



- ✓ Onze ideias para uma boa gestão de processos
- ✓ Desafios para a Concretização de Estratégias Organizacionais
- ✓ A Evolução da Aplicação do SIASG no COMAER



Foto 2S BMA Jobson Barros, CECOMSAER

## EXPEDIENTE

---

### COMANDANTE DA AERONÁUTICA

TEN BRIG AR JUNITI SAITO

### SECRETÁRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA AERONÁUTICA

TEN BRIG AR APRÍGIO EDUARDO DE MOURA AZEVEDO

### VICE-SECRETÁRIO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA AERONÁUTICA

MAJ BRIG AR MARCO ANTONIO CARBALLO PEREZ

### CONSELHO EDITORIAL

TEN BRIG AR APRÍGIO EDUARDO DE MOURA AZEVEDO

CEL AV GERALDO IGNACHITI FILHO

### REVISÃO

TEN BRIG AR APRÍGIO EDUARDO DE MOURA AZEVEDO

CEL AV GERALDO IGNACHITI FILHO

TEN PED LUCIANA CRISTINA FURLAN

TEN BIB ALINE FERRARI DE MIRANDA FREITAS

### CAPA

CONCEPÇÃO, CEL AV GERALDO IGNACHITI FILHO

LOGOMARCA, 2S SAD HILDEGARDE DE SOUZA MACEDO

PROJETO GRÁFICO, 1S SDE JOBSON AUGUSTO PACHECO  
(CECOMSAER)

TIRAGEM – 1000 EXEMPLARES

A Revista \$EIVA é produzida e distribuída pela Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), com o fito de divulgar e estimular ideias e trabalhos relativos à Execução Orçamentária, Administração Financeira, Contabilidade, Controle Interno e Contratos e Convênios.

Toda matéria publicada por \$EIVA constitui opinião pessoal dos seus autores, não expressando a posição da SEFA ou de qualquer outro escalão do Comando da Aeronáutica (COMAER). Nenhuma modificação em normas ou procedimentos é autorizada com base nos assuntos divulgados.

A reprodução, total ou parcial, é permitida somente no âmbito do COMAER, desde que citada sua origem.

As colaborações serão muito bem acolhidas, devendo-se enviar os originais ou mídias para o seguinte endereço:

SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS DA AERONÁUTICA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E FINANÇAS DA AERONÁUTICA  
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO M EDIFÍCIO ANEXO  
SEGUNDO ANDAR BRASÍLIA – DF CEP 70045-900  
TEL: 61-3962-1409 / 61-3962-1531  
EMAIL – [iefa@sefa.aer.mil.br](mailto:iefa@sefa.aer.mil.br)



## 4 | Editorial

## 5 | SEFA em flashes

### Espaço Entrevista

6 | Senhor Gilvan da Silva Dantas.

### Reportagens

- 9 | Onze ideias para uma boa gestão de processos.
- 15 | Desafios para Concretização de Estratégias Organizacionais.
- 20 | Destaque SEFA – Brigadeiro-Intendente Itiberê de Farias Rosado.
- 21 | Galeria do Graduado, Praça e Servidor-Padrão.
- 22 | Convênios, particularidades na sua gestão.
- 30 | A Contratação Direta de Serviços de Capacitação, uma questão singular.
- 32 | A Evolução da Aplicação do SIASG no Comando da Aeronáutica.



Ten Brig Ar **APRÍGIO EDUARDO DE MOURA AZEVEDO**  
Secretário de Economia e Finanças da Aeronáutica

É com satisfação que a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica apresenta a quarta edição da Revista \$EIVA.

Neste número, merece destaque a participação precisa e oportuna dos nossos colaboradores, abordando temas relacionados com a Gestão de Processos, Estratégia Organizacional, Peculiaridades na Gestão de Convênios, uma breve discussão sobre Contratação Direta de Serviços de Capacitação e A Evolução da Aplicação do Sistema Integrado de Obras e Serviços Gerais no Comando da Aeronáutica.

A dinâmica do momento atual nos impulsiona a aprimorar procedimentos como forma de superar obstáculos e obter sucesso nos campos pessoal e profissional, sendo importante destacar que o foco da Revista \$EIVA é a difusão do

conhecimento, moldado em estudos acadêmicos e experiências.

Assim, \$EIVA destaca os temas que, atualmente estão trazendo novidades que agregam enriquecimento à estruturação do gerente contemporâneo, chamando a atenção, também, para as bibliografias que embasam os artigos aqui registrados, servindo de incentivo ao aprofundamento nos temas abordados.

No espaço "SEFA em Flashes", os últimos acontecimentos relacionados à Secretaria estão em evidência para conhecimento dos leitores, destacando-se os eventos comemorativos dos 40 anos de proffícua existência; a criação da Biblioteca Tenente-Brigadeiro-do-Ar João Camarão Telles Ribeiro, recanto do saber e da pesquisa, que objetiva ser o centro acolhedor do acervo literário, captando e catalogando todos os trabalhos produzidos na Secretaria, em sua forma escrita ou em mídia eletrônica, de maneira a possibilitar o acesso rápido à pesquisa em proveito dos usuários.

Ademais, cabe enfatizar que as páginas de \$EIVA continuam abertas e franqueadas aos leitores para que, como autores, possam brindar-nos com seus trabalhos, suas pesquisas, ideias e visões.

\$EIVA estimula a todos que concentrem seus esforços, ações e vontade, no sentido de fazer do conhecimento e da capacitação das pessoas os alicerces para o desenvolvimento, permitindo que o trabalho, a dedicação, a correção e a educação sejam o farol para as novas gerações.

**\$EIVA, uma Revista de Valor!**

## SEFA, 40 anos de dedicação à FAB.



No dia 13 de outubro de 2012 a Secretaria de Economia e Finanças completará 40 anos, ocasião em que serão comemoradas as Bodas de Rubi.

Nesse cenário, os integrantes da Secretaria aproveitam para refletir e exaltar os feitos daqueles que contribuíram para edificar uma Instituição de excelência.

Seguramente, suas atribuições, que se materializaram no gerenciamento dos recursos destinados à manutenção das atividades e dos investimentos nos projetos de interesse do Comando da Aeronáutica, fruto do trabalho diuturno de todos os que nela labutam com profissionalismo, desprendimento, competência e responsabilidade, inequivocamente, vêm contribuindo para o engrandecimento da Força Aérea Brasileira.

## Biblioteca da SEFA.

*“Meus filhos terão computadores, sim, mas antes terão livros. Sem livros, sem leitura, os nossos filhos serão incapazes de escrever - inclusive a sua própria história”, registrou Bill Gates.*

Com o objetivo de reunir todo o acervo bibliográfico da Secretaria, foi inaugurada pelo Tenente-Brigadeiro-do-Ar Aprígio Eduardo de Moura Azevedo a Biblioteca da SEFA, recanto da Leitura e do Saber, dedicada em homenagem ao ilustre Tenente-Brigadeiro-do-Ar João Camarão Telles Ribeiro. Um justo reconhecimento a esse destacado Oficial-General que deixou um legado de profissionalismo, dedicação, desprendimento e amor à Educação e à Cultura.

Sobre o homenageado, disse o Coronel-Aviador Manuel Cambeses Júnior: “O Brigadeiro Camarão simboliza o triunfo da probidade e da inteligência, da honradez e da cultura, de uma vida materialmente modesta, mas enriquecida pelo saber haurido no transcórrer de uma existência afanosa, mas feliz, que permitiu a esta excepcional personalidade granjear o conceito que sempre desfrutou no seio da Força Aérea Brasileira”.



A Biblioteca está localizada no segundo andar do prédio anexo ao Comando da Aeronáutica, nas instalações do Instituto de Economia e Finanças da Aeronáutica.

Cuidará, também, do acervo virtual de todos os trabalhos disponíveis já registrados e aqueles produzidos na atualidade por diversos Grupos de Trabalho, no tocante a temas de interesse dentro das áreas de atuação da SEFA.

Também, acolherá os trabalhos monográficos de autoria dos representantes da Secretaria em cursos de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado. Contará, com pontos de acesso à Intraer e à Internet, servindo de apoio à pesquisa, ao estudo e à Educação à Distância.

Os serviços de biblioteconomia procurarão: definir os critérios de seleção e aquisição de livros para atendimento aos usuários; gerenciar os recursos técnicos da área de biblioteconomia; oferecer aos usuários o acesso à informação em apoio e incentivo à pesquisa acadêmica; orientar os usuários nas pesquisas de acordo com suas necessidades bibliográficas e, identificar o tipo de conhecimento necessário na área de economia e finanças no “estado da arte”, com a finalidade de aprimorar as capacidades da SEFA.

Conheça e desfrute do tesouro preservado e colocado à disposição para alicerçar decisões e ideias.

## Tabela de Cursos da SEFA para 2012.

Com o objetivo de expandir a divulgação dos cursos previstos para 2012, a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica reeditou a TCA 37-13, em que os interessados poderão obter todas as informações relativas aos procedimentos de inscrição, matrícula e realização dos cursos ofertados.

# A CONTABILIDADE PÚBLICA COMO FATOR ESTRATÉGICO NAS ORGANIZAÇÕES.

O “Espaço Entrevista” de \$EIVA, concebido com o fito de ser um meio de divulgação de pensamentos relacionados às áreas de economia e finanças, tem o contentamento de receber, em sua 4ª edição, o Subsecretário de Contabilidade Pública da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Senhor Gilvan da Silva Dantas.

Na STN desde 2003, Gilvan da Silva Dantas, dentre outros importantes cargos, exerceu o de Coordenador-Geral de Contabilidade da União – CCONT/STN, de junho de 2009 a dezembro de 2010 e Coordenador de Suporte à Contabilidade da Coordenação-Geral de Contabilidade da STN, no período de fevereiro de 2008 a junho de 2009.

Participou, ativamente, da implantação do Sistema de Informação de Custos do Governo Federal.

Antes de ingressar na STN, foi Contador Geral da Companhia de Saneamento do Distrito Federal – CAESB, no período de janeiro de 1998 a dezembro de 2001.

É graduado em Ciências Contábeis pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal – AEUDF (1996), além de possuir Especialização em Gestão Estratégica Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – FGV (2002).

\$EIVA sente-se honrada em poder compartilhar com os leitores as explanações do Senhor Gilvan da Silva Dantas, desde já agradecendo-lhe pela gentileza ao aceitar o convite para esta entrevista.



**Gilvan da Silva Dantas**  
Subsecretário de Contabilidade Pública da STN

## REVISTA \$EIVA:

A Contabilidade do Setor Público experimenta, nos dias atuais, um sensível processo de transformação, destinado a promover a convergência das práticas contábeis dos órgãos e entidades nacionais aos padrões internacionais. Qual é a importância dessa transformação para a Administração Pública?

## Sr. Gilvan Dantas:

Prezados, primeiro quero manifestar meu sincero agradecimento pela honra em conceder esta entrevista à Revista \$eiva.

Todo este processo que estamos vivenciando, de transformação da Contabilidade Pública brasileira aos

padrões internacionais, em síntese, trata da correta valoração e melhor evidenciação do Patrimônio Público. Até aqui, o Brasil é referência internacional com relação ao SIAFI e ao controle do orçamento e sua execução. Agora, estamos avançando na maturidade do nosso país com relação às finanças públicas. Além das boas informações de “fluxo” de recursos, queremos demonstrar o valor do “estoque” do Patrimônio do Setor Público Brasileiro.

## Revista \$EIVA:

Com relação ao processo de convergência aos padrões contábeis internacionais, em sua avaliação, qual são os maiores desafios para o êxito dessa empreitada?

## Sr. Gilvan Dantas:

O grande desafio está relacionado à valoração do Patrimônio Público. Nós, contadores brasileiros, somos acostumados a trabalhar com informações objetivas e concretas, como, por exemplo, o “registro pelo valor original ou de custo”, “custo ou mercado dos dois - o menor”.

Agora, estamos entrando num universo diferente e mais complexo, que exige de nós, contadores públicos, uma maior sensibilidade, pois, o principal ingrediente para a valorização do Patrimônio passa a ser o seu valor recuperável que a mensuração depende de critérios subjetivos.

## Revista \$EIVA:

Poderíamos considerar que o aperfeiçoamento pelo qual atravessa a Contabilidade do Setor Público representa um salto qualitativo comparável ao verificado quando do advento da Lei 4.320, em 1964, e com a introdução do próprio Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, nos idos de 1986?

## Sr. Gilvan Dantas:

Sim! Com certeza!

Estamos vivendo um novo marco das Finanças Públicas Brasileiras; estamos implantando uma

Contabilidade que observa o regime de competência para o reconhecimento das receitas e despesas patrimoniais; estamos implantando o Sistema de Informação de Custos para toda Administração Pública Federal e fomentando a implantação nas demais esferas de governo; estamos estruturando o Governo com instrumentos capazes de propiciar uma avaliação qualitativa da gestão pública.

**Revista \$EIVA:**

Dentre os tópicos atualmente priorizados pela STN, do ponto de vista contábil, destaca-se a definição de procedimentos que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que compõem o Patrimônio público. Quais seriam os benefícios perceptíveis dessa nova postura em relação ao patrimônio do Setor Público?

**Sr. Gilvan Dantas:**

Hoje, podemos perguntar: a informação patrimonial que está no Balanço Patrimonial tem alguma serventia? Pode nos apoiar numa tomada de decisão? O Imobilizado que está registrado na contabilidade reflete a realidade patrimonial da entidade do setor público? Com certeza que não.

À medida que começamos a valorar melhor o nosso patrimônio e a efetuar a depreciação, a amortização e a exaustão dos nossos bens e direitos, com certeza, estas informações do Balanço Patrimonial passarão a ser utilizadas na tomada de decisão.

O Ordenador de Despesa responde pela gestão orçamentária, financeira, mas, também, pela patrimonial. Então, se ele, na sua gestão, não cuidou devidamente do patrimônio da sua entidade, não renovou os bens e, com isto, os mesmos se encontram bastante depreciados, ele não deve ser responsável por isto?

**Revista \$EIVA:**

Ainda quanto ao tema do Patrimônio no Setor Público, um dos aspectos que vem conquistando espaço nas discussões técnicas refere-se à adoção de procedimentos de reconhecimento e de registro de bens do ativo intangível das organizações. Qual seria a abordagem da STN em relação a essa matéria?

**Sr. Gilvan Dantas:**

O Ativo Intangível é uma novidade para nós, porém é extremamente importante para a Administração Pública.

Veja bem, as concessões de exploração dos aeroportos não estão registradas na contabilidade, porém é um patrimônio da Administração Pública. Estamos vivenciando o processo de concessão do direito de exploração dos aeroportos. Precisamos repensar, seriamente, esta questão. Aí, podemos fazer uma reflexão sobre o direito de exploração dos portos, das estradas, etc.

Outra reflexão: imagine as pesquisas desenvolvidas pela Embrapa, os estudos espaciais, os sistemas desenvolvidos pelo SERPRO, tudo isto é patrimônio da Administração Pública Brasileira que precisa estar devidamente registrado e evidenciado pela Contabilidade Aplicada no Setor Público.

**Revista \$EIVA:**

Embora o SIAFI tenha recebido importantes melhorias ao longo do tempo, percebe-se que ainda não se trata de um Sistema amigável, sobretudo, para as novas gerações de gestores. Nesse particular, quais são os planos da STN para o novo SIAFI?

**Sr. Gilvan Dantas:**

Nós estamos desenvolvendo o Novo SIAFI. Em janeiro de 2012, implantamos a sua primeira fase, que foi o Subsistema de Contas a Pagar e a Receber.

A nossa principal diretriz para o Novo SIAFI é torná-lo um sistema amigável que tenha uma interface mais acessível ao gestor público.

**Revista \$EIVA:**

Em sua visão, as informações que hoje integram as Demonstrações Contábeis dos diversos Órgãos e Unidades Gestoras do Governo Federal poderiam ser mais intensamente utilizadas pelos próprios Gerentes? De que forma?

**Sr. Gilvan Dantas:**

Certamente!

Com relação a isto, eu conto uma pequena história.

Um belo dia fui fazer compras numa loja de uma grande rede de supermercados. Estava no setor de limpeza quando, de repente, escutei as batidas fortes de um sino e os gritos de uma pessoa: Peixe fresco! Peixe fresco! De tanto escutar o sino e os gritos do vendedor, dirigi-me ao balcão e acabei comprando um belo peixe para o meu almoço com minha família.

A contabilidade tem informações estratégicas e relevantes para a Administração Pública, porém, atualmente, é pouco explorada.

Precisamos mudar esta realidade! Para que isto aconteça, dependemos de dois movimentos:

- a) conscientização dos administradores públicos;
- b) a contabilidade “bater o sino” e “gritar”, dentro das organizações: **tenho informação boa, tempestiva e estratégica!**

Desta forma, logicamente, as portas abrir-se-ão e gestores que, hoje, dirigem as organizações públicas, muitas vezes, com instrumentos de navegação precários, interessar-se-ão pelo novo painel de instrumentos que a Contabilidade tem a oferecer, como os relatórios gerenciais, os indicadores, etc.

O objetivo da Contabilidade é gerar informação para apoiar a tomada de decisão. Se aquele vendedor não tivesse gritado, batido o sino, eu não teria comprado o peixe... Comprei e gostei! Agora, todas as vezes que volto aquele mercado, sempre vou à peixaria.

Contabilidade, atenção! Não podemos deixar nosso peixe esquecido no balcão, temos que gritar e bater o sino!

**Revista \$EIVA:**

Abordando o tema da Contabilidade como fonte de informações para suporte do processo decisório em diferentes níveis, quais são os planos da STN para a Contabilidade de Custos do Setor Público?

**Sr. Gilvan Dantas:**

Com o Sistema de Informação de Custos do Setor Público, queremos uma mudança cultural na Administração Pública. Não basta prestar contas de quanto gastou e se gastou de acordo com os mandamentos legais. Queremos criar a cultura de avaliação por resultados, com a variável financeira, mas fundamentalmente, com a variável física. Queremos provocar a reflexão: o que produzimos de produtos e serviços para a sociedade atendeu às necessidades e/ou resolveu os problemas existentes?

**Revista \$EIVA:**

Outro aspecto que vem motivando debate diz respeito ao papel do Contador nas organizações do Setor Público. Portanto, qual o papel a ser desempenhado pelo profissional da Contabilidade em um futuro no qual os sistemas contábeis, como o SIAFI, tornar-se-ão cada vez mais amigáveis, dispensando os gestores do conhecimento de códigos de contas e de eventos contábeis?

**Sr. Gilvan Dantas:**

É verdade!

Estamos, cada vez mais, tornando os nossos sistemas acessíveis e funcionais para que o gestor público realize os atos e fatos de gestão naturalmente, e o sistema, devidamente parametrizado, realize os lançamentos contábeis. Com isto, não precisamos de contadores ou técnicos para registrar, nos sistemas, os atos e fatos de gestão.

Então, qual é o papel do contador das organizações do setor público?

É um papel extremamente importante, pois, agora, o contador passa a desempenhar uma função de análise das informações contábeis, fiscais, orçamentárias, financeiras, com vistas a gerar, na alta administração, relatórios gerenciais que possam subsidiar a tomada de decisão. Relatórios compreensíveis, sintéticos, úteis, tempestivos e que sejam **estratégicos** para os gestores públicos.

O contador é um analista das finanças públicas, um especialista sobre as contas da administração.

**Revista \$EIVA:**

O futuro e a qualidade da Contabilidade, certamente, dependerão da qualidade do processo de educação e formação das novas gerações, bem como do aprimoramento sistemático dos profissionais do presente. Quais as ações da STN para enfrentar este desafio?

**Sr. Gilvan Dantas:**

A Secretaria do Tesouro Nacional, em parceria com o Conselho Federal de Contabilidade e, boa parte, dos Conselhos Regionais de Contabilidade, tem feito gestões junto às instituições de ensino, visando à conscientização para que os cursos de Ciências Contábeis sejam repensados, em especial, com relação à grade voltada para área pública.

É inconcebível pensar que um Bacharel em Ciências Contábeis, que teve, no seu programa, apenas uma matéria sobre área pública, possa sair da universidade

e assumir a complexa atividade de Contador de um Órgão ou Entidade Pública.

Precisamos fortalecer a graduação com mais disciplinas voltadas para a área pública, os aspectos fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também precisamos de uma maior oferta de cursos de especialização, mestrados e doutorados voltados para a área pública.

**Revista \$EIVA:**

Este espaço está aberto para as suas considerações finais.

**Sr. Gilvan Dantas:**

Quero agradecer, novamente, a oportunidade de conceder esta entrevista à Revista \$eiva.

Ressalto a importância do profissional de Contabilidade na Administração Pública e, em especial, a necessidade de conscientização dos gestores públicos com relação a todas as mudanças que estão ocorrendo na Contabilidade Pública e, conseqüentemente, na Administração Pública.

Esta mudança não ocorre dentro das paredes do Setor de Contabilidade. Ela é uma mudança na "Gestão Pública". O administrador público precisa apoiar este processo que causa impactos nos seus sistemas internos e na forma de sua organização funcionar.

A área de Contabilidade precisa ser apoiada pela alta administração.

No setor privado, a Contabilidade exerce um papel fundamental de geração de informações estratégicas para a tomada de decisão. Isto é possível porque o contador está consciente do seu papel e, do outro lado, o administrador tem consciência da relevância das informações da Contabilidade e as explora muito bem, como um instrumento para ajudá-lo na direção de sua empresa.

Esta mudança de consciência também precisa acontecer na área pública.

A Contabilidade não é um setor que serve apenas para cumprir os preceitos legais, para gerar a prestação de contas no final do Exercício. Ela é um importante agente que contém informações estratégicas para apoiar o gestor público na direção do seu órgão ou entidade.

Finalmente, quero manifestar meus sinceros cumprimentos a Força Área Brasileira, que desempenha estratégico papel como guardião da soberania aérea do nosso País e, em especial, pela excelência dos seus trabalhos e do quadro dos seus servidores.

Um cordial abraço do amigo Gilvan Dantas.



# ONZE IDEIAS PARA UMA BOA GESTÃO DE PROCESSOS.

Bruno Carvalho Palvarini  
Rose Mary Mika Ohi

## RESUMO

Gestão de processos é um importante instrumento para auxiliar no alcance de resultados por organizações públicas e privadas. Apesar de sua grande popularidade nas últimas décadas - e, talvez, por isso mesmo - verifica-se uma tendência de repetição de enfoques tradicionais, sem a incorporação de inovações método-tecnológicas. Assim, boa parte dos textos relacionados ao tema apresenta forma acessível, mas conteúdo pouco inspirador, ao passo que outro grupo de publicações situa-se no extremo oposto - trazendo o estado da arte e contribuições para a gestão de processos em uma linguagem técnica que impede a compreensão por um número maior de usuários.

O objetivo deste artigo é indicar sugestões que aprimorem de maneira sensível a qualidade da gestão de processos, em uma abordagem mais acessível.

## INTRODUÇÃO

Em vez de tentarmos definir o que são processos e o que representa a sua gestão, decidimos partir direto para a observação de que várias instituições dispõem hoje em dia de alguma forma de mapeamento dos trabalhos por elas realizados e dos resultados a ser atingidos. Apesar de existirem distintas notações para a modelagem de processos, neste artigo utilizaremos propositalmente uma combinação das notações VBPMN<sup>1</sup> e BPMN<sup>2</sup>, em virtude das funcionalidades presentes na primeira e da popularidade de uso da última. Na maioria dos casos que temos conhecimento, modelar um processo conduz basicamente a dois tipos de diagramas, como vistos abaixo:



Figura 1: Representação usual de um processo na forma de uma cadeia de valores

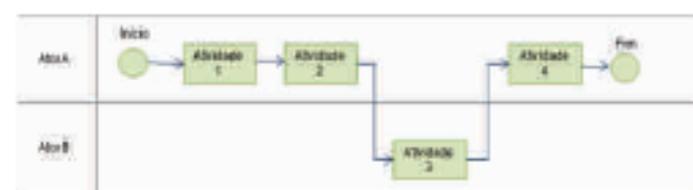


Figura 2: Representação usual de um processo na forma de um fluxo de atividades

<sup>1</sup> Value Based Business Process Management Network Model (Modelo em Rede de Gestão de Processos Orientados a Valor).

<sup>2</sup> Business Process Modelling Notation (Notação de Modelagem de Processos de Negócios).

Ambas as representações tentam dar-nos uma visualização mais tangível da realidade e, em geral, é a partir de uma cadeia de valores ou de um fluxo como os aqui vistos que equipes gerenciais e técnicas buscam eliminar sobreposições de funções, preencher lacunas não previstas, simplificar procedimentos, racionalizar custos e, em última análise, cumprir suas missões institucionais.

Mesmo sendo uma aproximação que apresenta relativa facilidade de construção, os diagramas acima não tratam de um conjunto de outros aspectos relacionados à gestão de processos que, invariavelmente, tornam-se preocupações dos gestores das unidades e/ou projetos que assumem tal abordagem, como por exemplo: a falta de clareza na definição da qualidade dos serviços a ser entregues (e seus respectivos indicadores e metas), o excessivo tempo observado entre a identificação de problemas e a implementação de soluções, a dificuldade de tratamento simultâneo de importantes causas que impedem o alcance de resultados, a constatação de que as soluções implementadas não correspondem às reais necessidades, o baixo grau de inovação dos processos redesenhados e a demanda permanente de informações às equipes que estiveram envolvidas com fases anteriores dos trabalhos.

Nos próximos itens apresentamos um conjunto de sugestões que, ao nosso ver, promovem melhorias significativas na forma-padrão que a gestão de processos é geralmente considerada.

## PRIMEIRA IDEIA: TORNE OS VALORES EXPLÍCITOS

Parece uma questão óbvia, mas a maioria dos diagramas de "cadeias de valores" que tivemos acesso em nossa recente experiência tem o formato da figura 1 anterior, ou seja: é uma cadeia de valores... sem valores!

Uma averiguação do modelo em questão mostra que estamos tratando de um conjunto de etapas e que, entre elas, há a geração de valor. Em outras palavras, a figura 1 mostra-nos uma sequência de etapas necessárias à transformação de uma demanda em resultados, porém os valores que dão nome ao diagrama - e que são percebidos pelos beneficiários das etapas/processos -, não são explicitamente retratados.

A situação não se modifica muito quando partimos de um fluxo de processos similar ao descrito na figura 2. Embora aqui tenhamos as ligações explícitas entre as transformações - os conectores, representados pelas setas entre as atividades -, ainda assim tal representação é insatisfatória, uma vez que os resultados produzidos por uma cadeia de valores são elementos distintos das etapas. Por exemplo, o custo de uma etapa de desenvolvimento de um

bem ou serviço não é necessariamente igual ao preço pelo qual ele será vendido, o que leva à necessidade de sua representação por meio de itens diferentes.

A primeira sugestão para a melhoria da modelagem de um processo é, portanto, recuperar a ideia original da cadeia de valores, tornando estes explícitos, o que pode ser visto nas figuras a seguir:



Figura 3: Uma cadeia de valores (de fato!).



Figura 4: Detalhe de um mapa de processos orientado a valores.

Os próximos passos irão tornar ainda mais claros os benefícios de termos os valores de nossos processos explícitos em nossas modelagens.

## SEGUNDA IDEIA: ACOSTUME-SE A CARACTERIZAR OS VALORES

Uma das maiores dificuldades enfrentadas por gestores que decidem melhorar seus processos de trabalho é registrar de forma bastante objetiva o que se espera de resultado e mensurar a diferença entre tal expectativa e a situação instalada. Somente com o conhecimento de tal diferença é possível traçar as melhores estratégias em termos de eficiência, eficácia e efetividade.

Por outro lado, é bastante comum que iniciativas de melhoria ou de gestão de processos sejam iniciadas por algum tipo de descrição dos objetivos e metas a serem atingidos. Nossa proposta, então, é unificar tais abordagens na própria representação de processos, atribuindo a cada valor existente em nosso modelo suas características de validade (ou, dito de outra forma, os compromissos de qualidade que devem ser satisfeitos).

Se o fato de a modelagem destacar graficamente cada valor existente em nosso processo contribui para um entendimento melhor da realidade, toda vez que desenhamos o símbolo de um valor em nosso diagrama devemos descrever suas respectivas características. Por exemplo, se possuímos um valor em nosso processo denominado "parecer técnico", devemos nos preocupar em tornar explícitos quais os atributos que tornam tal parecer um componente válido, como visto na figura a seguir:

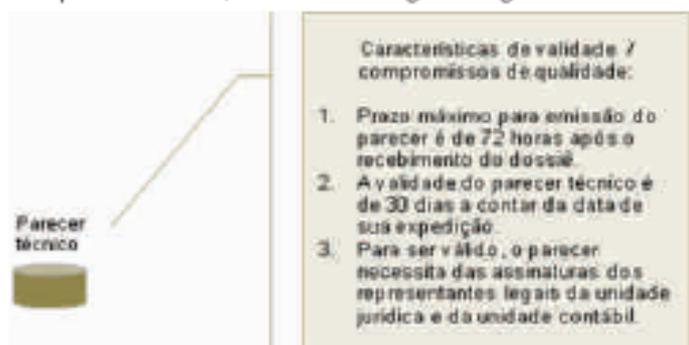


Figura 5: Exemplo de um valor caracterizado.

A reflexão quanto à qualidade do trabalho a ser entregue é o primeiro passo para a incorporação de melhorias em um processo, principalmente quando nos colocamos na posição do agente que irá receber os bens ou serviços que produzimos. Os principais indicadores relevantes de desempenho do processo são construídos a partir das características de qualidade identificadas nesse passo.

## TERCEIRA IDEIA: REPRESENTE TRANSIÇÕES EM VEZ DE ATIVIDADES

Este item, ao contrário do que parece, não é uma mera questão retórica. A visão de processos como uma sequência de atividades provavelmente remonta aos primórdios da administração e reflete a predominância de uma perspectiva industrial: processos, nesse contexto, seriam transformações de insumos em produtos, por meio da realização de atividades operacionais.

Embora não possamos dizer que tal ótica está completamente equivocada, uma transformação de valores (insumos em resultados) que produz impacto para outros agentes envolvidos no processo é algo bem mais extenso e complexo que a pura visão operacional. A qualidade dos elementos envolvidos - os compromissos citados no item anterior - é fundamental para uma boa gestão dos processos, bem como a descrição de aspectos de sincronia, de situações e contingências que podem surgir na execução dos trabalhos e dos respectivos planos de ação associados - além, é claro, das atividades.

A esse conjunto mais amplo estamos chamando de transição e, como vimos, tal qual os valores caracterizados anteriormente, as transições também devem ser acompanhadas de uma descrição do quê elas representam, como pode ser visto no exemplo abaixo:

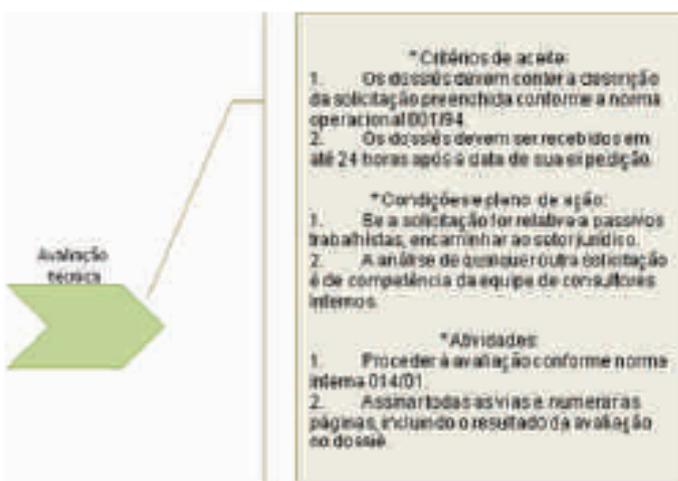


Figura 6: Exemplo de uma transição caracterizada.

O que estamos fazendo ao caracterizar valores e transições - elementos principais de nossos processos -, é descrever regras que ordenam o objeto da modelagem. O momento em que tal descrição será feita pode ser uma escolha das equipes; porém, julgamos que há ganho significativo se ela ocorrer durante a modelagem, ou seja - se optarmos por representar apenas os diagramas em um primeiro momento e deixarmos o levantamento das características para uma oportunidade futura -,

sobrecarregaremos as pessoas que trabalham com o processo ao exigir uma dedicação posterior para registro das regras de negócio, correndo riscos de perder informações importantes comentadas quando da diagramação. Além disso, quando há o registro e a divulgação das características entre os participantes do processo, observamos uma tendência à construção de fluxos melhores em relação aos que seriam feitos em sua ausência - os envolvidos, em geral, introduzem melhorias na representação do processo de forma natural.

#### QUARTA IDEIA: IDENTIFIQUE PAPÉIS DISTINTOS EM SEU PROCESSO

Todos concordamos com o fato de que tratar de processos é tratar de uma dinâmica transformadora - por exemplo, insumos sendo transformados em produtos ou serviços, gerando um valor que não estava presente nos elementos iniciais. O que gostaríamos de ressaltar aqui, é que nem todos os elementos que participam de uma transformação em um processo se comportam da mesma maneira. Na figura a seguir, observamos um exemplo simplificado do que estamos afirmando:

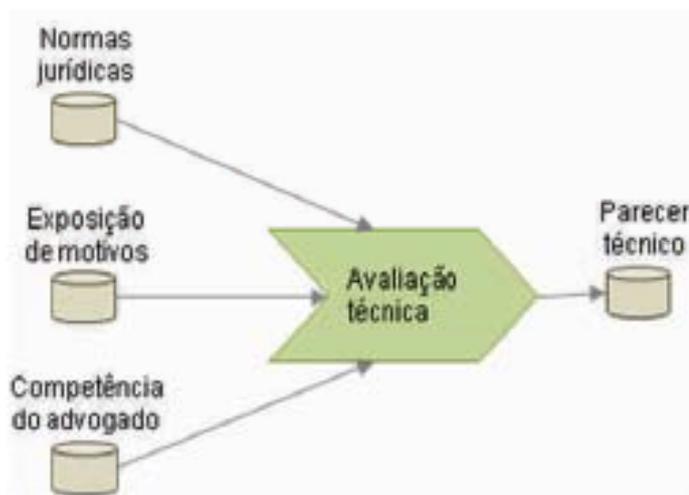


Figura 7: Exemplo: um segmento de processo.

Na representação do trecho que dispomos, verificamos existir três elementos distintos (normas jurídicas, exposição de motivos e competência do advogado) que são transformados por uma avaliação técnica em um parecer. Neste ponto, é fundamental ressaltar que:

- a exposição de motivos será transformada em um parecer conclusivo;
- as normas jurídicas serão observadas no processo de avaliação; e
- a competência do advogado será em parte consumida durante a transformação.

Como notamos, há pelo menos quatro papéis bem distintos exercidos pelos valores de um processo: resultados são gerados, insumos são transformados, referências são observadas e recursos de infraestrutura são consumidos. Devemos, então, passar a fazer tal distinção em nosso diagrama de processos, o que será fundamental para a compreensão mais fiel da realidade e também para a futura simulação de cenários. Caso não façamos tal diferenciação,

podemos ser induzidos a erros como, por exemplo, julgar que a análise de 100 exposições de motivos no exemplo anterior irá requerer também 100 volumes de um compêndio de normas jurídicas - quando uma só nos bastaria! Um impacto indesejado de tal incorreção é considerarmos custos mais altos do processo do que ele realmente apresenta.

Nossa sugestão indica que os processos modelados apresentem diferenciação de papéis na representação, como mostrado na figura abaixo:

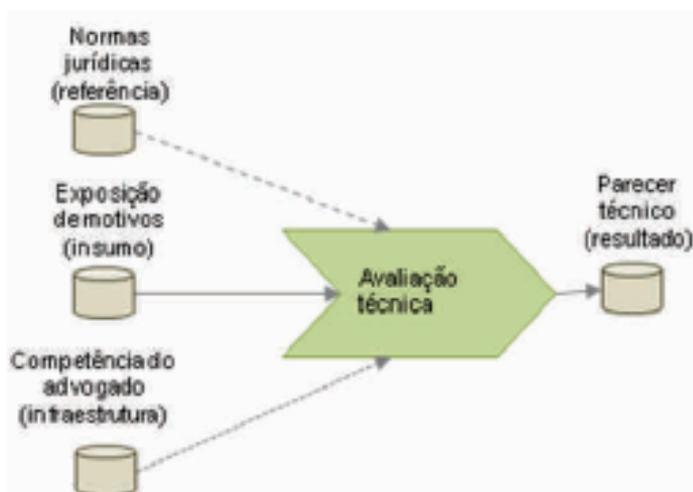


Figura 8: Exemplo: um segmento de processo com papéis distintos identificados.

#### QUINTA IDEIA: INVERTA O SENTIDO DA MODELAGEM

Esta sugestão é muito simples e baseada em um efeito indesejado observado em inúmeras modelagens de processo: a perda de sincronia entre a urgência requerida para a compreensão de uma realidade, para a entrega de um serviço de qualidade ou para a introdução de melhorias em rotinas e as modelagens efetuadas. A maioria dos projetos de revisão / gestão de processos inicia a construção de modelos a partir de uma ótica interna, ou seja, da descrição de passos que a organização precisa executar até a entrega do serviço ou produto que deverá satisfazer as necessidades dos clientes do processo. Assim, perde-se muito tempo em questões que muitas vezes não possuem forte correlação com a questão central do processo - a geração de seus resultados -, relegando-se a satisfação dos clientes a um segundo plano.

Nossa proposta pode ser resumida na seguinte ideia: inicie a modelagem do seu processo pela definição e pela caracterização de seus valores finais (as entregas que o processo deve gerar) e, a partir daí, construa as transições necessárias à sua execução. Nesse caminho serão reconhecidos os insumos, as referências e as infraestruturas associadas a cada transformação, com o registro das respectivas regras de negócio. Embora a modelagem do processo completo possa continuar a demandar um tempo maior, desde o seu início teremos bem claro o ponto ao qual ele deve chegar e as principais informações para que isto ocorra. Se, por exemplo, o projeto tiver de ser interrompido ou mesmo se for necessária uma prestação de contas para outros níveis da organização, estaremos seguros dos resultados a serem gerados.

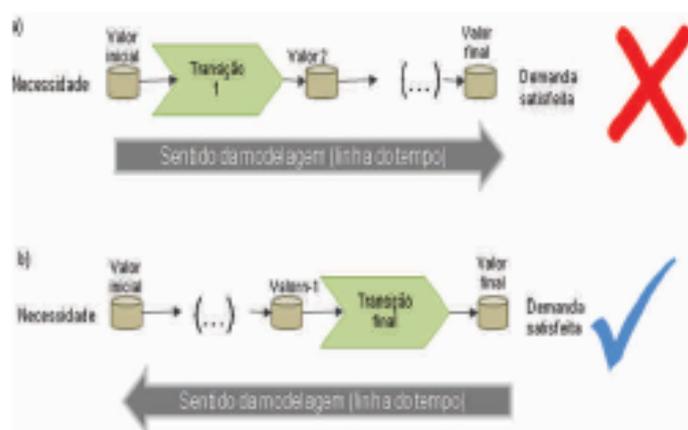


Figura 9: Duas representações de processos: a) modelagem a partir da descrição das rotinas internas (não recomendada); b) modelagem a partir dos resultados a serem atingidos (recomendada). Note que, em ambos os casos, foram suprimidas referências e infraestruturas apenas por questões de simplicidade na visualização gráfica.

## SEXTA IDEIA: INVERTA O ENFOQUE (DO PROBLEMA PARA A SOLUÇÃO)

Esta sugestão complementa a anterior, na qual invertemos o sentido da modelagem de processos. Para auxiliar na redução do tempo gasto até a geração de resultados, é fundamental reduzirmos o ciclo de mapeamento / gestão que utilizamos.

Tradicionalmente, os métodos de análise e melhoria de processos se utilizam de uma sequência de etapas tais como descrito abaixo:

- modelagem do processo atual - para conhecimento de como o trabalho é executado;
- identificação de problemas - a partir do modelo atual, com decisão de quais as questões que serão objeto de revisão;
- redesenho do processo - contendo a proposição de uma nova rotina de trabalho, incorporando melhorias que, em tese, solucionam os problemas apontados;
- planejamento da implementação - atribuindo papéis e responsabilidades das pessoas e equipes que implantarão o novo processo;
- implementação de fato - em geral, com o uso de pilotos que permitam a verificação dos modelos e a realização de ajustes, se necessários.

Apesar de apresentar coerência, a lógica acima é nitidamente voltada para a verificação de problemas, ou seja, é necessário modelarmos uma situação indesejada e identificarmos as disfunções existentes para, só então, nos preocuparmos com as melhorias. Tal abordagem apresenta dois riscos fundamentais:

- ao nos voltarmos para problemas existentes, muitas vezes não conseguimos enxergar oportunidades inovadoras que os resolveriam e que incorporariam outros benefícios;
- os prazos envolvidos na modelagem de uma situação atual, na discussão de soluções e na modelagem de um processo proposto, em geral são extensos em relação às necessidades reais, fazendo com que os modelos criados tenham pouca utilidade (por

perderem a sincronia com as demandas e/ou por conterem pouco detalhamento de como funcionarão).

A sugestão que apresentamos, então, é a seguinte: desenhe apenas um modelo, aquele que vai cumprir os requisitos de qualidade descritos na caracterização da cadeia de valores. Com isso, suprimimos tanto a visão atual que desejamos abandonar quanto à visão futura pouco detalhada, e passamos a ter tempo suficiente para conhecer, discutir e especificar as rotinas de trabalho que deverão gerar os resultados programados. A informação realmente relevante da situação anterior à incorporação de melhorias estará representada nas diferenças entre o resultado esperado e o momento atual - o que começamos a fazer com a caracterização dos valores, mencionada na segunda sugestão deste artigo -, sendo desnecessário investirmos tempo na representação de uma sequência de etapas que será substituída.

Em resumo, ao invés de um ciclo "processo atual / problemas / processo futuro / plano de implementação / implementação", devemos nos concentrar em ter um único modelo que é evoluído a cada dia sob a perspectiva da solução e do alcance dos resultados. O recorrente detalhamento das características dos valores e das transições do processo (segunda e terceira ideias aqui mencionadas, respectivamente) trará, dentre outras informações, as ações e as responsabilidades pela implantação das rotinas.

## SÉTIMA IDEIA: ENVOLVA O MAIOR NÚMERO DE PESSOAS E TRABALHE EM PARALELO

Modelar e gerir processos tende a ser uma iniciativa complexa, principalmente se desejamos representar a realidade da forma mais fiel possível. Já abordamos nos itens anteriores a importância de juntarmos uma descrição das regras de negócio à representação gráfica dos processos, bem como o risco de perdermos a sincronia com a realidade ao executarmos procedimentos desnecessários. Ainda assim, tal risco pode apresentar alto impacto se tivermos um número menor de modeladores de processo do que o tamanho das equipes que o executam.

A sétima sugestão fundamental de gestão de processos é fazer com que tal linguagem passe a ser, de fato, um instrumento diário de gerenciamento organizacional. Isto pode ser facilitado se cada pessoa pertencente ao processo for responsável por mapear e manter atualizadas suas contribuições ao trabalho coletivo, uma vez que os indivíduos são os reais conhecedores do processo. Desta forma, a velocidade de modelagem do processo será exponencialmente ampliada, cabendo aos consultores (internos ou externos) um papel de instrutores metodológicos e de orientadores para a construção das transições / sincronias. Além disso, eliminamos o risco de "tradução" presente quando um agente exterior ao processo procura descrever o que ouviu de quem realmente o executa. Por fim, quanto maior o número de pessoas envolvidas em uma iniciativa de gestão de processos, maiores as possibilidades de reconhecimento de sua importância no todo, de comprometimento e de surgimento de inovações.

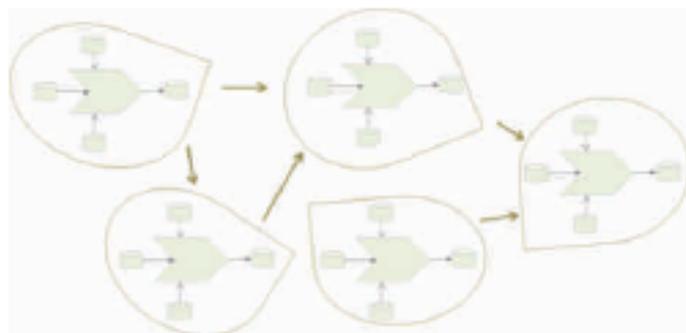


Figura 10: Atuando em paralelo (no limite, envolvendo simultaneamente todas as pessoas que contribuem no negócio), a construção das cadeias de valores / processos adquire maiores velocidade e conformidade - cada célula representada se refere a trechos do processo global sob a responsabilidade de um determinado indivíduo - construídos em paralelo e sincronizados na sequência.

### OITAVA IDEIA: GERE SUBPROCESSOS A PARTIR DO PROCESSO PRINCIPAL

Um efeito que verificamos em diversas modelagens a que tivemos acesso é a construção de processos em um sentido descendente, ou seja, em geral as organizações preocupam-se em identificar seus grandes negócios (os chamados macroprocessos) e, a partir deles, estabelecer as demais cadeias de valor e os respectivos mapas de processos. No entanto, tal sentido de construção pode novamente incorrer em atrasos até que os resultados a ser gerados - e seus correspondentes níveis de detalhamento - sejam identificados, o que nos leva à oitava sugestão: gere subprocessos a partir do conhecimento dos níveis mais baixos dos processos - os valores próximos dos resultados finais.

O que queremos destacar é que, uma vez que os processos foram modelados a partir do seu nível mais elementar - as contribuições individuais de cada participante, podemos gerar todos os níveis superiores de processo a partir da combinação dos valores presentes em nosso modelo. É uma modelagem no sentido "ascendente" - dos valores para os outros níveis de processo -, que inverte novamente a lógica dominante. "Ficando centrados efetivamente nos resultados a ser gerados, podemos construir as combinações de processos existentes ao "seguir" as conexões que tais resultados possuem com os demais elementos. Em outras palavras, podemos "fatiar" nosso processo-base tanto no sentido de visualizar apenas os elementos que são necessários para gerar um determinado valor, quanto no sentido de enxergar os processos por ele influenciados.

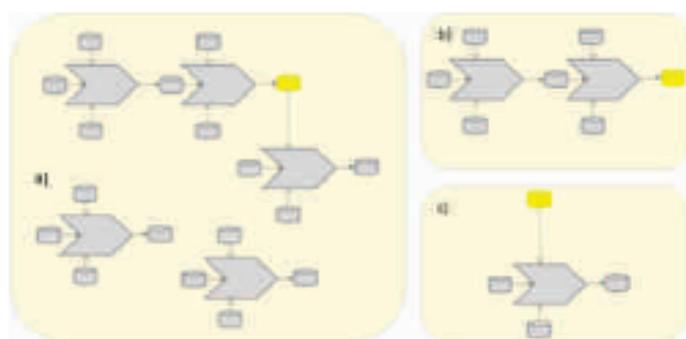


Figura 11: Geração de subprocessos a partir de uma cadeia de valores - a) Um processo genérico, destacado o valor (resultado) que estamos observando; b) Subprocesso necessário à geração do resultado destacado ("fatiamento para trás"); c) Subprocesso resultante a partir do resultado destacado ("fatiamento para a frente").

Como podemos ver, todas as possíveis combinações de valores existentes em nossa cadeia geram os demais subprocessos - caso nosso desejo seja visualizar todas as partes do processo em que um resultado específico esteja presente, devemos "fatiar" a cadeia de valores em ambos os sentidos - para trás e para frente.

### NONA IDEIA: SIMULE SEUS MODELOS

Apesar de presente na maioria das soluções automatizadas que são usadas para a modelagem / gestão de processos, a prática de construir cenários para a tomada de decisão a partir de dados estimados (simulação) não é tão difundida quanto deveria. Assim, não é raro observarmos problemas na implantação de processos modelados, quando da ocorrência de situações não previstas anteriormente. Para simular o comportamento de um processo que foi mapeado, devemos incluir informações tais como as quantidades iniciais de um determinado elemento, os tempos necessários para a ocorrência das transições, as funções matemáticas / distribuições estatísticas que melhor exprimem o comportamento dos valores e das transições, os atrasos tolerados - enfim, um conjunto de dados que, interagindo conforme o desenho do processo, pode nos conduzir ao resultado desejado ou não. Neste caso, temos a condição de promover ajustes nos modelos antes que eles sejam implementados e apresentem um efeito indesejado, com as consequentes perdas financeiras, de imagem e outras.

Mesmo nos casos em que não dispomos de uma série histórica que exprima o comportamento de um componente do processo, a simulação é essencial - talvez, até mais importante ainda, pois devemos construir hipóteses que podem ocorrer (caso mais provável, pior caso e melhor caso, apenas para exemplificar) e, a partir delas, nos prepararmos para o momento em que o processo se torne uma realidade.

### DÉCIMA IDEIA: EMULE SEUS MODELOS

A emulação é um refinamento da dica anterior (simulação), presente quando introduzimos dados reais - e não apenas previsões - ao nosso modelo. É o que ocorre, por exemplo, quando uma peça de teatro é ensaiada poucos dias antes da estreia aberta ao público - com os atores representando o mais próximo possível do previsto. São usados os figurinos do espetáculo, os objetos cênicos devem se encontrar nos locais esperados e, se possível, um público convidado toma parte do ensaio, emulando o comportamento final da plateia. Como vemos, ultrapassamos a etapa de simulação (por exemplo, estimando que o público se surpreenderá ao ser dita uma determinada fala) e podemos verificar de fato a reação das pessoas ao texto. Caso algum efeito indesejado ocorra, temos tempo de corrigi-lo antes da estreia do espetáculo.

Outros exemplos que podemos citar de nossa experiência em processos guardam muita correlação com a automação de processos. Podemos ter modelos bem construídos e especificados para embasar um sistema de TI, podemos mesmo ter simulado que o preenchimento de um determinado formulário por um funcionário que atenda ao público levará, em média, 15 minutos - mas ainda assim

podemos ser surpreendidos caso os campos sejam de difícil acesso e o tempo de conexão da rede seja lento. Ao emularmos a tela do sistema e o atraso da rede de comunicação em um laboratório e ao colocarmos indivíduos representando os papéis de atendente e de beneficiário dos serviços antes da implantação-piloto do processo, poderemos verificar muito mais cuidadosamente os riscos da implementação futura e corrigir possíveis desvios.

## DÉCIMA-PRIMEIRA IDEIA: PROMOVA A INTEGRAÇÃO DE LINGUAGENS

Uma última sugestão, de relevante importância: procure fazer com que “processos” não seja mais uma linguagem dentro da organização, mas aquela linguagem que integra os níveis institucionais desde o planejamento estratégico até os sistemas automatizados. Verifique quais os termos utilizados nos contextos de sua organização e faça a correlação entre eles, demonstrando às pessoas tal alinhamento. Por exemplo, no nível do plano estratégico, é possível que o resultado esperado de um processo seja uma diretriz organizacional, que as fraquezas sejam insumos que desejamos transformar, que as ameaças e oportunidades sejam referências - que embora não podendo modificar precisamos observar -, e que as forças existentes são os recursos de infraestrutura que dispomos. Já no contexto da TI, usaremos como referências os resultados especificados no nível dos negócios, e assim, sucessivamente. Um grande desafio da gestão de processos é minimizar a necessidade de construção de interfaces posteriores entre linguagens organizacionais - o mais interessante é fazê-las nascerem integradas.

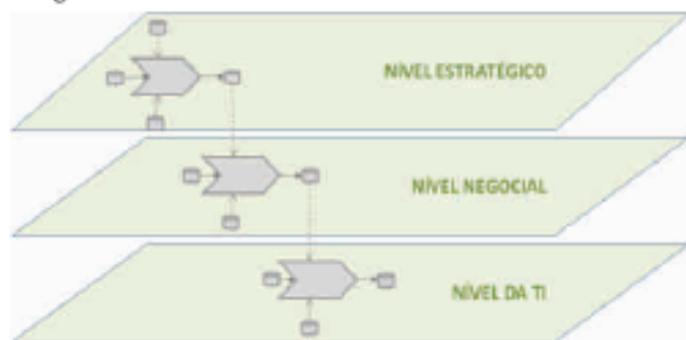


Figura 12: Representação simplificada da integração entre linguagens - os resultados do nível estratégico são referências para o nível negocial, cujos resultados especificados tornam-se referências (explícitas) para a automatização de processos.

## CONCLUSÕES

Excelentes ganhos foram obtidos por organizações que passaram a utilizar a gestão de processos como um instrumento real de tomada de decisão nas últimas décadas. O futuro vislumbrado para o tema é altamente promissor - com o compartilhamento de resultados em tempo real por meio de processamento distribuído de processos e todos os avanços observados na comunicação via Internet. Porém, tal esforço será minimizado e os benefícios mais rapidamente percebidos se pequenas adequações metodológicas, já disponíveis, puderem ser incorporadas na forma tradicional de representar os processos.

Nesta nova abordagem a modelagem deixa de ser um mapa estático e sim uma representação mais próxima da realidade. A identificação e a caracterização dos elementos principais - valores finais do processo e das transições - contribuem para a clareza na definição da qualidade dos serviços entregues, promovem a gestão imediata com implementação de melhorias e mudanças no processo em tempo real evitando retrabalho e com isso direcionando o tempo que seria utilizado na identificação de problemas e na posterior proposição de soluções para o tratamento de importantes causas que impedem o alcance dos resultados.

Percebemos um alto grau de criatividade e de inovação nos processos modelados e uma motivação e um comprometimento das equipes envolvidas no trabalho, uma vez que passam a compreender a importância da contribuição individual nos resultados globais. As sugestões apresentadas neste trabalho podem ser facilitadas com o uso apropriado de ferramentas automatizadas para a correta modelagem, simulação e emulação de processos, com ambientes em que o usuário possa representar graficamente os modelos e incluir as informações textuais sugeridas neste trabalho.

Nossas ideias combinadas com uma substancial mudança no papel dos agentes que hoje trabalham com a temática (unidades de processos assumindo caráter mais estratégico e menos operacional, consultores assumindo funções de educadores em vez de realizadores e indivíduos que participam dos processos mantendo atualizadas suas contribuições), representam uma possibilidade maior de sucesso em ambientes altamente complexos como os processos governamentais ou de grandes corporações.

## REFERÊNCIAS

ABPMP. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento (CBOK) - versão 2.0.** [www.abpmp-br.org/CBOK/CBOK\\_v2.0\\_Portuguese\\_Edition\\_Thrid\\_Release\\_Look\\_Inside.pdf](http://www.abpmp-br.org/CBOK/CBOK_v2.0_Portuguese_Edition_Thrid_Release_Look_Inside.pdf) bpmn.org.

BPMN. **Object Management Group / Business Process Management Initiative.** [www.bpmn.org](http://www.bpmn.org).

e-PING. **Guia de Gestão de Processos de Governo - Julho/2011.** [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br).

GATTAZ Sobrinho, Fuad. **Complexity Measures for Process Evolution.** *Journal of Systems Integration*, Vol. 9, Number 2. 1999.

GATTAZ Sobrinho, Fuad. **Processos: a máquina contextual nos negócios.** *O Mundo em Processo*. 2001.

RBG CONSULTORES. **Manual do Facilitador - Projeto de Redesenho de Processos.** RBG. 2000.

RUMMLER, Gary; BRACHE, Alan. **Melhores Desempenhos das Empresas: uma abordagem prática para transformar as organizações através da Reengenharia.** Makron Books. 1994.

SDPS. **Society for Design and Process Science.** [www.sdpsnet.org](http://www.sdpsnet.org).

SPANYI, Andrew. **Business Process Management (BPM) is a Team Sport: Play it to Win!** Meghan Kiffer Pr. 2003.

SPANYI, Andrew. **More for Less: The Power of Process Management.** Meghan Kiffer Press. 2006.

# DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS.

Coronel-Intendente Alexandre Velloso Guimarães

Chefe da Divisão de Análise e Procedimentos Contábeis da Subsecretaria de Contabilidade da SEFA



O termo estratégia pode ser associado a diversos contextos e finalidades. No campo da gestão, diferentes autores, identificados com variadas correntes de pensamento, buscaram estabelecer conceitos e classificações acerca do termo estratégia e do pensamento estratégico.

Em seu trabalho sobre gerenciamento estratégico, Haberberg e Rieple (2001), partindo da visão das organizações como sistemas sociais com propósito definido, conceituam estratégia como um conjunto de ações por meio das quais uma entidade, de maneira intencional ou não, desenvolve e emprega recursos, com vistas à entrega de produtos ou serviços considerados de valor pelos seus usuários, observando os interesses e limitações provenientes das demais partes interessadas.

Nesse contexto, os citados autores acrescentam que as estratégias não intencionais, também chamadas de “emergentes”, ainda que possam soar como contrasenso, representam a realidade de numerosas organizações. Distintamente das estratégias deliberadas, elaboradas no nível executivo, as estratégias emergentes provêm da base da pirâmide organizacional e convertem-se em ações concretas, sem maior intervenção dos níveis “seniores”.

Independentemente da corrente de pensamento adotada, verifica-se um claro consenso quanto à importância das estratégias como vetores capazes de viabilizar os objetivos organizacionais em entidades públicas ou privadas. Nesse sentido, Bungay (2011) afirma que “sem uma estratégia, as ações executadas por uma organização tendem a se degenerar em conjuntos arbitrários de atividades”.

Mesmo no caso das organizações do Setor Público, as quais não vivenciam um ambiente competitivo, não se

encontram condicionadas às forças dos mercados e, frequentemente, são regidas por cenários políticos de curto prazo (GUIMARÃES, 2011), o direcionamento estratégico mostra-se importante. A existência de uma sólida intenção estratégica, dentre outros benefícios, permite a identificação do conhecimento a ser adquirido e gerenciado pela entidade (DAVENPORT; PRUSAK, 1998), além de conferir um sentido maior à adoção de práticas de gestão de processos, de projetos e de pessoas.

Entretanto, nesse panorama de ampla concordância sobre os benefícios das estratégias organizacionais, alguns questionamentos permanecem inquietando gerentes de todos os segmentos, em diferentes regiões do globo:

- Por que estratégias bem elaboradas e consistentes, muitas vezes, não são executadas?
- Por qual motivo muitos planos solidamente contruídos e detalhadamente elaborados não geram os resultados esperados?

Para responder a tais indagações, o presente artigo contempla algumas considerações desenvolvidas no campo da gestão da complexidade, tema amplamente discutido na atualidade, associado à abordagem dos resultados de estudos que trouxeram à tona relevantes ensinamentos inspirados em teóricos da guerra, como Clausewitz e Von Moltke, cujas ideias continuam a influenciar a gestão de organizações contemporâneas nos mais variados aspectos.

## Os “GAPS” que impedem a consecução de estratégias

Em uma obra recente, na qual aborda o desafio para a consecução de estratégias, Bungay (2011), a partir do exame de conceitos e teorias da estratégia militar, os quais remontam ao século XVIII, qualifica a dificuldade para a concretização de estratégias como uma verdadeira enfermidade, que vem assolando organizações ao longo da História.

Para ilustrar essa percepção, o autor comenta uma pesquisa realizada com 125.000 gerentes, em cerca de 1.000 companhias, localizadas em mais de 50 países, ao longo de cinco anos. A pesquisa revelou que, em média, três de cada cinco gerentes classificaram suas organizações como fracas em termos de execução de estratégias, sobretudo no tocante à rápida tradução de decisões estratégicas em ações coerentes e eficazes.

Para o embasamento da estrutura que contempla as principais dificuldades relativas à execução de estratégias, Bungay (2011) recorre à vida e à obra do General Carl von

Clausewitz, explorando os conceitos de *fricção* e de *não linearidade* da guerra. Para Clausewitz, as fontes de fricção e de não linearidade residiam em fatores como:

- insuficiente conhecimento do inimigo;
- informações imprecisas ou rumores;
- incertezas que provocam insegurança das tropas amigas;
- diferenças entre expectativas e realidade;
- dificuldades logísticas; e
- a tendência de modificar ou abandonar planos bem elaborados, quando da experiência vívida do campo de batalha.

Partindo dos estudos de Clausewitz, Bungay (2011) considera os elementos estratégicos formados por planos, ações e resultados, para chegar aos três “GAPS” inibidores da consecução de estratégias:

- conhecimento;
- alinhamento; e
- efeitos. (Fig 1)



Figura 1: “GAPS” para a consecução de estratégias.  
Fonte: Bungay (2011).

O “GAP” de conhecimento refere-se à diferença entre aquilo que a entidade gostaria de saber e aquilo que está disponível em termos de conhecimento. Organizações interagem em ambientes mais ou menos competitivos, em que os resultados das ações de uma entidade dependem das reações das demais, fazendo com que o volume ideal de informações tenda ao infinito.

Por isso, mesmo que o volume ideal de informações estivesse disponível, a sua utilização estaria sujeita a múltiplas interpretações. Quanto maior o número de possíveis interpretações do cenário, mais difícil seria o estabelecimento de uma visão uniforme (BUNGAY, 2011). O autor ressalta que, mercê dessas incertezas, os estrategistas recorrem ao uso da probabilidade como antidoto contra o desconhecido.



O segundo “GAP” diz respeito ao alinhamento. Nem sempre as ações adotadas serão aquelas planejadas, em razão das dificuldades para obter-se o desejado alinhamento de todas as mentes envolvidas nas ações.

Segundo Bungay (2011), a mensagem sobre a intenção estratégica pode não alcançar todos os integrantes da organização, pode não ser compreendida em sua totalidade ou, ainda, as ações necessárias podem ocorrer muito cedo ou muito tarde – lembrar da Batalha de Waterloo.

No caso específico do “GAP” de alinhamento, é importante antecipar que ações dissonantes em relação a uma determinada estratégia formulada nem sempre representam desobediência ou rebeldia. Com frequência, desalinhamentos decorrem da concretização de situações inusitadas, ou seja, a realidade configurando-se de forma inesperada, colhendo os agentes executores sem as ferramentas decisórias adequadas em seu nível.

Ainda sobre a questão do desalinhamento, é importante refletir sobre a relação entre o nível de detalhamento das estratégias e sua probabilidade de consecução.

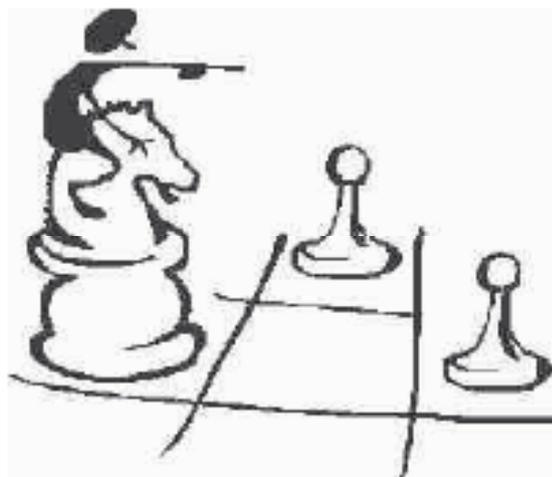
Considerando que uma organização jamais deterá “todas” as informações consideradas ideais, haverá sempre alguma probabilidade de que o cenário não se comporte conforme antecipado. Dessa forma, quanto mais detalhada, maior a chance de que uma estratégia não se concretize em sua totalidade.

O último “GAP” explorado por Bungay (2011) refere-se à divergência entre os resultados desejados e aqueles efetivamente obtidos pelas ações. As explicações para tal disparidade quase sempre estão associadas à complexidade dos cenários e à conseqüente variedade de resultados advindo das múltiplas interações entre as pessoas e os entes envolvidos nas ações.

Estudos sobre o tema da complexidade, assunto sinteticamente abordado no tópico seguinte, indicam que, em um sistema composto por diferentes partes que interagem de forma múltipla, a cada nova interação, diferentes resultados podem surgir, fruto da influência que os componentes exercem uns sobre os outros. Este aspecto reforça a relevância do chamado “GAP” de efeito ou de resultado.

Diante de tal cenário, é conveniente ressaltar que os citados "GAPS" não devem ser interpretados como produtos de falha de gestão, porquanto representem traços da realidade das organizações. O problema não reside nesses "GAPS", mas sim no modo pelo qual as organizações tendem a reagir à sua constatação, o que, de fato, responde pelo frequente insucesso na execução de estratégias.

Para combater a indisponibilidade de todas as informações, inerente ao "GAP" de conhecimento, gerentes terminam por inundar a organização com mais informações, nem sempre estruturadas e úteis, tornando ainda mais complicado o delineamento do cenário. Em uma lógica análoga, temendo o "GAP" de alinhamento, as lideranças são tentadas a elaborar planos excessivamente detalhados, que não deixem margem para interpretações difusas. Por fim, diante da inexorável incerteza dos resultados, estrategistas usualmente partem para o estabelecimento de controles minuciosos sobre cada passo da execução estratégica, no anseio de cercar as possibilidades de efeitos adversos a partir de sua perspectiva.



Com relação à influência do ambiente e dos sistemas considerados complexos, a literatura sobre gestão tratou de distinguir duas linhas centrais de pensamento estratégico, cada qual aglutinando um conjunto próprio de teorias. Neste aspecto, Haberberg e Rieple (2001) identificam correntes que advogam uma abordagem determinista da influência do ambiente e outras que defendem a prevalência da livre iniciativa.

A visão determinista parte da premissa de que as realizações das organizações estão fortemente condicionadas a fatores não controláveis pelos gerentes, tais como o ambiente, variáveis políticas e processos culturais. Por outro lado, os teóricos defensores da livre iniciativa, cultivam a idéia de que os gerentes podem exercer significativa influência sobre o destino das organizações e até mesmo criar ou inventar os aspectos formadores do ambiente ou do cenário.

Os elementos teóricos explorados até o momento indicam, de maneira inequívoca, a relevância das variáveis ambientais para a concretização de estratégias, bem como a importância da compreensão dos ambientes complexos, nos quais se inserem as organizações contemporâneas, com vistas

ao delineamento de estratégias capazes de prosperar sob tais circunstâncias.

### Dilemas da Gestão em Ambientes Complexos

Nas últimas décadas, as profundas e rápidas transformações experimentadas na área da tecnologia da informação, com notável impacto na capacidade de conexão entre pessoas e entidades antes distantes, algo intrinsecamente positivo, acarretou um aumento do nível de complexidade enfrentado pelas organizações.

Sargut e McGrath (2011), ao abordarem as formas pelas quais as organizações atuais devem posicionar-se frente à complexidade, ressaltam que os chamados ambientes complexos, anteriormente encontrados em sistemas, tais como nas grandes cidades, proliferaram de maneira significativa, exigindo uma nova abordagem de gestão. A capacidade de interação múltipla dos componentes de um sistema complexo, com resultados inesperados, tornou obsoletas as ferramentas de análise tradicionais.

Em seus estudos, Sargut e McGrath (2011) salientam a importância da distinção entre sistemas complexos daqueles meramente complicados.

De maneira resumida, sistemas considerados complicados apresentam diversas partes cujo comportamento e as forma de interação são previsíveis, porquanto atuam de acordo com padrões conhecidos, tornando possível prever os resultados dessas interações e, portanto, gerenciá-los com uma abordagem razoavelmente exata.

No caso dos sistemas complexos, embora seus componentes possam atuar de acordo com determinados padrões, a multiplicidade de interações, a interdependência das partes e a diversidade ou heterogeneidade desses elementos tornam impraticável a determinação precisa de todos os resultados da atuação do sistema, exigindo novas abordagens de gestão.



A título de exemplo, os citados autores mencionam uma aeronave moderna como um sistema complicado, que,

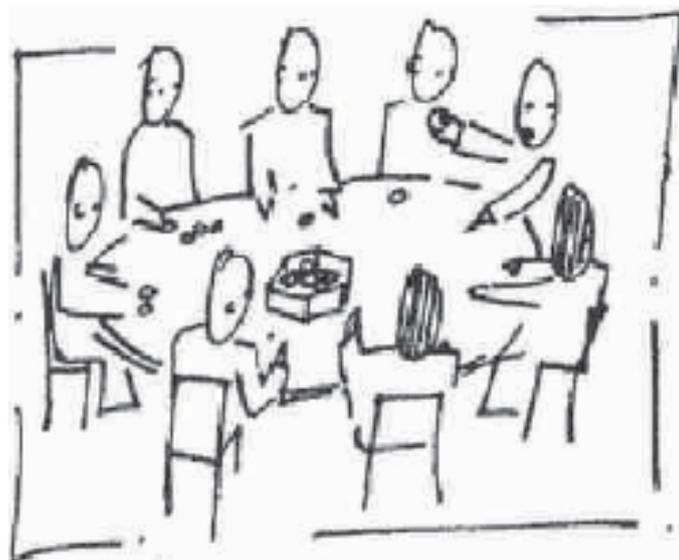
embora apresente inúmeros componentes de notável tecnologia, pode ser gerenciado com base nas modernas ferramentas de engenharia, daí a explicação porque aviões são tão seguros. Já no caso de um sistema de controle de tráfego aéreo, a diversidade dos componentes, de natureza tecnológica, humana e natural ou atmosférica pode configurar-se como um sistema complexo, cujo gerenciamento exige tratamento diferenciado.

Um importante benefício decorrente de reconhecer uma organização ou o ambiente de atuação de uma organização como complexo reside no nível de consciência adquirido sobre as dificuldades adicionais inerentes à consecução de estratégias. Nesse sentido, estabelecendo uma ponte histórica, é interessante retroceder ao pensamento de teóricos da guerra, como Clausewitz, que, séculos atrás, trouxe ao mundo da estratégia a discussão quanto à não linearidade e à fricção da guerra, nada mais que atributos de sistemas complexos.

Os tópicos até aqui expostos indicam a necessidade de que as organizações dediquem especial atenção aos métodos e às abordagens empregadas para a colocação em prática de suas estratégias, os quais merecem tanta atenção quanto a própria formulação das estratégias.

### Abordagens para o Êxito de Estratégias

Diante da ampla gama de abordagens proporcionadas pela literatura sobre estratégia e gestão, optou-se, no caso deste artigo, pelo exame de algumas ideias que contemplam, de maneira sintética, pensamentos provenientes de diferentes momentos na História, no intuito de mostrar ao leitor a constatação de que importantes fórmulas para a exitosa consecução de estratégias vêm sendo desenvolvidas de longa data, restando às organizações o exame desses conceitos e a adequada adaptação a cada realidade.



Assim, em uma remissão ao pensamento do Marechal de Campo prussiano Helmuth von Moltke, que viveu no século XIX e teve participação destacada no processo de unificação da Alemanha, tanto quanto em diversas

campanhas, como no caso da Guerra Franco-Prussiana, é interessante resgatar a ideia expressa pelo termo *"auftragstaktik"* (BUNGAY, 2011).

Tendo sido traduzido para o idioma inglês, no campo da doutrina militar, como *"mission command"*, *"auftragstaktik"* é uma verdadeira filosofia e um sistema de comando, o qual permeou o pensamento do exército prussiano e, posteriormente, do exército alemão, inclusive durante a Segunda Guerra Mundial. A ideia central consiste na concessão de autonomia de pensamento e de decisão aos subordinados, fazendo com que uma ordem e, por conseguinte, uma estratégia contemplem apenas aquilo que os níveis encarregados da execução sejam incapazes de determinar por si.

Em um documento que data de 1869, e que, segundo Bungay (2011), pode ser considerado uma das primeiras obras dedicadas à consecução de estratégias em grandes organizações, Moltke, embora se referindo especificamente à guerra, assinalou pontos importantes aplicáveis a todos os tipos de organizações e cenários, a exemplo do trecho a seguir:

*"...não comandando mais do que o estritamente necessário, nem planejando além das circunstâncias que se pode antever. Na guerra, as circunstâncias mudam muito rapidamente e é realmente raro que diretivas destinadas a cobrir um longo período de tempo e muitos detalhes sejam totalmente executadas."*



Figura 2: Guerra Franco-Prussiana.

Fonte: <http://guerras.brasilecola.com>.

O que torna o conceito do *"auftragstaktik"* tão aplicável à consecução de estratégias é a lógica segundo a qual o excesso de detalhes em uma diretriz estratégica acarreta insegurança e confunde os executores quanto ao que realmente interessa à organização. Além disso, em ambientes complexos, nos quais a incerteza de resultados é uma realidade, instruções em demasia, quando comprovadamente inexecutáveis, podem desmoralizar os planos e limitar a capacidade de decisão nos níveis operacional e tático.

Por outro lado, os gerentes posicionados no nível estratégico devem primar pela manutenção de um retrato claro da situação geral, constantemente atualizado pelo feedback dos encarregados da execução, sem a necessidade de envolvimento nos detalhes procedimentais (BUNGAY, 2011).

De forma resumida, a estratégia deve garantir que os executores compreendam, claramente, a intenção geral, para a qual devem ser dirigidos o seu conhecimento e a sua experiência, sob a forma de ações ou iniciativas, que podem evoluir, adaptando-se à fluidez dos acontecimentos.

Uma vez abordados alguns ensinamentos trazidos da estratégia militar do século XIX, realizamos um salto no tempo, para o ano de 2008, com o fito de analisar o relevante artigo de Neilson et al. (2008), que descortina importantes descobertas de uma pesquisa que investigou os aspectos mais influentes na capacidade que as organizações detêm de concretizar estratégias.

Com base na mencionada investigação, que contou com a participação de mais de 26.000 pessoas de 31 empresas, Neilson et al. (2008) concluíram sobre os elementos que, de fato, influem no êxito de estratégias organizacionais, conforme se evidencia no gráfico a seguir.

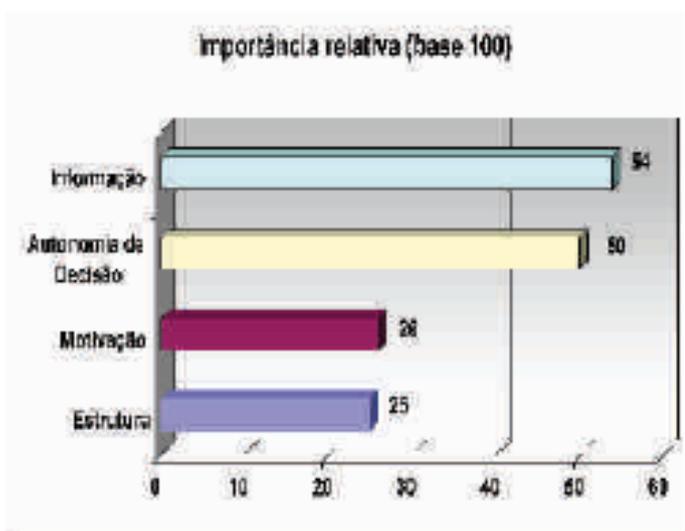


Gráfico 1: Aspectos influentes na consecução de estratégias.

Fonte: Neilson et al. (2008).

Segundo os citados autores, ao contrário do imaginado por muitas organizações, que, ao menor sinal de insucesso nas estratégias, embarcam equivocadamente em reformulações de estrutura, o grau de informação proporcionado ao longo da cadeia decisória e uma boa dose de autonomia para decidir em cada nível representam os fatores comprovadamente mais relevantes.

Trata-se da ratificação do pensamento militar de Helmuth von Moltke, aplicado ao mundo corporativo. A pesquisa evidencia a importância de que os diferentes níveis encarregados da consecução de estratégias detenham as informações adequadas e que, em seu patamar de responsabilidade, tenham a sua liberdade de ação preservada, a essência do "auftragstakt".

Em relação ao cenário de sistemas e organizações complexas, anteriormente abordado como fator de desafio para a formulação de estratégias organizacionais, o trabalho de Sargut e McGrath (2011) proporciona uma importante contribuição, ao propor uma lista de atitudes classificadas como mudanças necessárias no processo de gestão das organizações atuais.

Nessa lista, quatro comportamentos merecem destaque:

- o investimento em ferramentas preditivas;
- o desenvolvimento de métodos e processos de mitigação de riscos;
- o aprimoramento da capacidade de realizar escolhas que exponham a organização a riscos menores, frente ao ambiente de incertezas; e
- o investimento na manutenção de recursos humanos com diversidade de competências e de pensamento, a fim de lidar com as mudanças e as variações inerentes aos cenários complexos.

Longe de pretender fomentar um comportamento resistente ou hostil em relação ao pensamento estratégico nas organizações, as visões, fundamentadas em diversos autores e examinadas no presente artigo, buscam estimular a discussão em torno de relevantes questões ligadas ao tema.

Portanto, a expectativa é que o estudo crítico e aprofundado das correntes de pensamento estratégico, agregado ao auto-conhecimento e ao debate em torno dos objetivos e do propósito das organizações, permitam torná-las mais propensas a trilhar o caminho do seletivo grupo de entidades que têm êxito na consecução de estratégias.

## REFERÊNCIAS

- BUNGAY, S. *The Art of Action: how leaders close the gaps between plans, actions and results*. Boston: Nicholas Brealey Publishing, 2011.
- COLLIS, D.; RUKSTAD, M. Can you say what your strategy is? *Harvard Business Review*. apr. 2008.
- GUIMARÃES, A. When Knowledge Management Drives a Strategic Transformation Project: The case of a Brazilian Air Force Organisation. *The International Journal of Sociotechnology and Knowledge Development*. oct./dec. 2011, vol. 3, nº 4. Disponível em <www.igi.global.com>.
- HABERBERG, A.; RIEPLE, A. *The Strategic Management of Organisations*. Pearson Education: Harlow, Inglaterra, 2001. 842 p.
- NEILSON, G.; MARTIN, K.; POWERS, E. The Secrets to Successful Strategy Execution. *Harvard Business Review*. jun. 2008.
- SARGUT, G.; MCGRATH, R. Learning to Live with Complexity. *Harvard Business Review*. sep. 2011.

# DESTAQUE SEFA - BRIGADEIRO-INTENDENTE ITIBERÊ DE FARIAS ROSADO.



O Destaque SEFA desta edição traz uma merecida homenagem ao Brigadeiro-Intendente Itiberê de Farias Rosado por sua despedida do serviço ativo.

Natural de Livramento, RS, ingressou na Escola Preparatória de Cadetes do Ar, em Barbacena, MG, em 1972, com tenra idade.

Após 40 anos de jornada dedicados à Força Aérea Brasileira, graças à sua persistência, inteligência, empenho e dedicação, escreveu uma trajetória de sucesso, com muitas vitórias, nos planos profissional e pessoal, meritórias de citação e divulgação.

Exerceu todas as funções relevantes da área de Intendência, atuando como Assistente do Comandante do Quinto Comando Aéreo Regional (V COMAR), chefiando o Esquadrão de Intendência da Base Aérea de Canoas, o Gabinete do V COMAR, o Grupamento de Apoio de Brasília, a Subdiretoria de Inativos e Pensionistas, as Subsecretarias de Contabilidade (SUCONT) e de Auditoria (SUAUD) da SEFA.

Sua personalidade contagiante, o carisma, a forma de interagir com os companheiros, seu esmero profissional e, em especial, o exemplo permanecerão, indelevelmente, marcados na memória de todos os que tiveram o privilégio de trabalhar com esse militar de conduta impecável. Um verdadeiro exemplo para os mais jovens! Manteve incólume o elã do Cadete da Aeronáutica, amalgamado na coragem, na lealdade, na honra, no dever e na dedicação à Pátria.

Importa destacar suas passagens marcantes pela SUCONT e pela SUAUD, deixando um legado de contribuições relevantes, ao implantar o Manual digital de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do COMAER. Ademais implementou relevantes

aprimoramentos na esfera dos procedimentos de controle internos atinentes às OM, dedicando horas a fio à evolução dos processos de gestão, buscando sempre as melhores práticas administrativas e a eficácia na aplicação dos recursos descentralizados, fruto das oportunas intervenções, observações e análises criteriosas no trabalho diuturno de Auditoria.

Esteve sempre à altura de sua representação junto aos órgãos de Controle Externo, não medindo esforços para que o COMAER continue a ser alvo de respeito dentro das normas estabelecidas para a condução da Administração Pública.

Dos seus traços de comportamento como brilhante profissional, destacam-se a pronta-resposta e o comprometimento com os interesses maiores da Força Aérea. Eis um belo exemplo para as gerações de Oficiais Intendentes.

Dos Pampas gaúchos e da família trouxe o apego às tradições e o respeito às Instituições e às pessoas.

Brigadeiro Itiberê, após tantos anos de labuta, sentimos especial contentamento em afirmar que sua presença enriqueceu a Força Aérea Brasileira, motivo pelo qual seus companheiros de labuta rendem-lhe merecidas e justas homenagens.

Queremos desejar-lhe continuado sucesso nesta nova etapa de sua vida que ora se descortina, vislumbrando novos horizontes. A amizade e o respeito construídos e alicerçados nos desafios do dia a dia jamais feneceirão. O seu exemplo de dedicação e profissionalismo em proveito da Aeronáutica atestam, inequivocamente, a excelência do desempenho que é por todos admirado.

Boa Sorte!

A valorização dos recursos humanos sempre foi cultuada na Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica e nesse contexto, anualmente, é realizada a escolha do Graduado, Praça e Servidor-Padrão, cujo objetivo é distinguir aqueles que, por meio de seu trabalho, dedicação e profissionalismo, merecem integrar a referida Galeria, a qual encontra-se em local de destaque na Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, servindo de incentivo e motivação para todos.

Assim sendo, a SEFA registra, para o período compreendido entre outubro de 2011 e setembro de 2012, como reconhecimento por suas qualidades e méritos, compoendo a Galeria do Graduado, Praça e Servidor-Padrão, o **3S SAD Tiago Nascimento Medeiros**, o **S1 SAD Diego Lima Guilhon** e a **CV Lucemar Guedes Braga**.



**3S SAD MEDEIROS**  
NATURAL DO RIO DE JANEIRO - RJ  
DATA DE PRAÇA - 19 JUL 04  
APRESENTAÇÃO NA SEFA - 16 DEZ 04



**S1 SAD GUILHON**  
NATURAL DE TERESINA - PI  
DATA DE PRAÇA - 01 AGO 06  
APRESENTAÇÃO NA SEFA - 24 JAN 07



**CV LUCEMAR**  
NATURAL DO RIO DE JANEIRO - RJ  
SERVIDORA DA AERONÁUTICA - DESDE 11 OUT 77  
APRESENTAÇÃO NA SEFA - 01 MAR 88

# CONVÊNIOS, PARTICULARIDADES NA SUA GESTÃO.

Adaptação do Coronel-Aviador Geraldo Ignachiti Filho  
Diretor do Instituto de Economia e Finanças da Aeronáutica

O Governo Federal busca, por meio de convênios e outros repasses de recursos federais, atender às necessidades de investimentos nos mais diversos setores da sociedade brasileira, ampliando, assim, a sua capacidade de executar, de maneira descentralizada, o orçamento, racionalizando o emprego dos meios e amplificando a atuação do Estado.

Nesse contexto, em relação ao Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), o Comando da Aeronáutica celebrou Termo de Cooperação com a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, objetivando estabelecer a forma de participação no processo de gestão e execução dos convênios daquele Programa.

Este tema reveste-se de importância para os gestores do COMAER, em especial pelos benefícios gerados em proveito da sociedade, no que concerne à ampliação da sua capacidade de locomoção por via aérea, especialmente quando se trata de um País de dimensões continentais, onde o transporte aéreo assume papel fundamental para a integração e a segurança.



Portanto, as transferências voluntárias realizadas, mediante convênios e contratos de repasse, constituem um sistema de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, para execução de ações de interesse recíproco, financiadas com recursos do orçamento federal.

A busca das boas práticas na gestão dos convênios visa, precipuamente, a contribuir para a obtenção e boa aplicação dos recursos disponíveis.

Para compreender melhor a matéria, faz-se necessário conhecer algumas definições que serão usadas neste artigo, seguindo a publicação do Tribunal de Contas da União "Convênios e outros repasses".

Denomina-se **Convênio** o acordo, ajuste ou outro instrumento que discipline transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipe, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedade de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

Já, o **Contrato de Repasse** é o instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Os partícipes desse processo são caracterizados da seguinte forma: órgão ou entidade pública federal direta ou entidade da administração pública federal indireta, responsável pela transferência de recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio (**Concedente**); órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera do governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio (**Conveniente**); órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante celebração de contrato de repasse (**Contratante**) e órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera do governo, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse (**Contratado**).

Para uma melhor gestão dos convênios, quatro etapas são estabelecidas com intuito de cobrir todo o espectro de atuação, destacando:

- Proposição.
- Celebração/Formalização.
- Execução.
- Prestação de Contas.

Neste ponto faz-se necessário destacar que o acompanhamento de cada fase, com seus respectivos marcos legais, permitirá que a prestação de contas não venha a sofrer questionamentos e até a rejeição.

O Decreto 6.170/2007 instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e o Portal de Convênios do Governo Federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)). Toda a regulamentação disponível a respeito do tema encontra-se no citado Portal.



O SICONV é o sistema informatizado do Governo Federal no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no SICONV serão abertas para consulta pública na Internet, no Portal do Governo Federal.

Desde 1º de julho de 2008, o Portal de Convênios do Governo Federal foi disponibilizado e, a partir de 1º de setembro de 2008, é obrigatória a sua utilização para celebração, liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios firmados com recursos repassados voluntariamente pela União.

Com o propósito de capacitar os gestores nesta nova ferramenta, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento disponibilizou módulos de Educação à Distância para a operacionalização do Portal, disponibilizando curso à distância e manual de operacionalização nos endereços [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br) e [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

### Identificação das Necessidades

As necessidades existentes no seio da sociedade, levantadas a partir da realidade socioeconômica é que definem as áreas de atuação que necessitam de maior atenção e ação mais imediata do Estado.

A realidade socioeconômica levantada pelo Distrito Federal, pelos Estados e Municípios, normalmente identifica como as áreas mais carentes as da saúde, educação, saneamento, transporte, abastecimento de água, energia elétrica urbana e rural e habitação. Assim, os projetos a implementar devem contemplar a ação mais urgente e eficaz sobre determinada área carente.

A escolha do projeto a ser executado deve observar também: o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida.

### Conhecimento do Programa

Cabe ao interessado buscar, nos órgãos ou entidades apropriados, os recursos necessários à implementação do projeto.

Por conseguinte, a proposição de convênios em áreas consideradas prioritárias pelo governo federal tem mais chance de captar recursos. No portal de Convênios são disponibilizados os programas de transferência voluntária de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse.

### Elaboração do Plano de Trabalho

O interessado deve apresentar a proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema. Uma vez aceita, a proposta passa a denominar-se **Plano de Trabalho**, que é o documento por meio do qual o gestor define como o objeto será realizado.

O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e à adequação aos objetivos do programa governamental e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada a sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

A proposta de Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo:

a) justificativa para a celebração do instrumento, ou seja, explanação contendo a caracterização dos interesses recíprocos da proponente e do concedente, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

b) descrição completa do objeto a ser executado.

**Objeto** é o produto do convênio ou do contrato de repasse ou do termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;

c) descrição das metas a ser atingidas, qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas ou fases da execução. Entende-se por meta a parcela quantificável do objeto e por etapa ou fase a divisão existente na execução de uma meta;

d) previsão de prazo para execução consubstanciada em um cronograma de execução do objeto, no respectivo cronograma de desembolso e no plano de aplicação dos recursos a ser descentralizados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso, com estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos; e

e) informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Eventuais imprecisões ou impropriedades poderão ser resolvidas, devendo o proponente manifestar-se no prazo estipulado, pois a ausência de manifestação será entendida como desistência quanto ao prosseguimento do processo.



### Projeto Básico e Termo de Referência

Projeto básico é o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive quanto à sua viabilidade técnica, custo, fases ou etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Quando o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviço, o projeto básico recebe o nome de **Termo de Referência**, o que não altera a necessidade de o documento contemplar a descrição do bem ou serviço, o orçamento detalhado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

Tais instrumentos não se destinam a disciplinar a execução da obra ou do serviço (esse é o papel do projeto executivo), mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Devem ser apresentados antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigí-los antes da celebração do instrumento.

No caso de padronização do objeto, a autoridade competente do órgão ou entidade concedente pode dispensar, em despacho fundamentado, a apresentação do projeto básico.

Para calcular o custo do objeto proposto, o interessado poderá consultar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).

O gestor deve atentar para fidedignidade e exatidão das informações contidas no Plano de Trabalho. Qualquer falha, inexatidão no projeto ou falsidade de informações implicará a não-celebração do convênio.

A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do Plano de Trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas.

Nesse cenário, para propor a celebração de convênio, o interessado deve atentar para as seguintes medidas:

a) elaborar Plano de Trabalho (planejamento) de modo detalhado, preciso e completo, descrevendo, de maneira quantitativa e qualitativa, o objeto proposto, suas metas, etapas e/ou fases;

b) estruturar orçamento realista do objeto programado;

c) certificar-se da existência dos recursos de contrapartida; e

d) realizar previsão factível das fases do projeto e do prazo necessário para sua conclusão.

### Irregularidades e falhas mais frequentes na fase de proposição:

a) Plano de Trabalho pouco detalhado;

b) metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente;

c) caracterização insuficiente da carência de recursos;

d) projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes;

e) ausência de projeto básico;

f) falta da comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira); e

g) orçamento subestimado ou superestimado.

Outras informações sobre Plano de Trabalho e Projeto Básico podem ser encontradas em publicações do Tribunal de Contas da União, como "Licitações e Contratos" e "Obras Públicas", disponíveis no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), menu Publicações.

### Celebração e Formalização do Convênio

Os Estados, Distrito Federal e Municípios devem atender às seguintes condições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para receberem transferências voluntárias:



#### a) Contas do Exercício

Enviar suas contas ao Poder Executivo Federal, nos prazos previstos, para consolidação nacional e por esfera de governo, relativo ao Exercício anterior. Os Estados devem encaminhar suas contas até 31 de maio; os Municípios até 30 de abril de cada ano, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado.

**b) Relatório de execução orçamentária**

Publicar o relatório resumido da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

**c) Relatório de Gestão Fiscal**

Publicar até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. É facultado aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar o relatório semestralmente, até 30 dias após o encerramento do semestre.

**d) Limites de Gastos com pessoal**

Observar os limites estabelecidos, verificado ao final de cada quadrimestre. Caso os limites sejam ultrapassados, não havendo redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente da Federação não poderá receber transferências voluntárias.

**e) Regularidade na Gestão Fiscal**

Demonstrar a instituição, regulamentação e arrecadação de todos os tributos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição Federal.

**f) Despesas com pessoal**

Não destinar os recursos para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista.

**g) Adimplência com a União**

Estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União.

**h) Adimplências com outros convênios**

Estar adimplente com o dever de prestar contas no tocante a recursos anteriormente recebidos.

**i) Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde**

Cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde.

**j) Limites da dívida pública**

Observar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal.

**k) Contrapartida**

Estabelecer previsão orçamentária de contrapartida compatível com a capacidade financeira do conveniente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a qual poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, ou de bens e serviços, se economicamente mensuráveis.

**l) Cadin**

Comprovar a inexistência de pendências pecuniárias junto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

**m) Regularidade junto ao INSS e FGTS**

Apresentar Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

**n) Cadastramento no SICONV**

Atualizar o cadastro do conveniente ou contratado no SICONV - Portal dos Convênios.

**o) Plano de Trabalho**

Ter aprovado seu Plano de Trabalho.

**p) Licença Ambiental**

Obter licença ambiental prévia quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais.

**q) Propriedade do imóvel:**

Comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, ou da ocupação regular de imóvel, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

**r) Hipóteses de vedação de celebração**

A celebração de convênios e contratos de repasse nem sempre é permitida. Destacam-se a seguir, as principais hipóteses de vedação:

aa) entidade privada com dirigentes vinculados ao poder público;

bb) membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas da União, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;

cc) servidor público vinculado ao órgão ou entidade concedente, ou respectivo cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;

dd) inadimplência com outros convênios;

ee) convênios de valor inferior a R\$ 100.000,00;

ff) falta de correlação entre o objeto social e as características do programa; e

gg) falta de condições técnicas.

**s) Publicidade da Celebração**

Todos os extratos dos convênios deverão ser publicados no DOU, bem como dada publicidade de todos os atos relativos à sua operacionalização no Portal dos Convênios do Governo Federal. Deve-se ainda, dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, e o concedente deve notificar a celebração do instrumento e a liberação dos recursos à Assembléia Legislativa, à Câmara Legislativa ou Câmara Municipal, conforme o caso.

Os convenientes deverão disponibilizar, ainda, por meio da Internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, objeto, a

finalidade, os valores e as datas de liberação e detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para execução do objeto pactuado.

#### t) Execução do Convênio

O êxito na execução do convênio está em seguir à risca o planejamento estabelecido no Plano de Trabalho aprovado e as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal.

Falhas e irregularidades cometidas nessa fase podem comprometer, irremediavelmente, as contas que serão apresentadas ao órgão repassador dos recursos. Nesta fase, ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, podendo ser realizadas após o término da vigência do convênio. As conclusões das fiscalizações servem de base para a avaliação das contas.

Se o gestor cumprir as duas primeiras fases de maneira criteriosa, adotando parâmetros corretos, muito provavelmente conseguirá executar a contento o objeto conveniado. No entanto, é importante observar algumas situações que, se não forem bem cuidadas, podem provocar problemas. A utilização de recursos para finalidade diversa da pactuada em convênio implica irregularidade grave.

É comum o gestor perceber, ao receber os recursos, que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento do convênio. Também acontece de o objeto proposto não mais ser considerado prioritário, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos.

Em ambos os casos, é comum o gestor utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento, a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas do convênio, é considerada falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no cadastro de contas irregulares do TCU, para remessa ao Ministério Público Eleitoral.

A providência que o gestor deve tomar nos casos apontados é entrar em contato com o órgão concedente para renegociar os termos do convênio naquilo que não seja exequível. Em hipótese alguma o gestor deve utilizar os recursos para outra finalidade.

#### u) Execução Financeira

A gestão financeira tem importância fundamental na execução do convênio e compreende a realização de diversos procedimentos.

Conta bancária específica. Os recursos liberados pelo repassador deverão ser mantidos e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse e somente podem ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro.

Em nenhuma hipótese os recursos podem ser transferidos para movimentação em outras contas do conveniente ou gerenciados recursos diversos de diversos convênios em uma mesma conta.

Enquanto não utilizados em sua finalidade, os recursos devem ser aplicados em caderneta de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, se corresponder a um menor período.

#### v) Pagamento de Despesas

Os pagamentos devem seguir todos os estágios de pagamento de despesas na administração pública: empenho, liquidação e pagamento.

O **empenho** é o comprometimento de verba orçamentária para fazer face a uma despesa. É o ato formal praticado pela autoridade competente, o ordenador de despesas, que cria para o órgão emitente uma obrigação de pagamento futuro que poderá ou não se concretizar.

**Liquidação** consiste na verificação do direito do credor de receber o valor empenhado, ou parte dele. É nessa fase que são emitidas e conferidas as medições de serviços, as notas fiscais de entrega de material, os recibos de prestação de serviços. A partir da comprovação física do recebimento dos bens adquiridos ou da efetiva prestação de serviços contratados é que o gestor procederá ao pagamento da despesa.

O **pagamento** é o estágio final de despesa. Consiste na ordem bancária no valor correspondente ao produto entregue ou ao serviço prestado. Os pagamentos devem ser feitos exclusivamente mediante crédito em conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços.

Antes de cada pagamento, o conveniente ou contratante deverá incluir no SICONV as informações exigidas para que a instituição financeira possa efetuar o crédito na conta bancária do favorecido.

Não podem ser antecipados pagamentos a fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor e ver-se responsabilizado pelo montante pago indevidamente, o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação.

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação, emitida pelo beneficiário/fornecedor. Cada débito em conta corrente deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (empenho, nota fiscal, recibo, cópia de cheque) no mesmo valor.

O gestor deve tomar o cuidado de não realizar despesas vedadas pela legislação dos convênios, como as elencadas a seguir:

despesas a título de administração, taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária;

pagamentos, a qualquer título, a servidor ou empregado público, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas exceções legais;

despesas realizadas em data anterior à vigência do instrumento;

pagamentos efetuados em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tiver

ocorrido durante a vigência do convênio e seja expressamente autorizada por autoridade competente de concedente ou contratante; e

despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo de orientação social, desde que previstas no Plano de Trabalho. Esta impropriedade pode ter como consequência o corte dos valores e sua devolução aos cofres públicos.

Os documentos de despesas (empenhos, medições, notas fiscais, faturas, recibos) devem ser emitidos em nome do conveniente e conter o número do convênio ou contrato de repasse a que se referir.

Segundo o TCU as principais falhas na execução financeira dos convênios são:

saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;

execução de despesas fora da vigência do convênio; saque de recursos para pagamento de despesas em espécie, sem que haja autorização;

utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio;

utilização de recursos em pagamento de despesas outras do conveniente;

pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;

transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas;

aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas;

descompasso entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;

não aplicação ou não comprovação de contrapartida;

ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, quando o prazo previsto de utilização for superior a 30 dias;

uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista no convênio;

não devolução do saldo financeiro ao concedente;

aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número do convênio;

emissão de cheque ao portador, em vez de nominal ao beneficiário;

alteração do objeto do convênio sem autorização, prévia, do órgão repassador;

pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto; e

ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução objeto com os recursos federais repassados.

#### **w) Execução Física**

A execução física do objeto do convênio desenvolve-se em várias fases e compreende diversos procedimentos. Deverá existir perfeita sincronia com a execução financeira, evitando-se dúvidas quanto à legalidade e à lisura dos atos praticados.

#### **x) Procedimentos Licitatórios**

Os órgãos e entidades públicas que recebem recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação são obrigados a observar as disposições da Lei de Licitações e Contratos e demais normas federais.

O Decreto 5.504/2005 estabelece a exigência de pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos e privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos. Conforme o valor e a natureza do objeto a ser adquirido ou produzido, obras, serviços de engenharia, compras e outros serviços, a licitação pode, ainda, ser realizada por convite, tomada de preços e concorrência.

As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

Mesmo não participando da comissão de licitação, o gestor é responsável pelo processo, pois ele é a autoridade que realiza a homologação do resultado e adjudica o objeto vencedor.

A comissão encarregada de proceder à licitação deve ser integrada, preferencialmente, por pessoas que possuam conhecimento da legislação específica e alguma experiência em processos licitatórios.

#### **aa) Irregularidades e falhas mais frequentes encontradas pelo TCU em processos licitatórios**

falta de divulgação da licitação;

editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento;

aquisição direta de bens e serviços sem licitação;

dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência;

ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no convite;

fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação, fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida;

ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado;

exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa;

permissão de participação de empresas "fantasmas";

inobservância dos prazos para interposição de recursos;

ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais);

direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas; e

não certificação da regularidade das empresas licitantes nos órgãos competentes, tais como Juntas Comerciais, Receita Federal, Receita Estadual e CREA.

## bb) Contratação com terceiros

Após o regular processo licitatório, segue a fase de celebração do contrato com a empresa vencedora do certame, estabelecendo com clareza e precisão as condições para sua execução, expressa em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, contendo todas as especificações referentes a:

- definição exata e perfeita do objeto contratado;
- regime de execução e forma de fornecimento;
- prazos das etapas de execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto;
- critérios de reajuste de preços;
- direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis, valores de multas e os casos de rescisão;
- início e término de vigência;
- cláusula que obrigue o contratado conceder livre acesso aos documentos e registro contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo, no caso de contratos celebrados à conta de recursos de convênios e contratos de repasse; e
- apreciação prévia à assessoria jurídica.

## cc) Irregularidades e falhas mais frequentes na contratação de terceiros detectadas pelo TCU

- prorrogação de contrato e alteração contratual após ter expirado o prazo de vigência;
- prorrogação de contratos sem previsão legal;
- realização de pagamentos sem cobertura contratual;
- uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado no convênio;
- realização de pagamentos antecipados;
- contratação de “empresas-fantasma”;
- aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado;
- não exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada; e
- acréscimos nos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no art.65, § 1º, Lei 8.666, de 1993. Até 25% (vinte e cinco por cento) nos serviços, obras e compras e até o limite de 50% (cinquenta por cento), nas reformas de edifícios ou de equipamentos.



Por ser um processo complexo e envolver muitas variáveis, uma obra deve merecer toda atenção do gestor. Desde o projeto básico até o recebimento final, todas as fases devem ser criteriosamente fiscalizadas.

No manual de Obras Públicas – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, do TCU, com possibilidade de *download* em seu Portal, são encontradas as recomendações para o sucesso na execução e na fiscalização de obras públicas. Os seguintes temas são destacados:

- escolha de terreno;
- estudo de viabilidade;
- elaboração do projeto;
- licitação da obra;
- contratação;
- alterações contratuais;
- fiscalização;
- rescisão de contratos e sanções administrativas;
- medições e recebimento da obra;
- conservação e manutenção;
- principais normas aplicáveis;
- irregularidades em obras públicas; e
- súmulas do TCU.

## ee) Execução de contratos de bens e serviços

Todas as cláusulas contratuais devem ser cumpridas, devendo o gestor responsável exigir tal verificação. Não cabe tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado, caso contrário, será responsabilizado pelo não cumprimento do objeto conveniado.

Em caso de aquisição de produtos, é fundamental que, no momento da entrega, seja feita rigorosa conferência de suas características (peso, tamanho, qualidade, especificação técnica, etc.). O recebimento de produto deve ser atestado por responsável designado pelo conveniente. A entrada de produto no almoxarifado deverá ser registrada conveniente e oportunamente. O bem adquirido deve ser empregado no objeto do convênio e em benefício da comunidade.

## ff) Prestação de contas do convênio ao órgão repassador

A prestação de contas deverá ser apresentada em tempo hábil e convenientemente. Todo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios e contratos de repasse estará sujeito a prestar contas de sua boa e regular aplicação no prazo máximo de sessenta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração.

A prestação de contas será composta, além dos dados apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, dos seguintes documentos:

- relatório de cumprimento do objeto;
- declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio ou contrato de repasse;

relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, ou relação de treinados ou capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso;

comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.



#### gg) A prestação de contas à sociedade

A correta e tempestiva inserção de informações no Portal de Convênios do Governo Federal contribui para a transparência e para o controle social de seus atos de gestão na execução dos convênios e contratos de repasse pactuados. É a sua prestação de contas para a sociedade.

#### hh) A Tomada de Contas Especial – TCE

A TCE é um processo administrativo com rito próprio, formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o respectivo ressarcimento.

A TCE é medida de exceção e somente será instaurada após se mostrarem infrutíferas as providências adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão repassador com vistas à regularização de pendências que impediu a aprovação das contas do gestor.

No caso de convênio e contrato de repasse, a TCE poderá ser instaurada em decorrência de:

omissão no dever de prestar contas;

rejeição parcial ou total das contas apresentadas pelo gestor ao órgão repassador dos recursos. Tal rejeição pode ser

motivada pela constatação de superfaturamento, de sobrepreço, de não execução do objeto, de ausência de nexos entre as despesas realizadas e o objeto pactuado, de desvio de objeto, dentre outras irregularidades;

irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores; e

denúncias de irregularidades em convênios ou repasses apresentadas por cidadãos ou veiculadas nos meios de comunicação, as quais, apuradas, sejam comprovadas.

Durante o processamento da TCE no TCU, o responsável por gerir os recursos do convênio tem direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo produzir as provas que julgar necessárias em seu favor.

No âmbito do repassador de recursos, a instauração da TCE ensejará a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SICONV, o que impedirá novas transferências de recursos financeiros mediante convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação da entidade inadimplente.

Os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo TCU poderão sofrer várias consequências, tais como:

devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;

aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário;

inserção no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias;

envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;

inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal; e

envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração do processo penal.

Como se pode verificar, este é um tema extenso e complexo e este artigo não pretende encerrar sua completa discussão, mas certamente intenciona servir de orientação para os gestores envolvidos na administração de convênios e outros repasses, à luz da Doutrina do Tribunal de Contas da União.

#### REFERÊNCIAS

ORZIL, Alexandre. **Convênios públicos: a nova legislação**. 2 ed. Brasília: Orzil Consultoria, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. 3 ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2009.

# A CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE CAPACITAÇÃO: UMA QUESTÃO SINGULAR.

Ricardo Freitas da Silva

Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais e Chefe da Divisão de Desenvolvimento e Avaliação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Cumprimentando-os, dedico estas linhas para aqueles profissionais que trabalham na área de gestão de pessoas e realizam contratações de serviços de capacitação com amparo na Lei de Licitações.

Neste breve ensaio, buscarei explorar a subjetividade que envolve o requisito singularidade inerente à ideia de inexigibilidade de licitação, por meio de um estudo de caso em um cenário hipotético desenhado.

## Embasamento Teórico

É pacífico o entendimento doutrinário de que a contratação de serviços de capacitação será realizada com base no inciso II do artigo 25 combinado com o inciso VI do artigo 13 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Em outras palavras, **inexigível** é a licitação quando houver inviabilidade de competição, para a **contratação** de serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização; no estudo em apreço, remete-se aos **serviços técnicos profissionais de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**.

Aliás, cabe mencionar o brilhante trabalho produzido pelo Tribunal de Contas da União, chamado a manifestar-se acerca do tema, que assim proferiu na Decisão n. 439/1998, do Plenário, referente ao Processo nº TC 000.830/98-4<sup>1</sup>:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide:

*1. considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93;*

Contemporâneo àquela, o Acórdão TCU 1336, de 2 de agosto de 2006, inova o ordenamento jurídico ao “louvar” o princípio da economicidade, por meio do dispositivo do “duplo enquadramento de despesa” e racionalizar os custos

das contratações públicas ao optar-se pela **dispensa** quando a Lei 8.666/93 classificaria como **inexigibilidade**. Nas palavras do Ministro Relator UBIRATAN AGUIAR:

*“(…) nos casos em que se verifique a possibilidade de duplo enquadramento, o que ocorrerá quando a situação se amoldar nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade e a despesa não ultrapassar os limites contidos nos incisos I ou II do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos, pode o administrador, desde que devidamente justificado nos autos, no âmbito do seu poder discricionário e em conformidade com o princípio da economicidade, **adotar o fundamento legal que implique menor onerosidade à Administração Pública**. Por oportuno, registre-se que, com esse entendimento, a aplicação de tal princípio não fere o preceito ao qual está vinculado: o princípio da legalidade” (grifo nosso).*



À primeira vista, assim, não se identificam embargos ou empecilhos diante da exegese aqui exposta. No entanto, a subjetividade inerente ao conceito de **singularidade**, um dos requisitos para se configurar a situação “temporal” de prestação de serviço inexigível (os outros dois pilares seriam a notória especialização e a capacidade técnica), sim, temporal, porque se aquele hoje é raro, ou apenas uma ou outra empresa é capaz de ministrar determinado treinamento, amanhã o próprio mercado de cursos se regula e a oferta aumenta, é tema para longos debates entre os técnicos da Divisão de Desenvolvimento e Avaliação – DIDAV – do Fundo

<sup>1</sup> SILVA, André Patara Myrrha de Paula e. A contratação direta de cursos de capacitação por inexigibilidade de licitação. *Jus Navigandi*: Teresina, ano 13, n. 1838, 13 jul. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/11486>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

Nacional de Desenvolvimento e Educação – FNDE – e, por vezes, o principal argumento para a recusa de uma solicitação de capacitação.

#### Serviço, técnico; natureza, singular.

À luz da doutrina, JACOBY<sup>2</sup> nos ensina que “É imperioso, contudo, que o serviço contratado apresente uma singularidade que **inviabilize a competição** entre os diversos profissionais técnicos especializados” (grifo nosso). Veja-se a aplicação do conceito no estudo de caso abaixo:

“O servidor Pedro Paulo, lotado na Diretoria Financeira, solicita à DIDAV a inscrição no curso de SIAFI Operacional, pois ele alega no formulário que precisa se capacitar no novo Subsistema de Contas a Pagar e a Receber – CPR. Recebida a solicitação pela Divisão, verificou-se que três empresas ofertam o mesmo curso de SIAFI Operacional, a saber: a empresa **S capacitações**, com carga horária de 40 h/a, ministrado por Glauber Motta, em Brasília, no período de 5 a 9 de março de 2012, nas dependências da contratada. Dentre os tópicos do conteúdo programático, destacam-se: \* o funcionamento do Subsistema de Contas a Pagar e a Receber – CPR; \* o plano de contas, tabela de evento, e os aspectos da contabilidade pública aplicada ao SIAFI; \* o lançamento de documentos no Novo CPR; \* as fases da despesa no SIAFI, por meio do Novo CPR. Custo: R\$ 1.900,00 por pessoa. A segunda, **T eventos**, que realizará o curso também em Brasília, do dia 12 a 16 de março de 2012, com carga horária de 40 h/a, não contempla no conteúdo programático o assunto CPR, apesar de ser o melhor custo-benefício (R\$ 1.000,00); por sua vez, a terceira, **Y treinamentos**, realizará um seminário fora de Brasília, contempla no conteúdo programático o assunto CPR, porém ele será abordado por apenas um dos palestrantes, no dia 21, na Semana de Gestão Orçamentária e Financeira, do dia 19 a 23 de março de 2012, que falará 2h sobre o tema: O funcionamento do Subsistema de Contas a Pagar e a Receber – CPR. Custo: R\$ 1.500,00”.

Cabe um parêntese: em atenção aos instrumentos da Política Nacional de Gestão de Pessoas, dispostos nos incisos do artigo 5º do Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, o qual institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o FNDE implementou no ano de 2009 o **Sistema de Gestão por Competências – SGC** que, por meio do cruzamento entre as competências exigidas pelo posto de trabalho e o currículo do servidor, aponta os **gaps**, ou lacunas de competências, as quais deverão ser supridas, dentre outros meios, pela Política de capacitação insita no **Plano Anual de Capacitação por Competências** da autarquia.

Retomando o cenário desenhado, questionamos: qual seria a capacitação mais **eficiente**, para o servidor? Fere o princípio constitucional da **isonomia** a escolha discricionária de uma empresa em detrimento das outras? Melhor, que tal balizar a contratação pelo objetivo **tipo de licitação “técnica e preço”**? A este respeito, JACOBY<sup>2</sup> preleciona que “A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço”; e reitera “**A essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados**”(grifo nosso).

Em resposta às questões levantadas, entende-se que a capacitação mais **eficiente** é a ofertada pela empresa **S capacitações**, pois o **gap** de competência seria mais bem preenchido com um curso que aborda de forma completa o novo Subsistema de que o servidor necessita conhecer; ainda, ressalte-se que a escolha de tal empresa **não fere a isonomia**, haja vista que a Lei 8.666/93 reconhece a possibilidade de contratação direta de serviços de capacitação por inexigibilidade de licitação, bem como por dispensa de licitação, e, por fim, o **tipo de licitação “técnica e preço”** não se aplica ao objeto em análise, pois a singularidade não está associada à noção de preço, como também não há previsão na norma para aplicação daquela regra.

#### Considerações Finais

Somente depois de definido o objeto que a Administração pretende contratar, é que o serviço ou profissional será buscado no mercado. Esta é a regra. A exceção fica por conta daqueles serviços e profissionais que possuem “um algo a mais”, um traço diferenciador, o conhecimento de uma técnica específica ou um dom. Por exemplo, existem muitos quadros pintados a óleo; na verdade, até existem escolas que ensinam outras técnicas de pintura. Qualquer pessoa pode aprender a pintar. Mas, **somente existe uma** pintura a óleo sobre madeira de álamo que se encontra exposta no Museu do Louvre, a Gioconda, ou a **singular** Mona Lisa de Leonardo da Vinci.

Cuidado deve ter o gestor que contrata! Embora o certame licitatório seja uma norma vinculante para toda a Administração Pública, aquele deve “perceber” que o mercado possui regras próprias, muitas delas **vão de encontro** às necessidades daquela. Talvez isso explique porque muitas licitações são desertas...



<sup>2</sup> JACOBY FERNANDES, J.U., *Contratação Direta sem Licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 595.

<sup>3</sup> Op cit.

# A EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DO SIASG NO COMANDO DA AERONÁUTICA.

Major-Intendente Alexandre Werneck Pfaltzgraff

Chefe da Subseção de Análise de Licitações e Contratos da SEFA

## 1 O surgimento do Sistema

Em 1994, por meio do Decreto nº 1.094<sup>1</sup>, de 23 de março, surgia o Sistema de Serviços Gerais (SISG), cujo objetivo era o de integrar os órgãos da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, de forma sistêmica, a fim de padronizar e coordenar os procedimentos a ser adotados na condução de determinadas atividades administrativas comuns, segundo definido em seu Art. 1º.

*“Art. 1º Ficam organizadas sob a forma de sistema, com a designação de Sistema de Serviços Gerais (SISG), as atividades de administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, material, transporte, comunicações administrativas e documentação”.*

E, na sequência desse mesmo Decreto, no Art. 7º, com a finalidade de informatizar e operacionalizar o SISG, citava-se, pela primeira vez, a figura do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).

*“Art. 7º Fica instituído o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), auxiliar do SISG, destinado a sua informatização e operacionalização, com a finalidade de integrar e dotar os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional de instrumento de modernização, em todos os níveis, em especial:*

*I - o catálogo unificado de materiais e serviços;*

*II - o cadastramento unificado de fornecedores; e*

*III - o registro de preços de bens e serviços”.*

Entretanto, o SIASG, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), não se restringiu aos instrumentos supramencionados e, em constante evolução, dota os gestores públicos e a sociedade em geral de diversas outras funcionalidades que permitem, cada vez mais, a transparência dos atos públicos.

Dentre outras funcionalidades, destacam-se:

- A divulgação eletrônica das compras governamentais (todas as modalidades licitatórias, bem como as dispensas e as inexigibilidades), por meio do módulo do Sistema Integrado de Descentralização de Crédito (SIDEDEC), recentemente incrementado pelo MPOG em plataforma web;

- A execução de pregões eletrônicos no Comprasnet, o que tem gerado economia significativa ao Governo, haja vista o aumento da competitividade;

- A emissão de Notas de Empenho, no módulo SISME; e

- O registro e o acompanhamento dos contratos administrativos e seus respectivos cronogramas, através do módulo SICON.



A utilização do SIASG pelos Órgãos integrantes do SISG e por aqueles que, também, aderiram ao Sistema, tem caráter obrigatório, ratificado na Portaria Interministerial nº 140<sup>2</sup>, de 16 de março de 2006, dos Ministérios do Controle e da Transparência e do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao prever nos §§1º, dos Artigos 10 e 11, que as informações, respectivamente, referentes às licitações e aos contratos, devem ser extraídas do SIASG e publicadas no site denominado “Transparência Pública”.

*“§1º As informações de que trata este artigo serão extraídas do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG”.*

Ademais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem determinado, anualmente, que as informações referentes aos contratos administrativos sejam disponibilizadas no SIASG.

*“[...] Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, pelo Poder Executivo [...]”*

<sup>1</sup> BRASIL. Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministérios do Controle e da Transparência. Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores - internet e dá outras providências.

Por conseguinte, o cumprimento dessas legislações passou a ser objeto de fiscalização por parte do Órgão de Controle Externo do Governo Federal: o Tribunal de Contas da União.

## 2 A visão do Tribunal de Contas da União (TCU)

Além da atribuição constitucional de controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi incumbido, nos termos da Lei nº 9.755<sup>3</sup>, de 16 de dezembro de 1998, de criar *homepage* na internet, com o objetivo principal de atender ao princípio da transparência pública e divulgar, dentre outros:

*“[...] II – os relatórios resumidos da execução orçamentária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; [...] V – os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos e as comunicações ratificadas pela autoridade superior; e VI – as relações mensais de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta”.*

Para tal, o Tribunal de Contas da União editou a Instrução Normativa nº 28<sup>4</sup>, de 05 de maio de 1999, a qual estabeleceu que os dados e as informações alimentadores da *homepage* deveriam ser disponibilizados na Internet, sob encargo dos órgãos responsáveis pelos sistemas. No caso do SISC, as responsabilidades ficaram estabelecidas no inciso XXI, do Art. 2º, da Instrução.

*“XXI - o órgão federal gestor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, ou de outro que vier a substituí-lo, tornará disponível, na Internet, os dados e informações acerca das relações mensais de todas as compras feitas pelos órgãos e entidades integrantes do referido sistema”.*



Recentemente, em 2011, aquele Tribunal emitiu o Acórdão nº 1.793<sup>5</sup>, ressaltando a obrigatoriedade da utilização do SIASG, principalmente, ao destacar a necessidade de registro dos contratos, de publicação das licitações e de emissão de Notas de Empenho nesse Sistema.

<sup>3</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de *homepage* na “internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências.

<sup>4</sup> Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 28, de 05 de maio de 1999. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1793/2011 – Plenário. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>.

*“[...] 9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do SISC; [...] 9.2.7.1 a cadastrarem seus contratos no SIASG, em atenção ao Art. 19, §3º, da Lei nº 12.309/2010; [...] 9.2.2 oriente os órgãos integrantes do SISC; [...] 9.2.6. crie controles no sistema SIASG de forma a não permitir o registro de licitações em modalidades incompatíveis com os valores previstos na legislação, em atenção ao princípio da legalidade contido no caput do Art. 37 da Constituição Federal e ao disposto nos incisos I e II do Art. 23 da Lei nº 8.666/1993; [...] 9.2.9. em conjunto com a STN/ME, crie controles para restringir que membros do SISC efetuem empenhos diretamente no sistema SIAFI, em desacordo com o Art. 2º da IN - SLTI/MP 1/2002, ou institua controles compensatórios com vistas a evitar a ocorrência dessa irregularidade; [...]”*

Ciente de todas as legislações que regem a utilização e a operacionalização do SIASG, compete à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica orientar as Unidades Gestoras do Comando da Aeronáutica, o que vem ocorrendo desde a sua efetiva adesão ao Sistema de Serviços Gerais.

## 3 Breve histórico da aplicação do SIASG no Comando da Aeronáutica

O §2º do Art. 1º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, prevê a possibilidade de os Comandos Militares em aderirem ao Sistema.

*§2º Os Ministérios Militares e o Estado-Maior das Forças Armadas poderão aplicar, no que couber, as normas pertinentes ao SISC.*

Nesse contexto, a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica engajou-se na adoção do SISC, tendo assinado, em 2005, o respectivo Termo de Adesão. Porém, a adesão, naquele momento, limitava-se à utilização do Pregão Eletrônico no Comprasnet, em cumprimento ao Decreto nº 5.450<sup>6</sup>, de 31 de maio de 2005, o qual determina, no §1º do seu Art. 4º, que as aquisições de bens e serviços comuns deveriam ser realizadas por meio dessa modalidade.

*“[...] Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.*

*§1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.*

Desde aquela data, o Comando da Aeronáutica tem em seus quadros quatrocentos e setenta e quatro pregoeiros, configurando-se como a quinta Instituição, em número de pregoeiros, em um universo de 369 trezentos e sessenta e nove Órgãos Públicos.

<sup>6</sup> BRASIL. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Entendendo que a adesão ao pregão eletrônico trouxe economia significativa ao Comando da Aeronáutica, em especial por causa do aumento da competitividade nos procedimentos licitatórios, a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica vem envidando esforços para adesão completa ao SIASC, a partir de 01 de janeiro de 2009, para o atendimento aos anseios do Governo e da sociedade quanto à transparência dos atos públicos.

Portanto, em 2008, iniciou os preparativos para que todas as Unidades Gestoras do Comando da Aeronáutica estivessem aptas a iniciar os demais procedimentos no Sistema, não só para a execução do Pregão Eletrônico, mas, também, para a emissão de Notas de Empenho, inclusão e acompanhamento dos contratos de despesas e seus respectivos cronogramas, bem como para a divulgação das demais modalidades, das dispensas e das inexigibilidades de licitação.

A Subsecretaria de Contratos e Convênios (SUCONV) da SEFA, por meio da Divisão de Licitações e Contratos (SUCONV-1), emitiu a mensagem SIAFI nº 2008/1424152, de 08 de dezembro de 2008, divulgando a obrigatoriedade das UASG do Comando da Aeronáutica quanto à utilização dos módulos do SIASC.

Foram ministrados cursos preparatórios aos representantes das diversas Unidades do Comando da Aeronáutica, sendo estes, os responsáveis pela difusão inicial dos ensinamentos nas suas próprias localidades.

O primeiro ano de adesão completa (2009) foi experimental para todas as Unidades, mas já demonstrou o comprometimento dos gestores em atender à legislação em vigor, comprovado pela evolução do número de contratos registrados no módulo do Sistema de Gestão de Contratos - SICON (Gráfico 01).

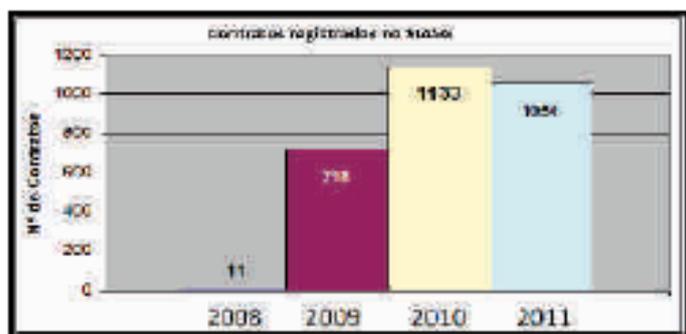


Gráfico 01 Fonte: DW SIASC (22 de fevereiro de 2012)

Em 2009 e 2011, os cursos ministrados pela SUCONV-1 intensificaram-se, tendo sido ministrado o Curso de Operacionalização do SIASC nas seguintes Organizações:

- Instituto de Logística da Aeronáutica (ILA), com participação de gestores da Base Aérea de São Paulo (BASP), da Prefeitura de Aeronáutica de São Paulo (PASP), do Parque de Material Aeronáutico de São Paulo (PAMA-SP), da Fazenda de Aeronáutica de Pirassununga (FAYS), do Instituto de Logística da Aeronáutica (ILA), do Instituto de Controle do Espaço Aéreo (ICEA) e da Subdiretoria de Abastecimento (SDAB);

- No VI COMAR, para a Base Aérea de Brasília (BABR), para o próprio VI COMAR, para o Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA-1) e

para a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC); e

- No Centro de Computação da Aeronáutica de Brasília (CCA-BR) – com a participação de Oficiais, Graduados e Servidores Civis da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate, do Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR), do Primeiro Serviço Regional de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SERIPA-1), do Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA-1), do Gabinete do Comandante da Aeronáutica (GABAER) e da Comissão de Promoção de Oficiais (CPO).

Tornou-se reconhecido o nível dos cursos ministrados pela Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, motivo pela qual a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) emitiu um convite para que fosse ministrado curso similar naquela Instituição, o que ocorreu em setembro de 2011.

Por outro lado, em 2010, em um esforço conjunto com a Academia da Força Aérea (AFA), o curso de SIASC foi implementado, pela primeira vez, para os Cadetes do 4º Esquadrão do Curso de Formação de Oficiais Intendentes (CFOINT). Após essa experiência positiva, a AFA, para o ano de 2011, incluiu o Curso de Operacionalização do SIASC, ministrado por instrutores da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica, tornando-se atividade extracurricular obrigatória.

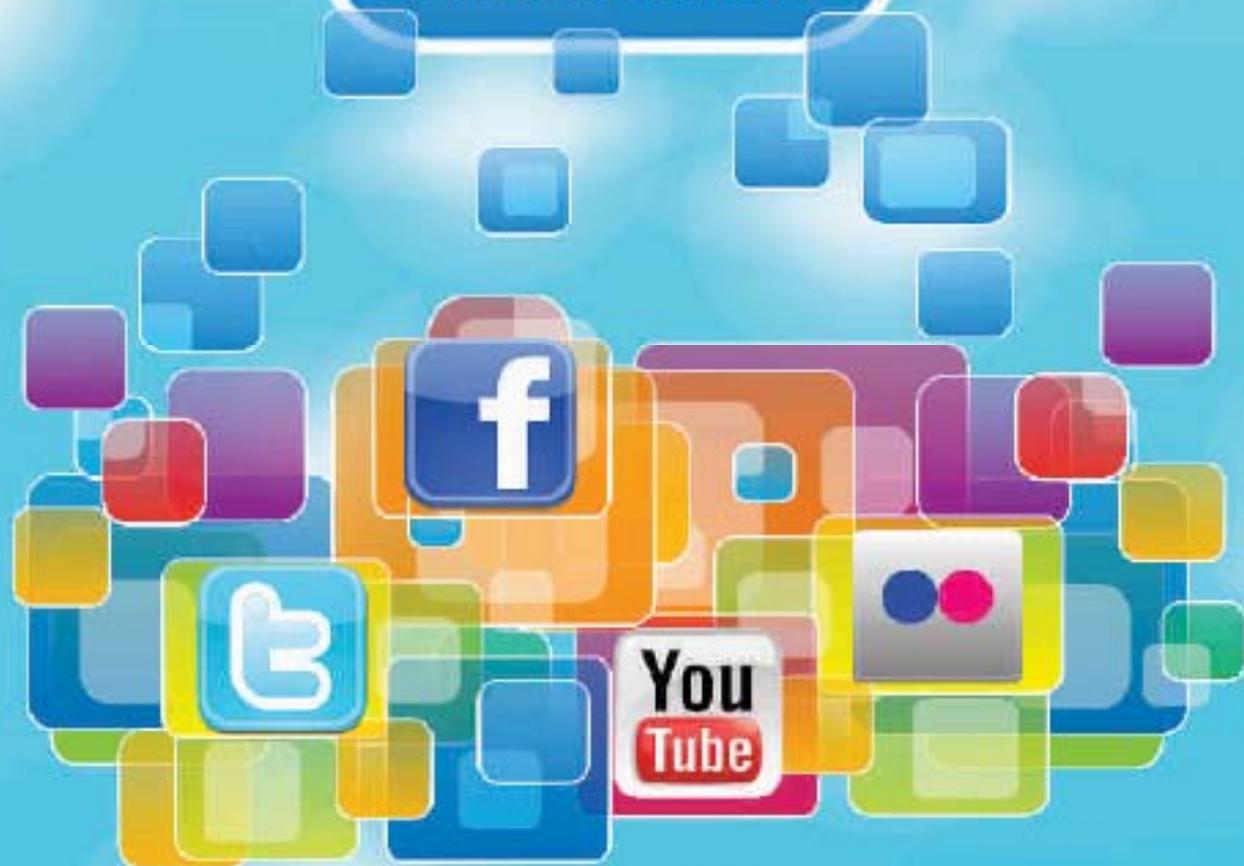
Dessa forma, tal iniciativa enriqueceu a formação dos Cadetes-Intendentes, facultando-lhes aptidão não só para atuarem como pregoeiros, como já ocorria anteriormente, mas, também, capacitados a utilizar todos os módulos do Sistema.

Além de atingir os gestores que trabalham diretamente com o SIASC, seja na publicação das licitações, seja na emissão de Notas de Empenho ou no registro de contratos, dentre outras atividades, a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica busca difundir o SIASC noutra funcionalidade, bastante em voga, a qual refere-se ao módulo específico para os **Fiscais de Contratos**.

Independente da especialidade ou função do militar ou servidor civil, quando designado para compor comissão de fiscalização, este deverá estar apto a operar o SIASC, possibilitando que o próprio fiscal do contrato registre as medições e as ocorrências do seu contrato, não permitindo que essa atribuição seja delegada a outro gestor, haja vista que o seu CPF fica registrado e vinculado ao respectivo contrato no Sistema, e seu acesso se processe por meio de senha individual e intransferível.

Para o ano de 2012, com a finalidade de manter a atualização dos gestores do Comando da Aeronáutica, a Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica prevê a realização das instruções de operacionalização do Sistema nas seguintes localidades: Quarto COMAR (no Instituto de Logística da Aeronáutica); Quinto COMAR e no Sexto COMAR, todos coordenados pelo Instituto de Economia e Finanças da Aeronáutica.

A Divisão de Licitações e Contratos (SUCONV-1), permanece à disposição para orientações e para quaisquer dúvidas referentes à operacionalização do SIASC, por meio do e-Mail [sufin3.1e@sefa.aer.mil.br](mailto:sufin3.1e@sefa.aer.mil.br).



## Comunique-se pelos canais oficiais:

[facebook.com/fanpageportalfab](https://facebook.com/fanpageportalfab)

[facebook.com/concursosfab](https://facebook.com/concursosfab)

[twitter.com/portalfab](https://twitter.com/portalfab)

[youtube.com/portalfab](https://youtube.com/portalfab)

[flickr.com/portalfab](https://flickr.com/portalfab)

# FORÇA AÉREA FM

CLIQUE E OUÇA



## FORÇA AÉREA FM

*Rompendo a barreira do som!*

**WWW.FAB.MIL.BR**

91,1 FM  
BRASÍLIA



90,1 FM  
FOZ DO IGUAÇU