



Instituto Brasiliense de Direito Público

Escola de Administração Pública de Brasília

Mestrado Profissional em Administração Pública (MPAP)

Breno Vieira de Freitas

**COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO EXTERIOR:  
UMA PROPOSTA DE MUDANÇA PARA O DEPARTAMENTO DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Brasília

2019

Breno Vieira de Freitas

**COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO EXTERIOR:  
UMA PROPOSTA DE MUDANÇA PARA O DEPARTAMENTO DE  
CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Martins Falcão

Brasília

2019

---

Freitas, Breno V.

Compras e contratações públicas no exterior: uma proposta de mudança para o Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro / Breno Vieira de Freitas – Brasília: 2019

81 f.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Escola de Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Humberto Martins Falcão.

1. Compras Públicas 2. Processos 3. Desempenho 4. Licitações Internacionais

---

# FOLHA DE APROVAÇÃO

A realização do mestrado é uma conquista pessoal e profissional, que só foi possível graças ao sacrifício e ensinamentos dos meus pais, que me colocaram no trilho para que eu pudesse chegar até aqui. A minha esposa Christiane agradeço pelo apoio incondicional nesses dois anos em que tivemos que abdicar do precioso tempo em família para que eu me dedicasse aos estudos. Agradeço imensamente a todos os meus familiares e amigos que me deram carinho, força e apoio sempre que precisei. Agradeço também aos meus colegas de curso pelo apoio, aprendizados e crescimento profissional. Os meus agradecimentos ao meu orientador, Professor Doutor Humberto Falcão Martins, pelas paciência, objetividade e ensinamentos, que colocaram a dissertação no rumo certo. Aos Professores Doutores André Luiz Valença da Cruz e Luiz Ricardo Mattos Teixeira Cavalcante, membros da banca examinadora, pelas sugestões preciosas e oportunas para a redação final da dissertação. Um agradecimento especial a todos os militares e civis que labutam incansavelmente para que a engrenagem das importações do Sistema de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro funcione a todo vapor. Agradeço ao Departamento de Ciência e Tecnologia, minha segunda casa, por acreditar no meu trabalho e ter me proporcionado a oportunidade de realizar esse mestrado. Por fim, minha eterna gratidão à Deus, pela vida, saúde e força para continuar lutando.

## **Resumo**

A complexidade do processo de contratação pública impõe desafios constantes para que a organização não se torne obsoleta e pense continuamente formas de ser mais eficiente e eficaz. Neste contexto, o presente projeto de intervenção tem como desafio de inovação propor possibilidades de melhorias para o processo de compras públicas no exterior do Departamento de Ciência e Tecnologia, que é apontado pelos atores envolvidos na sistemática de importação como o principal gargalo do processo. Desta forma, o presente estudo tem como objetivo geral propor uma solução mais eficiente para o processo de compras públicas no exterior do Departamento de Ciência e Tecnologia, Órgão de Direção Setorial do Exército Brasileiro, a partir de uma análise do modelo atual adotado. A metodologia adotada baseou-se nas ferramentas de revisão de processos e metodologia de design, concentrando-se em levantar informações do processo atual (*AS IS*) e sobre a elaboração de uma proposta de melhoria (*TO BE*), auxiliado por meio de dados que permitam compreender o modelo de compras públicas no exterior, identificar os principais atores e medir o desempenho do processo, para assim compreender o fenômeno estudado e apresentar uma proposta de intervenção para uma gestão mais eficiente das contratações internacionais. Além disso, as pesquisas bibliográficas sobre o tema compras públicas, a pesquisa documental e o levantamento de dados primários em sistemas institucionais possibilitaram descrever a sistemática de importação de bens e serviço. Como resultado, apurou-se a identificação de características de um modelo centralizado, cujo reflexos se materializam em disfunções e comprometimento da celeridade processual. Como solução, o presente projeto de intervenção apresenta uma proposta de mudança, a partir de uma análise minuciosa da legislação, no intuito de legitimar a redefinição de processos e procedimentos.

**Palavras-chave:** Compras Públicas. Processos. Desempenho. Licitações Internacionais.

## **Abstract**

The complexity of the public procurement process poses constant challenges so that the organization does not become obsolete and continually think of ways to be more efficient and effective. In this context, the present intervention project has as innovation challenge to propose possibilities for improvements to the process of public procurement abroad of the Department of Science and Technology, which is pointed out by the actors involved in the import system as the main bottleneck of the process. In this way, the present study has as general objective to propose a more efficient solution for the public procurement process abroad of the Department of Science and Technology, Body of the Brazilian Army Sector Direction, based on an analysis of the current model adopted. The methodology adopted was based on the tools of process review and design methodology, focusing on raising information from the current process (AS IS) and on the elaboration of a proposal for improvement (TO BE), aided by means of data to understand the model of public procurement abroad, identify the main players and measure the performance of the process, in order to understand the phenomenon studied and present a proposal for intervention for a more efficient management of international contracting. In addition, bibliographic research on the subject of public procurement, documentary research and the collection of primary data in institutional systems made it possible to describe the system of imports of goods and services. As a result, we identified the characteristics of a centralized model, whose reflexes are materialized in dysfunctions and impairment of procedural speed. As a solution, this intervention project presents a proposal for change, based on a thorough analysis of the legislation, in order to legitimize the redefinition of processes and procedures

**Keywords:** Public Purchases. Processes. Performance. International Bids.

## Lista de quadros

Quadro 1 – Sequência de etapas para o estudo do processo.....	26
Quadro 2 - Organização Básica do Exército.....	32
Quadro 3 – Legislação/Normas sobre o processo de importação.....	36
Quadro 4 – Nomenclatura básica do processo de importação.....	37
Quadro 5 - Organização Militar (OM) envolvidas no processo de importações.....	38
Quadro 6 – Fases do processo de importação (MODELO ATUAL – “AS IS”) .....	39
Quadro 7 – Níveis de acesso ao Sistema de Contratos Internacionais (SICOI) .....	40
Quadro 8 – Prazos de envio de PCI e QI/ Prazo de Execução Orçamentária do Exército.....	48
Quadro 9 – Relação de quesitos por atributo.....	50
Quadro 10 – Respostas da pergunta do questionário: Quais as maiores dificuldades da sua OM no processo de compras públicas no exterior? .....	53
Quadro 11 – Respostas da pergunta do questionário: Qual deve ser o papel do DCT no processo de compras públicas no exterior? .....	54
Quadro 12 – Fases do processo de importação (NOVO MODELO – “TO BE”) .....	60
Quadro 13 – Níveis de acesso ao Sistema de Contratos Internacionais (SICOI) .....	62
Quadro 14 – Níveis mínimos de acesso ao Sistema de Contratos Internacionais (SICOI).....	63

## Lista de Tabelas

Tabela 1 – OM que mais aplicaram recursos do Comando do Exército.....	42
Tabela 2 – Relação despesas empenhadas CEBW/DCT do Comando do Exército.....	42
Tabela 3 – Despesas Empenhadas pela CEBW por OMDS do DCT.....	43
Tabela 4 – Quantidade de Pedidos de Cotação Inicial (PCI) por OMDS Requisitante.....	43
Tabela 5 – Quantidade de Quadros de Importação (QI) por OMDS Requisitante.....	44
Tabela 6 – Valores economizados (Pregões Eletrônico CEBW/DCT) .....	45
Tabela 7 – Tempo médio de processamento de um QI (em dias corridos) no ano de 2018.....	46
Tabela 8 –Relação valor registrado em pregões SRP/ valor contratado.....	47
Tabela 9 – Grau Hierárquico dos respondentes.....	49
Tabela 10 – OM dos respondentes.....	49
Tabela 11 – Tempo que trabalha com compras públicas no exterior.....	49
Tabela 12 – Percepção sobre atributo qualidade.....	50
Tabela 13 – Percepção sobre atributo preço econômico.....	51
Tabela 14– Percepção sobre atributo celeridade.....	51
Tabela 15 – Percepção sobre a modelagem de compras públicas no exterior.....	52

## **Lista de figuras**

Figura 1 – Organograma do Exército Brasileiro.....	31
Figura 2– Organograma do Sistema de Ciência e Tecnologia e Inovação do Exército.....	33
Figura 3 – Organograma da Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW).....	35

## Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Compras públicas: importância e funções.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>Desempenho do processo de Compras públicas.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3</b>	<b>Modelos de gestão para compras públicas.....</b>	<b>21</b>
<b>2.4</b>	<b>Licitações Internacionais e comércio exterior.....</b>	<b>22</b>
<b>2.5</b>	<b>Revisão de Processos .....</b>	<b>25</b>
	2.5.1 O detalhamento do modelo atual ( <i>AS IS</i> ).....	27
	2.5.2 A proposta de um novo modelo ( <i>TO BE</i> ).....	28
	2.5.3 O design como solução.....	29
<b>3</b>	<b>O MODELO DE COMPRAS PÚBLICAS NO EXTERIOR DO DCT.....</b>	<b>31</b>
<b>3.1</b>	<b>Organização Básica do Exército Brasileiro.....</b>	<b>31</b>
<b>3.2</b>	<b>O Departamento de Ciência e Tecnologia.....</b>	<b>32</b>
<b>3.3.</b>	<b>A Comissão do Exército Brasileiro em Washington .....</b>	<b>34</b>
<b>3.4</b>	<b>O modelo de compras públicas no exterior do DCT.....</b>	<b>36</b>
<b>3.5</b>	<b>Diagnóstico das compras públicas realizadas pelo DCT no exterior.....</b>	
<b>3.6</b>	<b>Opinião dos principais atores envolvidos no processo.....</b>	<b>48</b>
	3.6.1 Perfil dos participantes da pesquisa.....	48
	3.6.2 Análise da percepção sobre desempenho do processo de compras.....	50
	3.6.2.1 Qualidade.....	50
	3.6.2.2 Preço Econômico.....	51
	3.6.2.3 Celeridade.....	51
	3.6.3 Análise da percepção sobre a sistemática de aquisições de bens e serviços no exterior...51	

3.7	Análise crítica do modelo atual.....	54
4	DESAFIO DE INOVAÇÃO.....	60
5	PLANO DE MUDANÇAS.....	67
6	CONCLUSÕES.....	70
6.1	Limitações e Recomendações para estudos futuros.....	73
	REFERÊNCIAS.....	75
	APÊNDICES.....	80
	Apêndice 1: Questionário de pesquisa.....	80

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de contratação pública é um dos mais complexos no âmbito das organizações governamentais, devendo sempre ser realizado mediante processo licitatório de caráter público, conforme requisitos e princípios definidos na Lei 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

As compras públicas no exterior também obedecem aos mandamentos da Lei 8.666/1993, em que pese as Forças Armadas ainda não ter regulamentado essa questão, conforme previsto da norma: *“Art.123. Em suas licitações e contratações administrativas, as repartições sediadas no exterior observarão as peculiaridades locais e os princípios básicos desta Lei, na forma de regulamentação específica.”*

Ainda que exista essa lacuna na legislação sobre as licitações realizadas por repartições no exterior, o Exército Brasileiro possui um processo de compras públicas internacionais estabelecido e consolidado, no intuito de atender às demandas das suas diversas Organizações Militares.

Assim, quando fornecedores nacionais não conseguem suprir todas as necessidades de compra, é necessário a realização de licitações internacionais, que devem obedecer a legislação brasileira e as práticas de comércio internacional, conferindo uma organização peculiar em relação às compras públicas no Brasil.

Nesse sentido, para o Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) produzir os resultados necessários à operacionalidade do Exército Brasileiro, um dos principais vetores são as aquisições de bens e serviços no exterior, pois o mercado nacional não consegue atender plenamente todas as demandas. No ano de 2018, 34% do orçamento do DCT foram aplicados em aquisições desse tipo, o que correspondeu ao valor de R\$ 172,77 milhões em importações.

Além do expressivo valor, as aquisições de bens e serviços no exterior representam um fator fundamental para que o DCT, como órgão central do Sistema de Ciência e Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx), possa conduzir a pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa de alta tecnologia, como por exemplo, a viatura blindada de transporte pessoal média sobre rodas – GUARANI, os radares de vigilância SABER-M60, o SENTIR-M20 e VIGILANTE-M200, o Centro de Operações Antiaéreas, o Rádio Definido por Software, a implantação da Base Cartográfica Digital Contínua da Amazônia Legal, o Programa Amazônia Conectada, o ASTROS 2020, o Data Center do

Exército Brasileiro, dentre outros. Todos estes programas e projetos relacionados à área de inovação são indutores para o atendimento das necessidades operacionais do Exército.

O DCT operacionaliza o cumprimento das suas missões, por meio de suas 11 (onze) Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), que são o braço operacional do SCTIEx e demandantes das compras públicas no exterior.

A sistemática de compras públicas no exterior do Exército é estabelecida por diversas legislações, entre elas, a Portaria nº 27, de 5 de setembro de 2014, que aprova as Instruções Reguladoras para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no âmbito do Comando do Exército (EB90-IR-03.002), cuja a finalidade é assim definida: *“Art. 1º: As presentes Instruções têm por finalidade regular a importação e a exportação direta de bens e serviços, no âmbito do Comando do Exército, estabelecendo e detalhando os procedimentos para sua execução e controle (...).”*

A legislação citada acima, define, portanto, a modelagem do processo de compras e contratações públicas no exterior, cujo o principal ator é a Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), Organização Militar sediada na capital norte-americana, responsável por realizar os processos de aquisição, pagamento e o transporte/seguro de bens e serviços para o Exército Brasileiro.

O DCT possibilita que as demandas de suas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS) sejam encaminhadas à CEBW, sendo o órgão responsável por receber, analisar e enviar as Requisições e os Termos de Referência elaborados pela OMDS demandantes, além de realizar as atividades de gestão orçamentária e as providências necessárias para a contratação do câmbio.

Em termos práticos, na fase interna das licitações no exterior, o DCT assume a responsabilidade de demandante dos processos de compra, pois em que pese, as demandas serem de uma OMDS, o Chefe do DCT, autoridade máxima do Sistema de Ciência e Tecnologia e Inovação do Exército, assina os Quadros de Importação (nomenclatura utilizada para requisição) e os Termos de Referência, conforme previsto na EB90-IR-03.002.

Entretanto, nas aquisições internas, realizadas em território nacional, o Departamento de Ciência e Tecnologia não participa diretamente dos processos licitatórios, cabendo apenas a responsabilidade pela gestão dos créditos orçamentários destinados ao SCTIEx, por intermédio do planejamento, execução e controle dos recursos.

Diante dessa dicotomia, a participação do DCT no processo licitatório no exterior é alvo de amplos debates entre os atores envolvidos na sistemática de importação do SCTIEx, sendo inclusive

apontado como o principal gargalo do processo, assertiva que o presente projeto de intervenção se propõe a estudar, por meio de levantamento do tempo que os processos de compra demoram em cada setor e do desempenho de maneira geral.

Ademais, a participação do DCT no processo de compras públicas internacionais transparece mais como imposição de um requisito legal interno, do que uma opção estratégica de gestão da organização, razão pela qual se torna pertinente estudar qual o melhor arranjo organizacional para uma possível apresentação de proposta de mudança ao escalão superior.

Além disso, a complexidade do processo de contratação pública impõe desafios constantes para que não se torne obsoleto e obrigue a organização a pensar continuamente formas de ser mais eficiente e eficaz.

Dessa forma, torna-se relevante o estudo para verificar se o modelo de gestão centralizado para as compras públicas no exterior, adotado pelo Departamento de Ciência e Tecnologia, é o mais adequado, pois um modelo de gestão descentralizado pode ser mais adequado.

A partir da justificativa e contextualização apresentados nos parágrafos anteriores, o **objetivo geral** deste trabalho é propor uma solução mais eficiente para o processo de compras públicas no exterior do Departamento de Ciência e Tecnologia.

Para o alcance do objetivo geral, foram definidos os seguintes **objetivos específicos**:

- a) descrever o modelo de compras públicas no exterior do DCT;
- b) caracterizar com evidências os possíveis problemas que afetam o desempenho do processo de compras públicas no exterior do DCT;
- c) verificar a opinião dos principais atores envolvidos no processo; e
- d) apresentar alternativas de solução para as compras públicas no exterior do DCT.

Desta forma, o presente projeto de intervenção tem o seguinte desafio de inovação: propor possibilidades de melhorias para o processo de compras públicas no exterior do Departamento de Ciência e Tecnologia.

Com relação a **metodologia**, cumpre ressaltar que a presente dissertação trata-se de um projeto de intervenção, que possui uma abordagem de *design*, com aspectos qualitativos e quantitativos, pois buscou-se atingir o desafio de inovação por meio de dados que permitam compreender o modelo de compras públicas no exterior, identificar os principais atores e medir o desempenho do processo, para

assim compreender o fenômeno estudado e apresentar uma proposta de intervenção para uma gestão mais eficiente das contratações internacionais.

O estudo se iniciou a partir de pesquisas bibliográficas sobre o tema compras públicas, que deram o alicerce necessário para compreensão do assunto, além da pesquisa documental na legislação, relatórios e documentos internos do Exército Brasileiro sobre o tema, que possibilitaram descrever a sistemática de importação de bens e serviços no âmbito da Força Terrestre e do Departamento de Ciência e Tecnologia.

Para a realização do diagnóstico e análise do processo de compras públicas no exterior do DCT foram necessários diversos dados sobre as importações, que ainda não tinham sido levantados em outros estudos. O SIAFI, o Portal da Transparência e o Sistema de Contratos Internacionais (SICOI) foram os sistemas que possibilitaram a extração desses dados primários, os quais foram organizados em planilhas do Microsoft Excel.

Também foram obtidos dados primários, através de questionário, instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas descritivas, preferenciais e comportamentais, sendo utilizada a metodologia de perguntas descritivas, cujo objetivo é descrever o perfil dos participantes e preferenciais, que buscam avaliar a opinião (ZANELLA, 2009).

O questionário foi construído com perguntas de respostas abertas e fechadas (dicotômicas, de múltipla escolha e de escala) elaboradas pelo pesquisador, no intuito de levantar o perfil dos profissionais que atuam na área e suas opiniões e impressões sobre o desempenho e modelagem do processo de compras públicas no exterior.

O perfil do público-alvo foram os militares e servidores civis que atuam no processo de compras públicas no exterior e trabalham no próprio Departamento, nas OMDS e na CEBW. A população total do estudo foi de 22 pessoas e os questionários enviados por e-mail, sendo preservado o anonimato dos participantes, conforme mensagem de apresentação e perguntas apresentadas no Apêndice 1 deste trabalho.

No que se refere ao consenso da estatística aplicada de que as amostras de uma população devem ter o número mínimo de 30 indivíduos para se garantir qualquer tipo de viés, ressalta-se que a amostra do presente estudo representa o universo da população selecionada, conforme explicado detalhadamente na seção 3.6. Portanto, julgou-se mais oportuno sacrificar um pouco o grau de confiança, do que simplesmente aplicar o questionário em indivíduos que não trabalham ou atuam de forma indireta no processo de contratação pública no exterior.

Ainda foi realizado um pré-teste do questionário com um indivíduo não integrante do universo da população estudada, o que possibilitou identificar problemas de entendimento das perguntas e das respostas.

Cumprido ressaltar, que por se tratar de projeto de intervenção, com a pretensão de apresentar uma proposta de mudança para o modelo de compras públicas no exterior do DCT, o presente trabalho baseou-se nos fundamentos da metodologia de design e de revisão de processos, concentrando-se em levantar informações do processo atual (*AS IS*) e sobre a elaboração de uma proposta de melhoria (*TO BE*).

No que se refere a estruturação dos capítulos, presente trabalho está dividido em seis capítulos, sendo o primeiro a Introdução, onde apresenta-se a contextualização e a justificativa do projeto de intervenção, além do desafio de inovação, objetivos e a metodologia adotada. No Capítulo 2 é apresentado o referencial teórico, discorrendo sobre a importância, funções, desempenho e modelos de compras públicas, licitações internacionais e revisão de processos. No capítulo 3 é apresentado a estrutura organizacional e o modelo de compras públicas no exterior do Departamento, além de uma análise crítica e da visão dos demais atores do processo. O capítulo 4 trata do desafio de inovação, onde apresenta-se possibilidades de melhoria do processo, a partir da análise do modelo atual e da realidade do Departamento. O capítulo 5 aborda as mudanças necessárias, os benefícios e os obstáculos identificados no projeto de intervenção, através da apresentação de um plano de mudança. Por fim, no Capítulo 6 são as conclusões e limitações da presente dissertação.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Para alcançar o objetivo geral de levantar possibilidades de melhorias para o processo de compras públicas no exterior do DCT, a revisão de literatura deste estudo se concentrará em dois assuntos centrais. Nas seções 2.1 a 2.4 apresentam-se os principais conceitos sobre o objeto da dissertação, as compras públicas, as quais servem de parâmetros de quais aspectos devem ser considerados para se analisar o atual modelo (*AS IS*) e se propor outro (*TO BE*). Na seção 2.5, apresentam-se os conceitos sobre revisão de processos, como suporte para a criação de um novo modelo e embasamento para o plano de mudança.

### 2.1 Compras públicas: importância e funções

O Exército Brasileiro, como órgão integrante da Administração Pública Federal, realiza a aquisição de bens e a contratação de serviços por meio de licitações públicas, com base na Lei nº 8.666/1993 e demais leis e normas que regem o processo licitatório.

As compras públicas devem, portanto, observar os preceitos e regras da licitação pública, procedimento administrativo, de caráter obrigatório pelos órgãos públicos, em que a melhor proposta apresentada pelos interessados é selecionada pela Administração, desde que os requisitos mínimos exigidos ao cumprimento das obrigações sejam atendidos (ALEXANDRINO E PAULO, 2008).

A licitação de destina a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, através de uma disputa isonômica, que não necessariamente é a proposta com o menor preço econômico, mas sim aquela que apresenta o melhor custo-benefício para ambas as partes, contratada e esfera pública (ALEXANDRINO E PAULO, 2008; BRASIL, 1993).

As compras públicas possuem funções estratégicas para a maioria das nações e no Brasil não é diferente, em virtude das cifras financeiras movimentadas, em torno de 15 % do PIB. (FENILI, 2016; SANTANA, 2015). Além do valor estratégico, as compras públicas, enquanto processo, influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, em virtude do alto poder de compra do Estado (TERRA et al, 2018).

Além disso, as compras públicas contribuem para a solução de problemas socioeconômicos do país, sendo o cidadão o principal financiador da máquina estatal, que pela ação fiscal do Estado capta recursos para que os órgãos públicos, por meio do setor de suprimentos, busquem majoritariamente na iniciativa privada os bens e serviços necessários para o cumprimento de suas missões e retorno de serviços e melhorias públicas para a sociedade (SANTANA, 2015).

Neste sentido, as compras públicas são o instrumento para as organizações públicas adquirir bens e contratar serviços que garantam o seu próprio funcionamento, sendo que o uso estratégico e eficiente da demanda pública pode também ser fator diferencial para o melhor desempenho do Estado e conseqüentemente, melhor qualidade nos serviços públicos oferecidos ao cidadão (ARAÚJO, 2017). Portanto, o setor de compras é fundamental para a consecução dos objetivos estratégicos de uma organização pública ou privada, já que os bens e serviços adquiridos influenciam diretamente na atividade fim (BAILY et al,2000).

A complexidade e o valor estratégico das compras públicas, aliado ao atual momento político, econômico e social do país aumenta ainda mais o patamar de importância desse assunto, de modo que apesar do processo de compra ser uma atividade-meio, pode-se dizer que possui um valor de atividade-fim, devido a sua capilaridade, pluralidade e valor estratégico (TERRA et al, 2018)

As compras públicas devem explorar o poder de compra do Estado, adquirindo os melhores bens e serviços em termos de qualidade ao menor custo para o cumprimento das políticas públicas, de maneira que os processos de compras sejam eficientes e os resultados sejam os melhores possíveis (RAPOSO et al, 2016).

Não obstante, em virtude da complexidade que envolve a área de suprimentos, a missão de aperfeiçoar as compras governamentais não é uma tarefa fácil, porque envolve muitas mudanças e impactos na cultura organizacional, estrutura organizacional, legislação, governança e gestão, fornecedores, dentre outros. Do exposto, as compras públicas ainda sofrem com barreiras, entraves e resistência, muitas vezes da própria organização, o que dificulta a profissionalização e a excelência dessa área no âmbito público (TERRA et al, 2018).

## **2.2 Desempenho do processo de compras públicas**

O estudo do desempenho do processo de compras públicas é um grande desafio, pois são poucos os órgãos públicos no Brasil que medem e divulgam dados estatísticos (SANTANA, 2015). Nas Forças Armadas, especialmente no Exército Brasileiro, o cenário não é diferente, o que torna imperioso recorrer a fontes primárias para elaboração de qualquer estudo sobre o tema.

Em que pese as dificuldades de dados, as atividades finalísticas que não atingem o objetivo proposto no Brasil acabam apontando o setor das aquisições públicas como o grande responsável, conforme aponta Santana (2015, p.21): *“Por outras palavras, é corriqueiro em todos os cantos e recantos do Brasil que determinada ação governamental não acontece (ou aconteceu) por culpa das Licitações. ”*

Ainda que o problema não seja totalmente culpa do setor de aquisições, há de se ressaltar que o tempo que se leva para se realizar as aquisições governamentais no Brasil são elevados e acabam afetando todo o processo, inclusive as atividades-fim do poder público (SANTANA, 2015).

Para Santana (2015, p.24) além do fator tempo, o desempenho do processo de compras públicas pode ser medido pelo valor das aquisições e pela qualidade: *“De todo modo, são o tempo, o valor e a qualidade elementos importantes que integram a eficiência que deveria estar estampada e vetorizada no setor.”*

Fenili (2016a) ratifica que não é uma tarefa simples aferir o desempenho do processo de compras, afirmando que o desafio está em analisar o tripé (preço econômico, qualidade e celeridade), que a depender do paradigma adotado pela organização e dos objetivos estratégicos irão determinar o que se considera a proposta mais vantajosa para Administração.

Assim como Santana (2015), Nieburh (2008) corrobora que as variáveis centrais do desempenho das licitações públicas são celeridade, preço e qualidade. Conforme análise de Fenili (2016) sobre a ideia de desempenho de Nieburh (2018):

Nieburh (2008), por sua vez, arrola três variáveis centrais ao desempenho em licitações públicas: preço, qualidade e celeridade. Para esse autor, a Administração deve buscar não assumir compromissos com preços elevados, acima dos usuais de mercado. Ao mesmo tempo, é importante demonstrar cuidados com a seleção do contratante e de sua proposta, em relação à qualidade do objeto contratado. Por fim, o interregno inerente à realização da licitação deve ser o mais breve possível, minimizando-se os custos operacionais e atendendo mais rapidamente à necessidade pública. (FENILI, 2016, p. 51) (grifo nosso)

Ampliando os quesitos de desempenho, Fenili (2016, p.52) afirma que: *“o objetivo das compras e contratações públicas transcende o mero suprimento célere, econômico e com qualidade passando a abarcar outros quesitos, tais como a sustentabilidade”*. Fenili (2016, p.52), ainda adiciona a transparência como uma das dimensões de desempenho do rito de compra e contratação pública: *“Assim, identificam-se a qualidade do objeto, o preço, a celeridade do rito, ao atendimento a critérios de sustentabilidade e a transparência processual como dimensões de desempenho em processos de aquisição de bens e contratação de serviços pelo setor público.”*

Entretanto, em pesquisa realizada por Fenili (2016) na Câmara dos Deputados, no que se refere a percepção do desempenho processual, verificou-se que a sustentabilidade e a transparência não estão associadas ao desempenho processual para os servidores desse órgão público:

O indicador de desempenho **sustentabilidade** não parece estar associado ao desempenho processual, para os servidores da Câmara dos Deputados, denotando ser esse ainda um paradigma em evolução, mas não vigente (FENILI, 2015). (...) Em virtude de a sustentabilidade não haver sido associada, pelos entrevistados, ao desempenho, sugere-se que essa temática específica seja inserida em agenda de pesquisa. (...) Situação análoga ocorre com a **transparência**, que, de um lado, foi indicada como presente nos processos de compras

e contratações da Câmara dos Deputados, e, de outro, não foi associada ao desempenho processual, na fala dos entrevistados. (FENILI, 2016, p. 300)

Não obstante, Fenili (2016) afirma que as 5 dimensões de desempenho podem ser dissonantes, cabendo ao gestor, de forma motivada, priorizar as mais relevantes à sua organização. Neste sentido, no presente trabalho optou-se por utilizar as 3 dimensões mais tradicionais, **tempo (ou celeridade), valor (ou preço) e qualidade**, por serem aspectos mais facilmente percebidos pelos atores envolvidos no processo e pelo fato das outras 2 dimensões, sustentabilidade e transparência, ainda não serem facilmente associadas ao desempenho processual.

### 2.3 Modelos de gestão para compras públicas

A discussão sobre as vantagens e desvantagens dos modelos de gestão centralizado e descentralizado aflige os estudiosos da Administração há muito tempo, pois para cada situação um ou outro modelo pode ser mais adequado.

Neste sentido, a proposta do presente projeto de intervenção, conforme detalhado ao longo do trabalho, é uma proposta de mudança do modelo atual, centralizado, para um modelo de gestão descentralizado, que pode ser mais adequado, conforme aponta Pimenta (1995):

Tendências relacionadas à descentralização organizacional e ao estabelecimento de parcerias têm-se mostrado cada vez mais adequadas, reduzindo custos e aumentando a eficiência e eficácia das organizações. O diagnóstico é claro: por um lado, as organizações burocráticas centralizadas e controladas de cima para baixo são produto da era industrial e não se adequam a uma sociedade que se encontra na "idade da informação"; por outro, as estruturas organizacionais no setor público refletem a história das próprias organizações e de seus funcionários e não suas necessidades atuais. Daí a necessidade de discutir novos modelos e padrões para a administração pública brasileira, flexibilizando e descentralizando a atuação de suas organizações, e ao mesmo tempo criando mecanismos acompanhamento, avaliação e controle mais adequados. (PIMENTA, 1995, p. 171)

No que se refere ao conceito de modelos de compras, Dezolt et al (2016) identificaram em diagnóstico de compras públicas estaduais referente ao ano de 2015, três modelos de gestão nos estados brasileiros:

Os processos de compras públicas nos estados são executados por meio de três diferentes modelos de gestão. O primeiro, o centralizado, tem como principal característica a concentração de todas as fases do processo licitatório em um único órgão do governo. Dessa forma, esse órgão será responsável por identificar as demandas, comparar preços, preparar os termos de referência, definir a melhor modalidade de licitação (Pregão Eletrônico, Pregão Presencial, Adesão à Ata, Concorrência Direta) e acompanhar os processos. Já no segundo modelo, o parcialmente centralizado, o estado possui um órgão central para controle dos processos de compras, assim como no centralizado, porém admite, em algumas situações, que o departamento demandante conduza seus próprios procedimentos licitatórios, principalmente quando se tratar de itens ou serviços que necessitem de conhecimento especializado das especificações necessárias. E o terceiro, o descentralizado, os processos de compras são executados pelas entidades demandantes de forma independente, no entanto isso não elimina a necessidade da cooperação com departamentos de consultoria jurídica e de controladoria do Estado. (DEZOLT et al, 2016, p. 17)

No Exército Brasileiro existem os 3 diferentes modelos de gestão, tendo em vista a autonomia que os diferentes Órgãos de Direção Setorial (ODS) e os Comando Militares de Área (C Mil A) da Força Terrestre têm para definir seus modelos de compras públicas.

No caso das aquisições de bens e serviços no exterior, cujo órgão central é a Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW) trata-se de um modelo parcialmente centralizado, conforme detalhado mais a frente neste trabalho na seção sobre a sistemática de importação do Exército Brasileiro.

## 2.4 Licitações Internacionais e comércio exterior

As aquisições de bens e serviços no exterior possuem uma sistemática diferenciada, sendo fundamental o entendimento dos conceitos de licitações internacionais e comércio exterior.

A Lei nº 8.666/1993 não define o conceito de licitação internacional e não diferencia daquelas realizadas sob normas internacionais, como bem esclarece Marrara e Campos (2017):

Há pelos menos dois desafios a superar antes de se examinar o regime jurídico das licitações internacionais no direito brasileiro. Em primeiro lugar, a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) trata do tema com pouca sistematicidade, pois menciona as licitações internacionais de modo confuso e fragmentado no corpo de inúmeros dispositivos. A dispersão normativa pede a reunião dos dispositivos legais como passo prévio à interpretação. Do contrário, arrisca-se atingir conclusões precipitadas e incorretas. Em segundo lugar, conquanto o legislador tenha se preocupado em oferecer um rol de definições gerais básicas na Lei de Licitações (art. 6º) — prática comum em outros ordenamentos jurídicos de referência —, nele não se encontra a definição de licitação internacional. Daí por que se mostra imprescindível, para fins introdutórios, esclarecer quais são os elementos necessários para configurar uma licitação internacional e, mais que isso, como essa categoria de licitação se diferencia daquela realizada sob normas internacionais. (MARRARA E CAMPOS, 2017, p. 158-159) (grifo nosso)

A partir de um exame geral da Lei nº 8.666/1993, Marrara e Campos (2017) nos apresentam a seguinte definição para licitações internacionais:

(...) licitações internacionais configuram procedimentos licitatórios marcados pelo objetivo de atrair licitantes brasileiros e estrangeiros. Tanto faz ser a licitação conduzida com base no regime jurídico estabelecido pelo direito brasileiro ou sob a regência de normas de organizações internacionais. Uma licitação internacional pode ou não ser ao mesmo tempo licitação sob normas internacionais. Determinante para sua configuração é apenas o intuito de incentivar a competição pela presença de estrangeiros, sem prejuízo da participação dos brasileiros. Note-se bem: o fator determinante não reside na abertura da licitação a estrangeiros, mas na sua adaptação à participação de estrangeiros. (MARRARA E CAMPOS, 2017, p. 163) (grifo nosso)

O conceito de licitação internacional de Marrara e Campos (2015) não é preciso para definir o processo de aquisições no exterior do Exército Brasileiro, realizadas pela CEBW, que são para atender demandas de bens e serviços que os fornecedores brasileiros não tenham capacidade de fornecimento. Portanto, o conceito que melhor se aplica é o de licitações sob normas internacionais:

As licitações realizadas sob normas internacionais nada mais são que procedimentos licitatórios executados por entidade brasileira federal, estadual ou municipal sob um regime jurídico diferenciado, pois composto parcialmente por normas e condições estabelecidas por organizações internacionais ou entidades externas. Em contraste a uma mera licitação tradicional, a peculiaridade desses procedimentos reside em seu regime jurídico permeável, por uma decisão do próprio legislador brasileiro e nos termos de acordo celebrado com o país, às normas elaboradas por entes internacionais. No escopo de viabilizar a satisfação de compromissos assumidos pelo Brasil em suas relações internacionais, a legislação brasileira admite que a administração pública empregue duas soluções: 1) utilize mecanismos de contratação direta ou 2) realize licitações sob normas externas derogadoras, em situações pontuais, do regime jurídico padrão, caso em que se terá uma licitação sob normas internacionais. (MARRARA E CAMPOS, 2017, p. 159) (grifo nosso)

O Projeto de Lei 6.814/2017, apensado ao Projeto de Lei 1.292/1995, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, apresenta um conceito de licitação internacional abrangente:

Art. 6º XXXIII – licitação internacional: licitação processada em território nacional na qual se admite a participação de licitantes estrangeiros, com a possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou licitação na qual o objeto contratual pode ou deve ser executado no todo ou em parte em território estrangeiro; (grifo nosso)

As licitações internacionais do Exército Brasileiro são realizadas parte em território estrangeiro nas contratações diretas, principalmente por inexigibilidade, em que uma Organização Militar sediada no Brasil realiza toda instrução processual até a assinatura do contrato administrativo com a empresa estrangeira, cabendo a CEBW apenas o empenho, liquidação e pagamento da despesa. As licitações internacionais em que se trata de objetos comuns e existe possibilidade de competição são processadas, em sua fase externa, toda em território estrangeiro, através da CEBW.

Portanto, o conceito do PL nº 6.814/2017 é perfeitamente adequado aos processos de compras públicas no exterior do Exército Brasileiro, podendo-se, portanto, serem chamados de licitações internacionais.

As licitações internacionais realizadas pela CEBW seguem a legislação brasileira e a prática do comércio exterior ou comércio internacional. Neste sentido, o processo de contratação via CEBW possui particularidades próprias do comércio internacional, destacando a relação igualitária entre as partes (Administração e Fornecedores) perante as regras comerciais internacionais, ao contrário do que se observa nas licitações nacionais, onde se aplica o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, exemplificado no contexto dos contratos administrativos pelas cláusulas exorbitantes, conforme ensina Alexandrino e Paulo (2018, p.189): *“a existência das denominadas cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, possibilitando à Administração, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato”*.

A CEBW segue a legislação de compras brasileira, com destaque para as principais leis e decretos no âmbito da Administração Pública Federal, a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002, o

Decreto nº 5.450/2005 e o Decreto nº 7.892/2013. No âmbito do Exército Brasileiro tem-se as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG-08.001, 2014) e as Instruções Reguladoras para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no âmbito do Comando do Exército (EB90-IR-03-002, 2012).

As principais referências normativas de comércio internacional para a CEBW são os INCOTERMS e o Uniform Commercial Code (UCC). O primeiro são termos internacionais de comércio, propostos pela Câmara de Comercio Internacional - CCI, com o objetivo de facilitar o comércio entre vendedores e compradores de diferentes países. (MDIC, 2018)

Os UCC são o conjunto de leis, adotados por todos os estados norte-americanos para as transações comerciais:

The Uniform Commercial Code (UCC) is a set of laws that provide legal rules and regulations governing commercial or business dealings and transactions. The UCC regulates the transfer or sale of personal property. The UCC does not address dealings in real property. On the whole, the UCC standardizes business laws in the U.S. and seeks uniformity amongst the states. (UCC, 2018)

Um dos principais fatores da maior complexidade da sistemática de importação do Exército do Brasileiro em relação às aquisições nacionais é a questão do contrato de câmbio, fator peculiar do comércio exterior.

A aquisição de bens e serviços no exterior nada mais é do que uma relação comercial, onde a Administração Pública é o comprador e o fornecedor estrangeiro o vendedor, sendo essa transação realizada, obrigatoriamente, em moeda estrangeira, conforme no ensina Atsumi (2013):

A única moeda permitida pela legislação brasileira para amparar contratos de compra e venda em transações internas é o real (R\$), a moeda nacional. No entanto quando uma empresa brasileira compra um produto de uma empresa no exterior, (...) deve também preocupar-se em definir uma moeda forte como padrão monetário da transação e do contrato em questão. (ATSUMI, 2013, p.14-15).

As aquisições do DCT são realizadas, em regra, em dólar norte-americano, que é a principal referência de moeda para as operações de comércio exterior, de acordo com Atsumi (2013):

A Conferência de Bretton Woods, em 1944, atrelou o dólar norte-americano ao ouro e redefiniu as relações monetárias entre os países. E mesmo após 1971, quando foi cancelada a conversibilidade direta do dólar norte-americano ao ouro, essa moeda seguiu como a principal referência de valor do mundo. Entretanto, com o crescimento da relevância das operações de comércio exterior e amadurecimento de diversas economias mundiais, outras moedas, como o euro (Comunidade Econômica Europeia), a libra esterlina (Inglaterra), o yen (Japão) e o franco suíço (Suíça), entre outras, tomaram seu espaço nas negociações envolvendo tais países ou regiões. (ATSUMI, 2013, p.15-16).

A Diretoria de Contabilidade é a Organização Militar do Exército Brasileiro responsável por assinar junto às instituições financeiras autorizadas o contrato de câmbio, que é o instrumento que

permite a externalização dos recursos financeiros para a CEBW firmar os contratos administrativos com as empresas estrangeiras. Sobre o contrato de câmbio, Atsumi (2013) nos ensina:

A forma de contratação de câmbio no Brasil é determinada pelo Banco Central. A autoridade monetária estabelece um modelo básico de contrato e as instituições financeiras autorizadas a operar em câmbio podem acrescentar outras cláusulas, a seu exclusivo critério. Esse documento contém as características e condições sob as quais se celebra a operação de câmbio. (ATSUMI, 2013, p.37).

A externalização dos recursos financeiros é um dos pontos mais sensíveis do processo de importação, tendo em vista as constantes variações da taxa de câmbio, que podem representar perdas ou ganhos financeiros, dependendo do momento em que a contratação de câmbio é realizada.

## 2.5 Revisão de Processos

As Forças Armadas, assim como qualquer organização pública, devem repensar seus modelos burocráticos, através de ferramentas, métodos e práticas que sejam capazes de gerar mais eficiência, eficácia e efetividade nos seus processos, em face da necessidade constante de adaptação às mudanças do ambiente externo e interno.

A partir do paradoxo entre mudar e não mudar, que a organização, enquanto organismo vivo, dinâmico, mutável e conservador ao mesmo tempo, deve revisar continuamente seus processos e se transformar para continuar existindo (CRUZ, 2009).

Neste cenário, a gestão de processos se apresenta como uma importante ferramenta para se criar uma nova cultura e uma nova forma de gestão da organização mais flexível (SILVA, 2014). Entretanto, antes de definirmos gestão de processos é importante compreender o significado das palavras gestão e processos.

O processo é a forma como se realiza uma operação, seguindo normas já definidas (CRUZ, 2009) ou também a forma que uma organização cria, trabalha ou transforma insumos para gerar bens ou serviços para seus clientes (CRUZ, 1995).

O conceito de processos é apresentado por Davenport (1994, p.20) como: *“uma ordenação específica de atividades de trabalho no tempo e no espaço, portanto, devem ter começo, fim, insumos e resultados claramente identificados”*. Portanto, processos são uma sequência lógica de atividades, cuja a finalidade é atender ou superar as necessidades e expectativas dos clientes internos ou externos da organização OLIVEIRA, 2006).

Consoante com os conceitos apresentados, tem-se o conceito do CBOK (2013, p.35): *“processo é uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas*

par alcançar um ou mais resultados. Processos são compostos por atividades inter-relacionadas que solucionam uma questão específica.

O significado da palavra gestão pode ser entendido como os esforços com objetivo de: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades de um grupo de pessoas que se relacionam em prol de um resultado comum (LACOMBE, 2004).

A evolução tecnológica impõe às organizações cobrança por respostas com mais qualidade e nesse sentido, os modelos de gestão das empresas, não são ágeis em termos de estrutura organizacional, gestão de pessoas e do negócio para se adaptar a velocidade exigida do mundo globalizado e competitivo (SILVA, 2014).

A partir da visão do *Business Process Management (BPM)*, disciplina gerencial e conjunto de tecnologias que provê suporte ao gerenciamento por processos, uma nova gestão pública precisa de ferramentas que supram a administração, para melhor atender às demandas da sociedade. Neste sentido, as organizações públicas cada vez mais investem em gestão por processo, no intuito de criar uma nova cultura e uma nova forma de gerenciar (SILVA, 2014; CBOK, 2013).

Entretanto, a gestão de processos não se trata de uma forma de automação, mas sim de um modelo que permita a organização otimizar o trabalho, através de um processo de investigação com prioridade à forma como o trabalho é executado, no intuito de otimizar os processos (ARAÚJO, 2009).

A gestão por processos permite o alinhamento das estratégias definidas pelos dirigentes e os processos da organização, sendo uma forma de alinhar a estrutura, realocando os recursos nas áreas definidas como prioritárias pela empresa (SILVA, 2014).

Sobre o estudo do processo, a estratégia é formada por um conjunto de fases ou etapas que colocam o pesquisador no caminho correto para um resultado técnico de qualidade, ressaltando que não se refere à gestão de vários processos, mas do estudo de um único processo (ARAÚJO, 2009).

A sequência de etapas exigidas para o estudo de um único processo é definida por Araújo (2009), conforme o quadro 1.

Quadro 1 – Sequência de etapas para o estudo do processo

<b>Etapa</b>	<b>Principais Ações</b>
<b>Escolha do processo a estudar</b>	Determinar qual processo é relevante para se estudar, lembrando que um processo percorre certo número de unidades ou pessoas dentro da organização.
<b>Coletas dos passos</b>	Definido o processo, a próxima exigência é identificar o passo a passo, do que faz cada um, aonde faz e como faz.
<b>Análise dos métodos empregados no processamento atual</b>	Trata-se do esforço de análise de todo o processo e inclui a visão que as pessoas têm da sua parte e de todo o processo. Enfim, é a análise de tudo que contribui para a realização do processo. Segundo Araújo (2009, p.48): “Essa é a etapa mais importante e delicada.

	<i>Dela devem emergir as críticas, base para a determinação de alternativas futuras mais interessantes. A maioria dos autores formula um questionário-padrão para uso durante a investigação, procurando alargar um pouco mais o espectro da análise. ”</i>
<b>Implantação do novo processo</b>	Os cuidados com a implantação do novo processo são os mesmos de qualquer outra implantação, devendo o responsável pelo estudo estar presente durante o período de implantação e adaptação ao novo processo.
<b>Manualização do processo</b>	Cabe ao gestor desenvolver esforços para a rápida manualização do novo processo.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Araújo (2009).

A partir da sequência de etapas proposta por ARAUJO (2009), podemos definir um modelo mais simplificado do estudo de revisão do processo em 4 etapas: mapeamento do modelo atual (*AS IS*); análise do modelo atual; redesenho do modelo (*TO BE*); e elaboração de um plano de mudanças.

### 2.5.1 O detalhamento do modelo atual (*AS IS*)

A literatura acadêmica sobre a forma de mapear o *AS IS* apresenta posições divergentes com relação ao detalhamento ou não do processo estudado. Autores como Rosemann (2006) entendem que os modelos de processos têm que ser relevantes e não detalhados, conforme se observa nos arranjos mais atuais. Todavia, autores como Fritz (1997) defendem que o *AS IS* deve ser mais detalhado (SILVA, 2014).

O objetivo deste trabalho não é se aprofundar nessa questão, tampouco estabelecer qual a forma correta de se mapear o *AS IS*. Não obstante, entende-se que o mapeamento, ainda que realizado de forma macro, deve ter um nível suficiente de detalhamento para clarificar como é o modelo atual da organização e é o primeiro passo para a revisão de um processo, conforme CBOOK (2013, p.107): *“O primeiro passo para definir um novo processo ou atualizar um que já exista é criar um entendimento comum do estado atual (“AS-IS”) do processo e como ele cumpre seus objetivos. Esse entendimento é alcançado através da análise de processos. ”*

O detalhamento do modelo atual ou análise do processo é necessário, pois a maioria das pessoas não conhecem como o trabalho é executado na totalidade de um processo e esse passo é fundamental para identificar e avaliar como o processo está operando:

O principal benefício de analisar o estado atual (“AS-IS”) é o entendimento comum de como o trabalho é feito. Com a criação de uma avaliação inicial baseada em fatos documentados e validados, a análise do “AS-IS” pode ajudar na transformação de processos e melhor atender os objetivos de negócio. (CBOOK, 2013, p.107)

O estudo do modelo em seu estado atual (*AS IS*) inclui a avaliação do contexto em que o processo está inserido no ambiente organizacional, considerando os seguintes aspectos de acordo com o Ministério da Defesa, (2016, p. 31): *“a) relação do processo com a estratégia organizacional e os objetivos estratégicos; b) porque o processo é necessário; c) grau de criticidade para a agregação*

de valor para a organização; e d) o marco legal ou regulatório que envolve a execução do processo e as restrições impostas.”

### 2.5.2 A proposta de um novo modelo (*TO BE*)

Ao se construir uma proposta de um novo modelo (*TO BE*) é importante não focar apenas nos problemas e deficiências do processo existente, conforme alerta SILVA (2014):

Em uma visão mais conservadora, e tradicional de BPM, se constrói um modelo futuro *TO-BE*, completamente amparado no modelo mapeado do estado existente *AS-IS*. Nessa forma de mapear, a importância do grau de detalhamento do *AS-IS* e de sua compreensão, é fator preponderante para a construção do modelo futuro. Nesse modelo, a literatura técnica alerta para o perigo de se concentrar apenas nas deficiências do processo existente, onde se reduz a margem para se projetar as inspirações do processo ideal. SILVA (2014, p.68):

Nas organizações públicas do estudo de Silva (2014), o autor verificou que o grau de importância do *AS IS* no desenho do *TO BE* variam de acordo com a estratégia da consultoria contratada, mas com uma tendência em se priorizar o *TO BE*, e subutilizar o *AS IS*, na busca de inovações nos modelos de negócios (SILVA, 2014).

Contudo, a proposta de um novo modelo não deve desconsiderar as realidades do estado atual, conforme nos ensina o CBOK (2013):

O desenho atual de qualquer estado futuro (“*TO-BE*”) deve então considerar as realidades do estado atual e os problemas e oportunidades que existirem. Deve também considerar as regras de negócio, requisitos de tempo, a necessidade de balancear a carga de trabalho entre as equipes, as realidades de políticas e padrões corporativos, requisitos de reportes, requisitos de auditoria, entre outros. (CBOK, 2013, p.148)

Dessa forma, na criação do *TO-BE* o desenho do novo processo deve ser feito a partir da premissa de que o estado atual deve ser desafiado e o processo melhorado. Portanto, tudo deve ser analisado e revisto como oportunidade de melhoria para redução de esforços, melhoria da qualidade, eliminação de problemas, aumento de produtividade, correção de defeitos e possibilidade de inovação. Os problemas identificados na análise do *AS-IS* devem ser levados em consideração no novo desenho e, preferencialmente, eliminados, o que por si só representa um importante avanço (CBOK, 2013).

A criação de um novo modelo pode ser encontrada na literatura técnica como revisão, redesenho ou reengenharia dos processos, mas, mais importante que se prender nas diferenças e detalhes de cada termo é compreender que o *TO BE* deve alterar os elementos essenciais e acessórios do processo, que não estão mais adequados aos objetivos da organização e às exigências dos clientes.

De maneira geral, a criação do novo processo ou as propostas de alterações do processo atual tem objetivo de melhorar o desempenho, solucionar problemas, corrigir defeitos ou de adaptar a

sistemática do processo às alterações estatutárias, regimentais, organizacionais e legais. (BRASIL, 2016)

A implantação de um processo redesenhado ou de um novo processo pode significar certo grau de complexidade para absorção das novas práticas pelas partes interessadas, a ponto que se torne necessário um Plano de Mudanças ou mesmo um Projeto de Intervenção. Há de se ressaltar também que uma comunicação eficaz irá legitimar as mudanças e ressaltar os possíveis benefícios gerados, principalmente em organizações rígidas e pouco flexíveis. (BRASIL, 2016)

A mudança organizacional terá maior legitimidade se não for imposta, conforme nos ensina Brasil (2016):

A implantação de processos redesenhados ou de um novo processo de trabalho implica invariavelmente em mudança nos aspectos organizacionais. Embora o Exército Brasileiro, possua uma forte estrutura hierárquica, onde as decisões se concretizam por meio de ordens que se fazem cumprir por uma rígida cadeia de comando, ainda assim, as mudanças tendem a produzir efeitos em maior ou menor grau, de acordo com fatores intrínsecos ao elemento humano e ao ambiente organizacional. A mudança pode até ser eficaz do ponto de vista da sua concretização, em virtude do imperativo da ordem a ser cumprida, no entanto, ela pode ser mais efetiva ou menos efetiva, em função das resistências individuais internas e da cultura organizacional. (BRASIL, 2016, p. 43) (grifo nosso)

### 2.5.3 O design como solução

A metodologia de design como solução para problemas de gestão tem como objetivo fornecer uma base metodológica para resolução de problemas nas organizações, sendo a sequência básica: definição de problemas, desenvolvimento de uma proposta de projeto, análise de problemas e desenho de soluções. (AKEN, 2012)

A solução de problemas não apenas é pesquisar a realidade, mas também projetar e perceber o futuro. Existem muitos livros sobre metodologia para negócios ou pesquisa em administração, que fornecem uma metodologia para analisar o que é e se concentram apenas no desenvolvimento de abordagens descritivas e explicativas. Entretanto, pouca atenção é dada a resolução de problemas organizacionais e como projetar o que pode ser, ou o que deveria ser, para melhorar o desempenho de um sistema de negócios específico em um ou mais critérios. (AKEN, 2012)

Para poder criar um sistema de negócios ou redesenhar um já existente, é preciso analisar o presente e as possíveis causas de seu desempenho não satisfatório. Neste sentido, a metodologia de design é orientada para a melhoria de desempenho organizacional com base em planos de mudança. (AKEN, 2012)

A metodologia de design é baseada em teoria, baseada no estado-da-arte, pensando nos tipos de sistemas de negócios e tipos de problemas em questão e sobre os métodos a serem utilizados na resolução de problemas de negócio (sem desconsiderar o senso comum e a experiência). Por isso, a abordagem de design pode ser considerada uma metodologia para a prática baseada em evidências, ou, mais especificamente, gestão baseada em evidências (*evidence-based management -EBMgt*). (AKEN, 2012)

Os tipos de problema que são mais adequados para esta abordagem devem ter um considerável conteúdo técnico-econômico. Ao mesmo tempo, a abordagem de design reconhece que organizações são sistemas sociais, e que a mudança organizacional eficaz precisa não apenas de intervenções técnico-econômicas (tais como apresentação de uma solução promissora para o problema), mas também de intervenções políticas e culturais. (AKEN, 2012)

Portanto, o foco não é simplesmente o design de soluções técnicas, mas também na concepção do processo de mudança que é necessário para realmente perceber a melhoria de desempenho, e sobre o desenvolvimento de suporte organizacional para a solução e o plano de mudança. (AKEN, 2012)

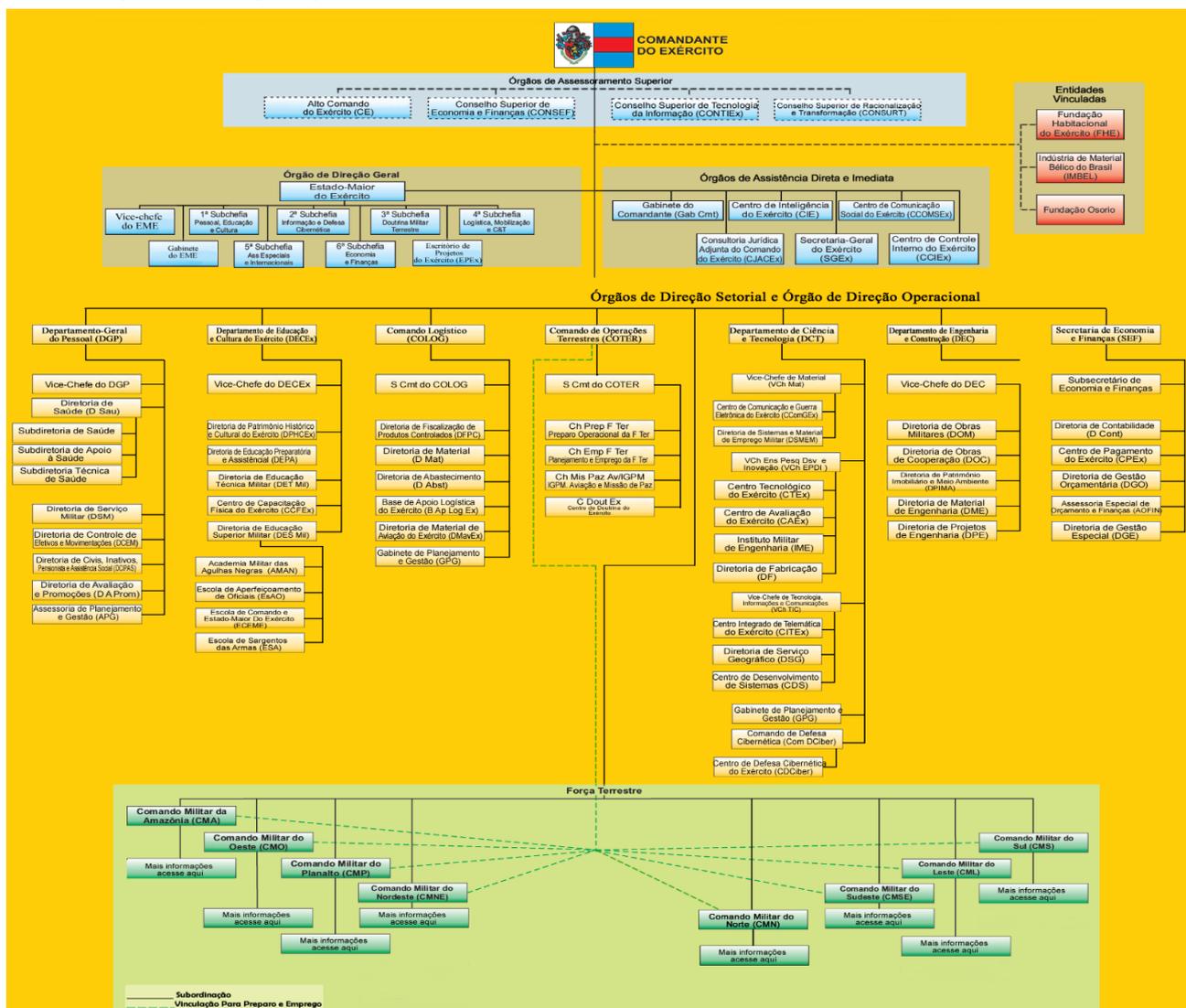
### 3 O MODELO DE COMPRAS PÚBLICAS NO EXTERIOR DO DCT

Este capítulo tem por finalidade descrever o modelo atual (*AS IS*) de compras públicas no exterior do Departamento de Ciência e Tecnologia e levantar os problemas, a partir do diagnóstico do processo e da análise da opinião dos principais atores.

#### 3.1 Organização Básica do Exército Brasileiro

O Exército Brasileiro (EB) para cumprir suas missões constitucionais possui uma estrutura hierarquizada e complexa, denominada Organização Básica do Exército (OBE), a saber: Órgão de Direção Geral (ODG); Órgãos de Assessoramento Superior (OAS); Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Comandante do Exército (OADI); Órgãos de Direção Setorial (ODS); Força Terrestre (F Ter); e Entidades Vinculadas. (Manual do Exército Brasileiro, 2014). (OBE) está representada no organograma a seguir:

Figura 1 – Organograma do Exército Brasileiro



Fonte: disponível em: <[http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/organograma/organograma\\_exercito.php](http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/organograma/organograma_exercito.php)>. Acesso em: 20 Abril 2019.

No quadro 2 apresenta-se a composição de cada órgão da Organização Básica do Exército (OBE):

Quadro 2 - Organização Básica do Exército

ÓRGÃO	COMPOSIÇÃO
<b>ÓRGÃOS DE DIREÇÃO GERAL (ODG)</b>	Estado-Maior do Exército (EME).
<b>ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO SUPERIOR (OAS)</b>	Alto Comando do Exército (ACE), Conselho Superior de Economia e Finanças (ConSEF) e o Conselho Superior de Tecnologia da Informação (ConTIEEx).
<b>ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E IMEDIATA AO COMANDANTE DO EXÉRCITO (OADI)</b>	Gabinete do Comandante do Exército (Gab Cmt Ex), Centro de Comunicação Social do Exército (CComSEEx), Centro de Inteligência do Exército (CIE), Secretaria-Geral do Exército (SGEx), Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e Consultoria Jurídica Adjunta do Comandante do Exército (CJACEEx).
<b>ÓRGÃOS DE DIREÇÃO SETORIAL (ODS)</b>	Departamento Geral do Pessoal (DGP), Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEEx), Departamento de Engenharia e Construção (DEC), Comando Logístico (CoLog), Secretaria de Economia e Finanças (SEF), <b>Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT)</b> , Comando de Operações Terrestres (COTer).
<b>FORÇA TERRESTRE (F Ter)</b>	A Força Terrestre (F Ter), instrumento de ação do Comando do Exército, é estruturada, em tempo de paz, para o cumprimento de missões operacionais terrestres, em Comandos Militares de Área (C Mil A), subordinados diretamente ao Comandante do Exército (Cmt Ex), que constituem o mais alto escalão de enquadramento das organizações militares (OM). Aos C Mil A, compete o preparo, o planejamento e o emprego operacional da F Ter, desdobrada na área sob sua jurisdição.
<b>ENTIDADES VINCULADAS</b>	Fundação Habitacional do Exército (FHE); Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL); e Fundação Osório (Fund OSÓRIO).

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Manual O Exército, BRASIL (2014).

### 3.2 O Departamento de Ciência e Tecnologia

O Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) surgiu da fusão da Secretaria de Tecnologia da Informação com a Secretaria de Ciência e Tecnologia. Sua criação deu-se em razão da necessidade de reestruturação e integração das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação para atender às demandas da Força Terrestre, no desenvolvimento de produtos e serviços de defesa com alto valor tecnológico.

O DCT, com sede em Brasília (DF), é o Órgão de Direção Setorial (ODS) que realiza o planejamento, a orientação, o controle e a coordenação das atividades de ciência e tecnologia, de estímulo a inovação no Exército e de fomento à indústria de defesa nacional. Sua principal finalidade é gerenciar o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEEx) para produzir os resultados necessários à operacionalidade da Força.

Constituído por onze Organizações militares Diretamente Subordinadas (OMDS): o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CComGEx), o Centro Integrado de Telemática do

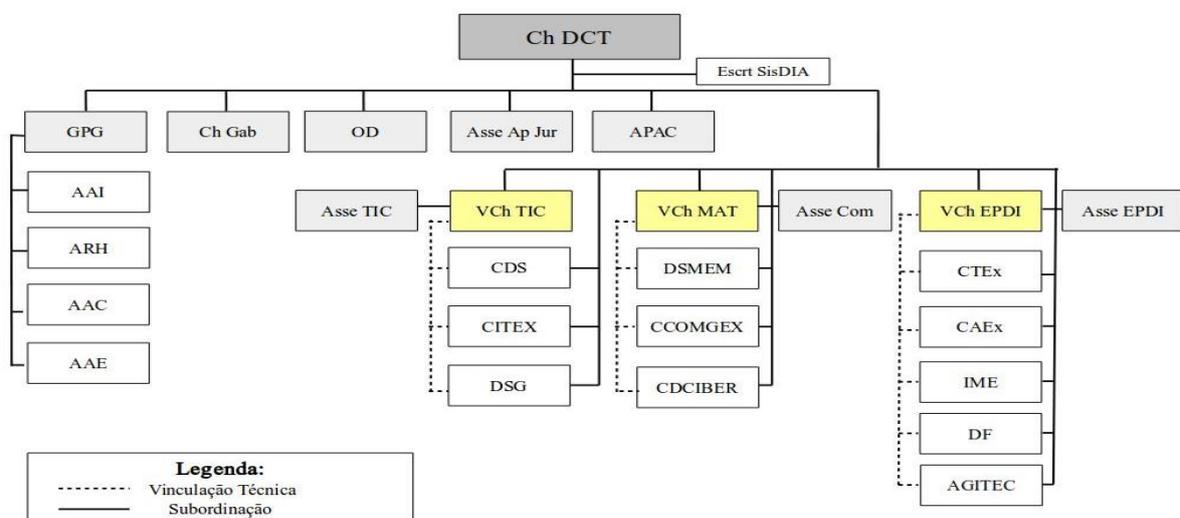
Exército (CITEx), o Centro de Desenvolvimento de Sistemas (CDS), a Diretoria de Serviço Geográfico (DSG), a Diretoria de Sistemas e Material de Emprego Militar (DSMEM), o Comando de Defesa Cibernética (Com D Ciber), o Centro Tecnológico do Exército (CTEx), a Diretoria de Fabricação (DF), o Centro de Avaliações do Exército (CAEx), o Instituto Militar de Engenharia (IME) e a Agencia de Gestão de Inovação Tecnológica (AGITEC).

Além dessas organizações, o Departamento participa do Conselho de Administração da Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), que é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando do Exército, cuja principal missão é a produção de material de emprego militar (MEM) para atender às necessidades do Exército Brasileiro (EB).

Como indutor da transformação do Exército Brasileiro, o SCTIEx atua na pesquisa e desenvolvimento de produtos de defesa de alta tecnologia voltados para atender às necessidades operacionais e influenciando as áreas de doutrina militar terrestre, de pessoal e de logística como, por exemplo: viatura blindada de transporte pessoal média sobre rodas – GUARANI; os radares de vigilância SABER-M60, o SENTIR-M20 e VIGILANTE-M200; o Centro de Operações Antiaéreas; o Rádio Definido por Software; a implantação da Base Cartográfica Digital Contínua da Amazônia Legal; o Programa Amazônia Conectada; o ASTROS 2020; o Data Center do Exército Brasileiro (EB); e outros programas e projetos, que fomentam a indústria Nacional de Defesa, a operacionalidade da Força, o crescimento e o poder dissuasório do País.

Assim, o SCTIEx deve estar em constante atualização de seus processos, incorporando as mais modernas metodologias de gestão de pesquisa de desenvolvimento (P&D) e de incentivo à inovação, possuindo a seguinte estrutura:

Figura 2– Organograma do Sistema de Ciência e Tecnologia e Inovação do Exército



Fonte: disponível em: <<http://www.dct.eb.mil.br/index.php/estrutura-organizacional>>. Acesso em: 20 Abril 2019.

O DCT é o órgão central do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx), organizado em Vice-Chefe de Tecnologia da Informação e Comunicações (VCh TIC), Vice-Chefe de Material (VCh Mat), Vice-Chefe de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (VCh EPDI), Gabinete de Planejamento e Gestão (GPG), Chefe de Gabinete (Ch Gab), Ordenador de Despesas (OD), Assessoria de Apoio para Assuntos Jurídicos (Asse Ap Jur), Assessoria de Parcerias e Acompanhamento de Contratos (APAC) e Escritório do Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (Escrt SisDIA).

Destaca-se da estrutura do DCT, a Assessoria de Atividades Correntes (AAC), a qual possui uma **Seção de Gerenciamento da Sistemática de Importação**, responsável por gerenciar todos os assuntos relacionados à importação de bens e serviços no âmbito do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx). A AAC está subordinada ao GPG – Gabinete de Planejamento e Gestão, que por sua vez, possui ligação direta com o Chefe do Departamento de Ciência e Tecnologia (Ch DCT), cargo ocupado por General de Exército, posto hierárquico mais alto do Exército Brasileiro, em tempo de paz.

Ressalta-se que das onze OMDS, cinco estão localizadas no Estado do Rio de Janeiro - RJ, das quais, quatro (IME, DF, CTEX e CAEx) possuem autonomia administrativa. Por outro lado, as que estão localizadas em Brasília, só duas (CITEx e CComGEx) possuem autonomia administrativa. Portanto, AGITEC, CDS, DSG, DSMEM e CDCiber não possuem autonomia administrativa. Este assunto será melhor compreendido na análise crítica.

### **3.3 A Comissão do Exército Brasileiro em Washington**

A Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), Organização Militar (OM) subordinada ao Comandante do Exército, por intermédio do Gabinete do Comandante, trata-se de uma Unidade Gestora (UG) que tem por finalidade executar os procedimentos relativos à aquisição na área externa e à remessa para o Brasil, de bens ou serviços, solicitados pelos diversos Órgãos Importadores (OI), bem como o recebimento e a gestão dos recursos do Exército no exterior.

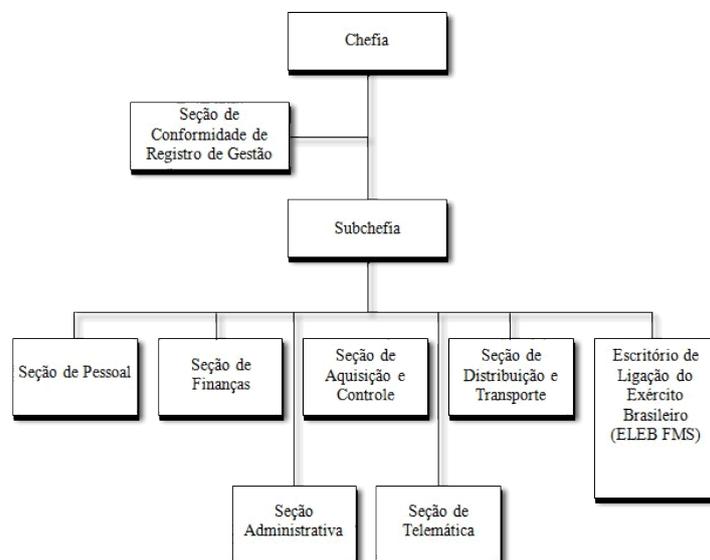
Nesse contexto, segundo a Portaria Normativa nº 531, de 21 de maio de 2004, do Ministério da Defesa, a competência da CEBW consiste em, dentre outras: executar as atividades gerenciais de obtenção de material e de serviços de emprego militar, assim como aquelas atinentes ao tráfego de carga, efetuando a prévia pesquisa de mercado, de forma a assegurar as melhores condições de preço, qualidade e prazos de entrega e pagamento; administrar o reparo e a revisão de material; administrar os recursos e compromissos financeiros sob sua responsabilidade; contribuir para a execução, a

coordenação e o controle das atividades relacionadas com a obtenção de informações técnico científicas julgadas de interesse das Forças Armadas; acompanhar a evolução tecnológica dos materiais e equipamentos de interesse das Forças Armadas.

Além disso, de acordo com essa mesma Portaria, compete à Comissão do Exército Brasileiro em Washington: receber, administrar e contabilizar, de acordo com a legislação vigente, os recursos orçamentários das Unidades Orçamentárias do Comando do Exército e do Fundo do Exército, no exterior; manter o Órgão de Direção Setorial respectivo, os órgãos gestores e o Centro de Importação e Exportação de Material (CIEM) informados sobre o andamento das importações; ligar-se ao e orientá-lo quanto aos procedimentos técnicos de interesse mútuo, com vistas a alcançar a máxima eficácia operacional; e emitir certificados de usuário final, quando necessário.

A CEBW, de acordo seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 534, de 30 de agosto de 2004, do Comando do Exército, possui a seguinte organização: Chefia; Seção de Conformidade de Suporte Documental (Sec Conf Sup Doc); Seção de Pessoal (Sec Pes); **Seção de Aquisição e Controle (Sec Aq Ct)**; Seção de Finanças (Sec Fin); Seção de Telemática (Sec Tlm); e Seção Administrativa (Sec Adm). Acrescenta-se, ainda, a Seção de Distribuição e Transporte e o Escritório de Ligação do Exército Brasileiro (ELEB FMS), conforme organograma que se segue:

Figura 3 – Organograma da Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW)



Fonte: disponível em: <<http://www.cebaw.org/pt-br/2013-06-17-17-40-02/organizacao>>. Acesso em: 17 Maio 2019.

Quanto à estrutura da CEBW, conforme seu Regimento Interno, destaca-se a Seção de Aquisição e Controle (Sec Aq Ct), a qual é responsável, entre outras, pelas seguintes atividades de aquisições bens e serviços no exterior: coletar e enviar aos Órgãos Importadores (OI) dados para apoiar o planejamento e a execução das aquisições de bens e serviços para o Exército; realizar os Pedidos de Cotação Inicial (PCI), processando as cotações recebidas e remetendo-as aos OI

solicitantes; processar os Quadros de Importação (QI) e efetuar as aquisições mediante a realização de licitações, enquadramento como dispensa ou inexigibilidade de licitação, observando as peculiaridades locais e os princípios básicos da legislação brasileira; receber dos OI as cópias dos contratos celebrados no Brasil com fornecedores estrangeiros e, em observância a cláusula contratual ou mediante solicitação dos órgãos encarregados de fiscalizar sua execução, adotar os procedimentos necessários para a realização dos pagamentos; e realizar a pesquisa de preço, para fins de verificação da exequibilidade dos mesmos, podendo ser executada por intermédio de consulta na rede mundial de computadores.

### 3.4 O modelo de compras públicas no exterior do DCT

No que se refere às compras públicas realizadas pelo Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) no exterior é importante ressaltar que o processo segue as peculiaridades locais e os princípios básicos da legislação brasileira, a regulamentação específica do Exército Brasileiro e a prática comercial internacional, o que lhe confere uma organização peculiar em relação às compras públicas no Brasil.

Nesse sentido, a importação direta de bens e serviços, no âmbito do DCT, segue os seguintes dispositivos nacionais:

Quadro 3 – Legislação/Normas sobre o processo de importação

Legislações/Normas	Ementa
Decreto nº 72.021, de 28 de março de 1973	Discrimina os Órgãos cujos cargos, funções ou atividades, desempenhados nas condições da Lei de Retribuição no Exterior, se consideram permanentes.
Decreto nº 90.151, de 5 de setembro de 1984, alterado pelo Decreto nº 91.256, de 20 de maio de 1985	Altera a denominação da Comissão Militar Brasileira em Washington, no Ministério do Exército e dá outras providências.
Portaria Normativa nº 531, de 21 de maio de 2004 / MD - Ministério da Defesa	Dispõe sobre as Comissões Militares de Aquisição no Exterior, suas competências e dá outras providências.
Portaria nº 534, de 30 de agosto de 2004, do Comando do Exército	Aprova o Regimento Interno da Comissão do Exército Brasileiro em Washington.
Portaria nº 369, de 28 de maio de 2012, do Comando do Exército	Aprova as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001) e dá outras providências
Portaria nº 27, de 5 de setembro de 2014	Aprova as Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002), 1ª Edição, 2014
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990	Dispõe sobre a isenção ou redução de impostos de importação, e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992	Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX.

Decreto nº 6.759, de 05 de fevereiro de 2009	Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.
Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011	Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona e altera várias leis.
Decreto nº 7.708 de 2 de abril de 2012	Institui a Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio -NBS e as Notas Explicativas da Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio - NEBS.

Fonte: elaborado pelo autor.

Além disso, o DCT segue as Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre Comércio Exterior, as Circulares do Banco Central do Brasil (BACEN) sobre o mercado de câmbio e a Consolidação das Portarias da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Economia (ME), bem como o que prescreve a prática comercial internacional.

O processo de importação do Exército Brasileiro, apesar ser similar com o processo de compras públicas realizadas no Brasil, existe terminologia própria adotada na legislação interna sobre aquisições de bens e serviços no exterior, conforme quadro a seguir:

Quadro 4 – Nomenclatura básica do processo de importação

<b>SICOI</b>	Sistema de Contratos Internacionais (SICOI) é um sistema informatizado, destinado a processar e controlar as importações de bens e serviços a cargo da CEBW.
<b>Contrato de Câmbio</b>	Documento firmado entre o comprador e o vendedor da moeda estrangeira, mediante a entrega ou recebimento de moeda nacional. É obrigatório em todas as operações de conversão de moedas no País. Sua oficialização se dá com o registro no Sistema do Banco Central (SISBACEN).
<b>Fatura Comercial (Invoice)</b>	Documento comercial que formaliza uma operação de compra e venda com o exterior, contendo quantidade, preço e condições de pagamento de mercadorias ou serviços prestados.
<b>Processo de Contratação (PC)</b>	Conjunto de documentos elaborados pela CEBW, relativo ao processo de aquisições e contratações, englobando desde o levantamento dos preços até a remessa ao destinatário do material constante dos Quadros de Importação (QI); cada QI pode dar origem a um ou mais contratos, cabendo à CEBW estabelecer os números dos PC, informando-os ao Gab Cmt Ex.
<b>Pedido de Cotação Inicial (PCI)</b>	Documento processado que objetiva obter um orçamento estimado para fins de planejamento da licitação e atender ao disposto na Lei nº 8.666/1993. É a pesquisa de mercado.
<b>Quadro de Importação (QI)</b>	Documento de responsabilidade do OI, contendo informações sobre bens ou serviços a serem importados.
<b>Framework Agreement (FA)</b>	Resultado de um RFQ, trata-se de um acordo firmado entre a empresa vencedora do certame e a CEBW, através do qual o fornecedor garante a manutenção dos preços por 1 ano e a CEBW indica que pode realizar as aquisições dos itens no mesmo período. O FA seria o equivalente a ata de registro de preços, prevista no Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013. As aquisições relativas ao FA serão efetivadas mediante Purchase Orders e seus relativos contratos.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir das Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001).

Cabe ressaltar, também, as principais Organizações Militares (OM) relacionadas ao processo de compras no exterior:

Quadro 5 - Organização Militar (OM) envolvidas no processo de importações

<b>Organização Militar (OM)</b>	<b>Responsabilidades Básicas</b>
<b>Gabinete do Comandante do Exército (Gab Cmt Ex)</b>	OI e órgão responsável pela supervisão das contratações internacionais realizadas por intermédio da Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW).
<b>Secretaria de Economia e Finanças (SEF)</b>	Órgão de coordenação e controle.
<b>Órgão de Direção Setorial (ODS)</b>	Órgão Importador (OI).
<b>Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO)</b>	Organização Militar Subordinada Diretamente (OMDS) à SEF responsável pelo controle das importações e das exportações do Exército, coordenando os registros pertinentes relacionados.
<b>Diretoria de Contabilidade (D Cont)</b>	Organização Militar Subordinada Diretamente (OMDS) à SEF responsável pelo processamento das operações de contratações câmbio.
<b>Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW)</b>	Órgão do Gab Cmt Ex responsável pela execução das contratações internacionais de bens e serviços no exterior.
<b>Base de Apoio Logístico do Exército/Divisão de Importação e Exportação de Material (Ba Ap Log Ex/DIEM)</b>	Principal órgão responsável pelo desembaraço alfandegário de importação e exportação no âmbito do Comando do Exército.
<b>Órgão Importador (OI)</b>	Órgão de Direção Geral (ODG) ou Órgão de Direção Setorial (ODS) que tem atribuição de requisitar e realizar contratação internacional.
<b>Órgão Requisitante (OR)</b>	Operacionalizam os processos de requisição, no caso do Departamento de Ciência e Tecnologia, são as Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS).

Fonte: elaborado pelo autor, a partir das Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001).

Os Órgãos Importadores são o Órgão de Direção Geral (ODG) e os Órgãos de Direção Setorial (ODS) responsáveis pelas contratações internacionais e coordenação de todas as atividades de importação de bens e serviços. Os Órgãos Requisitantes operacionalizam os processos de requisição, que no caso do Departamento de Ciência e Tecnologia são as Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS).

A Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO) e a Diretoria de Contabilidade (DCont) são subordinadas à Secretaria de Economia e Finanças (SEF) do Exército Brasileiro. A DGO é responsável pelo controle e registro das importações junto aos órgãos competentes e a DCont é incumbida por firmar o contrato de câmbio, mediante solicitação e disponibilização de crédito orçamentário pelo Órgão Importador.

Dessa forma, o processo de importação se inicia a partir da entrada do Pedido de Cotação Inicial (PCI) na Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW) e se encerra após todos os trâmites alfandegários e recebimento do material ou serviço pelo Usuário Final. **Importante**

ressaltar, que o presente trabalho se propõe a estudar a etapa referente ao processo de compra pública sob responsabilidade do DCT e suas OMDS.

Assim, o planejamento do processamento das importações no DCT está organizado da seguinte forma:

Quadro 6 – Fases do processo de importação (MODELO ATUAL – “AS IS”)

Fase	Órgão Responsável	Procedimentos
1ª Fase	OMDS	<b>1</b> – As OMDS enviam à CEBW, eletronicamente, por meio do Sistema de Contratações Internacionais (SICOI), o Pedido de Cotação Inicial (PCI), o qual servirá de base para a pesquisa de mercado prevista no art. 15, § 1º da Lei nº 8.666/1993, sendo o dia <b>1º de junho</b> a data limite para entrada na CEBW.
	CEBW	<b>2</b> – A CEBW solicita as cotações aos fornecedores e as enviam às OMDS por meio do SiCoI ou por intermédio de documento interno do Exército (DIEx), no mais curto prazo possível.
	OMDS	<b>3</b> – As OMDS, de posse das cotações, <b>e desde que tenha disponibilidade de créditos orçamentários</b> , dão início a elaboração do <b>Quadro de Importação (QI)</b> e o remetem para a Assessoria de Atividades Correntes (AAC) do DCT, via SiCoI. Por sua vez, a AAC/DCT <b>tem até 30 de setembro</b> para enviá-lo para a CEBW.
	AAC/DCT	<b>4</b> – Após as OMDS enviarem o QI para o DCT, a AAC/DCT atribui-lhe uma numeração.
	OMDS	<b>5</b> – Após a AAC/DCT numerar o QI, as OMDS enviam o pedido de contratação de câmbio e a nota de crédito (NC) para o AAC/DCT. Cabe ressaltar-se que esta etapa é realizada em dois sistemas diferentes. O primeiro (contratação de câmbio) é realizado no Sistema de Protocolo Eletrônico de Documentos (SPED) e o segundo (nota de crédito) é realizado no Sistema de Nota de Crédito (SISNC).
2ª Fase	AAC/DCT	<b>6</b> – A AAC/DCT, de posse de todos os documentos (Quadro de Importação, pedido de contratação de câmbio e da nota de crédito), <b>faz uma análise das informações e submete à apreciação do Chefe do Departamento</b> . Nesta etapa, a AAC/DCT verifica as seguintes informações constantes do quadro de importação e do termo de referência (TR), em especial: <ul style="list-style-type: none"> <li>- o objeto a ser adquirido no exterior;</li> <li>- o procedimento licitatório a ser adotado (convencional ou Sistema de Registro de Preço – SRP);</li> <li>- a indicação orçamentária (crédito disponível e externado, crédito aguardando externalização ou crédito a ser disponibilizado - expectativa de crédito);</li> <li>- o critério de julgamento das propostas (menor preço por item, menor preço por lote ou menor preço global);</li> <li>- <b>a existência de similar nacional (não existe similar nacional ou existe similar nacional), caso exista similar nacional, a OMDS deverá justificar o motivo da contratação no exterior (justificativa técnica, econômica e financeira);</b></li> <li>- a justificativa da contratação;</li> <li>- <b>a especificação técnica do produto ou do serviço (observando-se quanto à proibição de inclusão de marcas, características e especificações exclusivas, conforme preconiza o art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993); e</b></li> <li>- analisa, também, se as informações sobre o crédito orçamentário e a natureza de despesa (ND) estão apropriadas, bem como se não há desvio de finalidade na aplicação.</li> </ul> <p>Ainda nesta etapa, caso a AAC/DCT observe qualquer fato que impedirá o prosseguimento do processo, devolve o QI à OMDS requisitante para correção/ajuste.</p>
	AAC/DCT	<b>7</b> - Após aprovação pelo Chefe do DCT, a AAC/DCT solicita à Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), <b>com antecedência regular de 60 (sessenta) dias</b> , as providências necessárias ao fechamento do câmbio, mediante encaminhamento de documento conforme modelo disponível, indicando a finalidade, o número do QI, se haverá ou não ingresso de

Fase	Órgão Responsável	Procedimentos
		bens, a importância a ser remetida e a data limite para a aquisição da moeda, de acordo com a disponibilidade de sua Programação Financeira (PF).
	DGO/SEF	<b>8</b> - A DGO/SEF, após registrar a solicitação do OI, encaminha o pedido de externalização à Diretoria de Contabilidade (D Cont).
	D Cont/SEF	<b>9</b> - D Cont/SEF processa operações de câmbio distintas, por OI, com base no disposto nas Circulares números 3.690 e 3.691, ambas de 16 de dezembro de 2013, do BACEN, ou outros diplomas que venham a regular o assunto e, após a contratação com o agente financeiro, informa ao OI e à DGO os valores e a taxa de câmbio utilizada na operação.
	AAC/DCT	<b>10</b> - A AAC/DCT recebe a informação da D Cont e emite, por intermédio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a Nota de Movimentação de Crédito (NC) para a CEBW, registrando nela o número do QI e a taxa cambial utilizada, bem como realiza o registro da NC no QI e no TR. Remetendo-os (QI e TR), tanto eletronicamente como fisicamente, ao Chefe do DCT para assinatura.
	Chefe do DCT	<b>11</b> - O Chefe do DCT assina o QI e o TR fisicamente. O QI e o TR eletrônicos são remetidos à CEBW. Por sua vez, o QI e o TR físicos são devolvidos para AAC/DCT.
	AAC/DCT	<b>12</b> - Após receber o QI e o TR (fisicamente) assinados pelo Ch DCT, a AAC/DCT remete-os, por meio de mala diplomática, à CEBW.
<b>3ª Fase</b>	CEBW	<b>13</b> - A CEBW, de posse do QI (eletrônico) e da NC correspondente, instaura um Processo Administrativo (Processo de Compras - PC) e elabora o Contrato Administrativo, sendo o extrato do Contrato inserido no SiCoI, a fim de ser publicado no DOU, sob a responsabilidade da OMDS.

Fonte: elaborado pelo autor, a partir das Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001).

Os processos de Pedido de Cotação Inicial (PCI) e de Quadro de Importação (QI) são tramitados no Sistema de Contratos Internacionais (SICOI), **que é organizado em até seis níveis**: o Nível 6 – Corresponde ao Chefe do OI, autoridade encarregada de aprovar e assinar o documento, antes de sua remessa à CEBW; e os Níveis de 1 a 5 – Correspondem aos vários níveis encarregados da elaboração e da revisão de documentos, nos âmbitos dos OI e de seus órgãos subordinados (Diretorias e órgãos equivalentes). O DCT segue o modelo em seis níveis, conforme apresentado a seguir:

Quadro 7 – Níveis de acesso ao Sistema de Contratos Internacionais (SICOI)

OM	Níveis	Responsabilidade
<b>DCT</b>	Nível 6	Chefe do Órgão Importador (autoridade que assina o Quadro de Importação e o Termo de Referência). No DCT, é o Chefe do Departamento, cargo privativo de General de Exército.
	Nível 5	Oficial que despacha o Quadro de Importação e o Termo de Referência com o respectivo Chefe do Órgão Importador. No DCT, é o Chefe da Assessoria de Atividades Correntes (AAC), ocupado atualmente por um Coronel.
	Nível 4	No âmbito do Órgão Importador, é encarregado de verificar se o Quadro de Importação e o Termo de Referência estão em conformidade com as normas, diretrizes etc. No DCT, é o Chefe da Seção de Gerenciamento da Sistemática de Importação, ocupado atualmente por um Capitão.

OMDS	Nível 3	Comandante/Chefe/Diretor de OM que aprova o Quadro de Importação e o Termo de Referência e os encaminha via sistema (SICOI) ao Órgão Importador. No caso do DCT, são os Chefes, Diretores ou Comandantes das OMDS, cargo privativo de Oficial General (General de Divisão ou de Brigada).
	Nível 2	Oficial da OMDS que despacha o Quadro de Importação e o Termo de Referência com o seu respectivo Comandante/Chefe/Diretor da OMDS.
	Nível 1	No âmbito das OMDS, encarregado de elaborar o Quadro de Importação e o Termo de Referência. Militar ou civil responsável pela especificação técnica do material ou serviço.

Fonte: elaborado pelo autor

Sobre essa organização do SICOI em níveis é importante destacar alguns aspectos:

- Os níveis têm que ser consecutivos e em ordem decrescente. Dependendo das peculiaridades de cada Órgão Importador, podem não existir os níveis de numeração mais baixa.

- A elaboração do Quadro de Importação pode ser iniciada em qualquer nível, sendo que cada usuário encaminha o QI ao nível imediatamente superior. Ressalta-se que no DCT, todos os QI são elaborados pelos usuários do Nível 1.

- Cada nível que recebe o QI pode alterá-lo, devolvê-lo ao nível inferior para alteração ou encaminhá-lo ao nível imediatamente acima, sendo o nível 6 responsável por encaminhar o QI à CEBW.

- No âmbito de cada órgão, os usuários podem visualizar o QI durante todo o processo, mas somente conseguem alterá-lo quando o documento lhe for disponibilizado pelo usuário de nível imediatamente inferior ou superior (devolução para revisão).

- Qualquer nível pode encaminhar o Quadro de Importação à CEBW para apreciação, que só poderá opinar sobre um QI que lhe for disponibilizado e o faz com o intuito de adequar o documento às condições do mercado internacional. Enquanto, o QI que estiver no estado de “Em Apreciação pela CEBW”, o usuário não conseguirá alterá-lo.

Por fim, cumpre destacar que a elaboração de um Processo de Cotação Inicial (PCI) é similar à elaboração de um QI. No entanto, a critério do Órgão Importador, o PCI não precisa ser processado em todos os níveis, podendo ser encaminhado diretamente à CEBW pelo usuário autorizado pelo OI ou pela OMDS. No caso do DCT, o trâmite do PCI é realizado de forma autônoma pela OMDS, sendo o nível 3 responsável por enviá-lo à CEBW.

### 3.5 Diagnóstico das compras públicas realizadas pelo DCT no exterior

Esta seção tem o objetivo de apresentar o volume de recursos sob responsabilidade do Departamento de Ciência e Tecnologia aplicados no exterior, por intermédio da CEBW, no período

de 2015 a 2018. Os dados foram extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal e do Sistema de Notas de Crédito (SISNC) do DCT, sendo consolidados e analisados em planilhas Excel.

O Exército Brasileiro possui 657 Organizações Militares, das quais 409 têm autonomia administrativa e são Unidades Gestoras. Dentre estas, destacam-se, como as que mais aplicam recursos financeiros: a Comissão do Exército Washington (CEBW); o Comando Logístico (COLOG), Órgão de Direção Setorial (ODS); e o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CComGEx), esta última, conforme já destacado, é organização militar subordinada ao Departamento de Ciência e Tecnologia.

Na tabela a seguir encontram-se destacadas as três OM que mais aplicaram créditos orçamentários do Comando do Exército no período selecionado:

Tabela 1 – OM que mais aplicaram recursos do Comando do Exército

OM	2015 (em R\$)	% 2015	2016 (em R\$)	% 2016	2017 (em R\$)	% 2017	2018 (em R\$)	% 2018
CEBW	662,515,468.55	12.13%	657,114,331.39	11.51%	614,393,571.34	9.64%	851,527,554.35	13.28%
COLOG	416,047,751.54	7.61%	659,673,962.53	11.55%	1,051,006,473.70	16.49%	812,632,368.95	12.67%
CCOMGEX	148,564,854.25	2.72%	162,726,186.22	2.85%	221,569,600.16	3.48%	178,720,544.39	2.79%
Total	5,463,788,732.39	100.00%	5,710,358,297.44	100.00%	6,374,699,249.92	100.00%	6,413,452,542.39	100.00%

Fonte: elaborado pelo autor, com base em consulta no Portal da Transparência.

A tabela 1, além de demonstrar a importância da CEBW para estrutura de compras do Exército, deixa claro, o quanto se emprega recursos na importação de bens e serviços.

A CEBW funciona como uma central de compras para os Órgãos Importadores (OI), que requisitam os bens e serviços, conforme o processo já explicado neste trabalho. Assim, em termos de volume financeiro, o DCT é um dos principais órgãos importadores do Exército Brasileiro, chegando, em 2018, a 20,29% do valor empenhado pela CEBW, conforme apresentado na tabela 2.

Tabela 2 – Relação despesas empenhadas CEBW/DCT do Comando do Exército

	2015 (em R\$)	% 2015	2016 (em R\$)	% 2016	2017 (em R\$)	% 2017	2018 (em R\$)	% 2018
<b>TOTAL CEBW</b>	662.515.468,55	100%	657.114.331,39	100%	614.393.571,34	100%	851.527.554,35	100%
<b>DCT</b>	19.043.701,84	2,87%	70.550.929,96	10,74%	61.479.742,44	10,01%	172.777.617,12	20,29%

Fonte: elaborado pelo autor, com base em consulta no Tesouro Gerencial e no SISNC.

Na tabela 3 destacam-se as OMDS requisitantes do DCT que mais aplicaram recursos no exterior, por intermédio da CEBW:

Tabela 3 – Despesas Empenhadas pela CEBW por OMDS do DCT

OMDS	2015 (em R\$)	% 2015	2016 (em R\$)	% 2016	2017 (em R\$)	% 2017	2018 (em R\$)	% 2018
CCOMGEX	7,029,200.75	36.91%	46,265,699.98	65.58%	46,301,020.64	75.31%	168,623,223.75	97.60%
CAEX	18,967.90	0.10%	602,408.17	0.85%	1,803,504.25	2.93%	1,956,184.87	1.13%
IME	-	0.00%	-	0.00%	3,202,891.74	5.21%	661,525.66	0.38%
CTEX	1,859,460.09	9.76%	2,216,554.15	3.14%	784,443.48	1.28%	628,868.03	0.36%
CITEX	6,458,900.44	33.92%	15,783,343.98	22.37%	-	0.00%	-	0.00%
DF	325,063.07	1.71%	-	0.00%	11,702.10	0.02%	-	0.00%
DSG	271,548.00	1.43%	-	0.00%	8,403.73	0.01%	5,122.19	0.00%
CDCIBER	1,692,894.34	8.89%	5,289,358.56	7.50%	9,157,998.66	14.90%	844,783.98	0.49%
DCT	1,387,667.25	7.29%	389,576.72	0.55%	157,279.35	0.26%	46,708.93	0.03%
CDS	-	0.00%	3,988.40	0.01%	4,858.49	0.01%	7,688.02	0.00%
AGITEC					47,640.00	0.08%	3,511.69	0.00%
Total	19,043,701.84	100.00%	70,550,929.96	100.00%	61,479,742.44	100.00%	172,777,617.12	100.00%

Fonte: elaborado pelo autor, com base em consulta no Tesouro Gerencial e no SISNC.

Como se percebe pela análise da tabela 3, o CCOMGEX é a organização militar subordinada ao DCT que mais aplicou recursos no exterior, por meio da CEBW, nos anos de 2015 a 2018, chegando, em 2018, a mais de 97% dos recursos aplicados pelo DCT no exterior.

Além do CComGEx, outras 5 OMDS podem ser consideradas “clientes” relevantes do processo de importação: CAEx, IME, CTEEx, CITEx e CDCiber. Entretanto, os dois últimos possuem peculiaridades que os deixam de fora desse grupo, apesar de terem importado valores consideráveis no período selecionado. O CITEx realizou aquisições vultuosas no biênio de 2015-2016 por conta de necessidades pontuais do Projeto Amazônia Conectada, que não se perpetuaram no biênio 2017-2018. Já as aquisições de bens e serviços do CDCiber foram mediante utilização de Framework Agreement (Ata de Registro de Preços) de QI elaborados pelo CComGEx.

Com relação ao número de processos, comparando os Pedidos de Cotação Inicial (PCI) e os Quadros de Importação (QI) das principais OMDS, ressalta-se:

Tabela 4 – Quantidade de Pedidos de Cotação Inicial (PCI) por OMDS Requisitante

Requisitante	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
CCOMGEX	68	51,52%	40	56,34%	56	35,67%	24	22,22%
CAEX	5	3,79%	8	11,27%	18	11,46%	17	15,74%
IME	15	29,55%	0	0,00%	25	15,92%	15	13,89%
CTEX	39	29,55%	18	25,35%	56	35,67%	51	47,22%
Outros	5	3,79%	5	7,04%	2	1,27%	1	0,93%
Total	132	100%	71	100%	157	100%	108	100%

Fonte: elaborado pelo autor, com base em consulta no SICOI.

Tabela 5 – Quantidade de Quadros de Importação (QI) por OMDS Requisitante

Requisitante	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
CCOMGEX	53	69,74%	6	20,69%	52	49,06%	23	36,51%
CAEX	1	1,32%	8	27,59%	15	14,15%	14	22,22%
IME	1	1,32%	0	0,00%	21	19,81%	10	15,87%
CTEX	18	23,68%	12	41,38%	17	16,04%	15	23,81%
Outros	3	3,95%	3	10,34%	1	0,94%	1	1,59%
Total	76	100%	29	100%	106	100%	63	100%

Fonte: elaborado pelo autor, com base em consulta no SICOI.

Em relação as tabelas 4 e 5, nos quais destacam-se, respectivamente, os pedidos de cotação inicial (PCI) realizadas e os quadros de importação (QI) gerados, percebe-se que todas as OMDS do DCT **criaram PCI superior à quantidade de QI**, ou seja, foram realizadas pesquisas de preços que não originaram nenhum QI.

Alerta-se que isso pode trazer algumas consequências para todos envolvidos nos processos de compras no exterior, pois um determinado fornecedor poderá deixar de participar de processo licitatório relacionado à determinada OMDS ou até mesmo de outros processos gerenciados pela CEBW, haja vista que existem organizações militares que fazem PCI desnecessariamente, pois, não se transformam em processos de compra. Recomenda-se realizar o PCI somente quando houver real possibilidade de aquisição, uma vez que esse procedimento cria uma expectativa de aquisição no mercado exterior.

Nesse sentido, a pesquisa de preços só pode ser realizada se houver adequado planejamento da compra. Isso pressupõe a especificação precisa e suficiente do objeto a ser adquirido e todas as condições da aquisição, conforme Súmula 177 do Tribunal de Contas da União (TCU):

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, **a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.** (grifo nosso)

Ademais, o Acórdão 2155/2012-Plenário/TCU, de 15 de agosto 2012, tece:

42. Em consonância com os princípios da licitação, **os quantitativos devem ser estimados em bases reais e a cotação estimativa dos produtos deve ter como base pesquisa de mercado.**

43. A vivência intensa desse modelo de aquisições típico de unidades militares, que não aceita terceirizações, conduz, como foi dito pelos responsáveis, à estimativa de quantitativos com base na demanda histórica. Nesse entendimento, **a ausência de planejamento conclusivo,**

no início do ano, no tocante ao número de militares destacados para as atividades de adestramento, bem como a participação ou não de militares do Exército e Aeronáutica e de militares de Forças Armadas de países amigos, não se presta a justificar o aumento dos quantitativos fixados no procedimento licitatório.

**44. Criar falsas expectativas aos fornecedores com base em quantitativos superdimensionados, além de desvirtuar os fins a que se destina a licitação, não constitui fator decisivo para redução dos valores ofertados pelos licitantes, sobretudo em Atas de Registro de Preços, onde não se impõe a obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração Pública.**

[...]

9.4.4. deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93. (Grifo nosso)

Quanto aos valores economizados pelo Departamento no período de 2015 a 2018, comparando os preços de referência constantes dos quadros de importação e os valores homologados, destaca-se:

Tabela 6 – Valores economizados (Pregões Eletrônico CEBW/DCT)

ANO	Valor de Referência (em US\$)	Valor Homologado (em US\$)	Economia (em US\$)	Economia (%)
2015	201.641.302,05	182.142.088,32	19.499.213,73	9,67%
2016	14.112.722,91	11.562.591,78	2.550.131,13	18,07%
2017	212.694.274,54	156.864.726,22	55.829.548,32	26,25%
2018	186.953.457,03	176.363.379,87	10.590.077,16	5,66%

Fonte: elaborado pelo autor, com base em consulta no SICOI.

Segundo informações constantes da Página Eletrônica do Ministério da Economia, em termos comparativos, ainda que se trate de compras nacionais, o Governo Federal economizou, no período de 2010 a 2014, o valor total de 48 bilhões de reais em processos por pregão eletrônico, sendo que em 2015 a modalidade gerou uma economia de R\$ 7,9 bilhões e foi empregada em 33,8 mil processos licitatórios, com uma despesa de R\$ 37,8 bilhões, ou seja, 17,29% de economia. Por sua vez, no mesmo ano (2015), a CEBW economizou aproximadamente 19,5 milhões de dólares, isto é, 9,67% de economia. Nos anos seguintes, o percentual economizado aumentou para 18,07% e 26,25%, respectivamente. Todavia, no ano de 2018, o valor economizado sofreu uma drástica queda, 5,66%.

Com relação à qualidade dos materiais adquiridos e serviços contratados, umas das formas de verificar é por meio do levantamento da quantidade de aquisições ou contratações cujo objeto foi rejeitado ou aceito com irregularidades ou especificações em desacordo com o termo de referência. Em levantamento realizado no SICOI, no período de 2015 a 2018 não foram identificados nenhum problema nas compras realizadas pela CEBW para o Departamento de Ciência e Tecnologia, o que é um indicador de que os PCI e QI estão sendo bem especificados pelas OMDS requisitantes.

Por fim, com relação ao atributo celeridade dos processos, destaca-se o tempo médio de processamento de um QI:

Tabela 7 – Tempo médio de processamento de um QI (em dias corridos) no ano de 2018:

Requisitante	Dias corridos na OMDS - níveis 1 a 3	Dias corridos no DCT - níveis 4 a 6	Dias corridos na CEBW	Total
CComGEx	12,83	11,43	77,78	102,04
CAEx	5,07	14,50	62,07	81,64
IME	37,70	35,50	77,00	150,20
CTEx	32,40	39,53	75,00	146,93
DCT	0,00	10,00	88,00	98,00
Total	19,51	22,60	73,67	115,78

Fonte: elaborado pelo autor. SICOI.

Apesar de não constar na tabela 7, em 2018, a Diretoria de Contabilidade (D Cont) demorou em média 14,81 dias corridos para contratar o câmbio, que é bem inferior ao mínimo de 60 dias exigidos na legislação para que a D Cont faça o estudo adequado da conjuntura econômica e compre a moeda estrangeira no momento mais oportuno.

Sobre o prazo para contratação de câmbio cumpre ressaltar alguns detalhes. O CComGEX por realizar todos os pregões por Sistema de Registro de Preço (SRP) não perde tempo com essa etapa, o que em parte explica a maior celeridade de seus processos. O CAEx apresenta numa primeira análise os melhores prazos, mas o verdadeiro motivo dessa velocidade é que essa OMDS envia todos os seus QI muito próximo do prazo limite para envio ao DCT, ao contrário, de todas as outras OMDS que enviam seus processos logo no início do ano, obrigando tanto o DCT como a DCont a acelerarem esses processos. Por fim, os dados do DCT como requisitante se referem a um único processo, o que descarta qualquer tipo de análise.

Apesar de o CComGEx realizar todos os pregões por SRP, dessa forma, inicialmente, não se perde tempo com contratação de câmbio, uma vez que a aprovação de QI por SRP dispensa a existência de recursos, por consequência não se solicita contratação de câmbio. Entretanto, deve-se avaliar, criteriosamente, o quantitativo de bens e serviços constantes dos QI por Sistema de Registro de Preços (SRP), haja vista que esse procedimento também cria expectativa de aquisição no mercado exterior.

Em relação aos SRP, ressalta-se o Acórdão 2155/2012-Plenário/TCU, de 15 de agosto de 2012, citado anteriormente, grifo nosso:

**44. Criar falsas expectativas aos fornecedores com base em quantitativos superdimensionados, além de desvirtuar os fins a que se destina a licitação, não constitui fator decisivo para redução dos valores ofertados pelos licitantes, sobretudo em Atas de Registro de Preços, onde não se impõe a obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração Pública.**

[...]

9.4.4. deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, **bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93.**

Na tabela 8 observa-se que o valor registrado em *framework agreements* no exterior (atas de registro de preço) de QI do CComGEx está superestimado, em virtude dos percentuais empenhados. Cumpre ressaltar, que no ano de 2016, o DCT adotou uma política de redução dos pregões SRP, o que culminou com uma demanda acumulada para o ano de 2017, mas, neste mesmo ano, voltou ao padrão de valores superestimados. Além disso, como a presente consulta foi realizada com os valores empenhados até 31 de dezembro de 2018 e a maior parte dos valores de pregões SRP do ano A são contratados no ano A+1, os valores contratados de 2018 serão empenhados em 2019.

Tabela 8 –Relação valor registrado em pregões SRP/ valor contratado

<b>Ano</b>	<b>Valor Pregões SRP (em US\$)</b>	<b>Valor Contratado Pregões SRP (em US\$)</b>	<b>% Empenhado</b>
2015	180.463.913,86	14.739.149,24	8,17%
2016	11.021.189,00	7.266.706,42	65,93%
2017	148.179.417,19	43.402.382,67	29,29%
2018	167.003.751,34	1.382.440,00	0,83%

Fonte: elaborado pelo autor. SICOI.

Ainda sobre a celeridade dos processos, observa-se na tabela 7 que o tempo médio de processamento de um QI do DCT é de 115,78 dias, aproximadamente 4 meses. A partir de 2019, o Conselho Superior de Economia e Finanças (CONSEF), composto pelo Alto Comando do Exército, deliberou que o planejamento das aquisições e descentralizações de créditos deverão ocorrer, preferencialmente, no primeiro semestre do exercício financeiro, com o fim de atingir as metas percentuais de execução orçamentárias.

Em virtude da deliberação do CONSEF, a CEBW, por meio de Documento Interno do Exército (DIEx), determinou aos Órgãos Importadores que remetam os PCI e QI até 1º de abril e 31 de julho, respectivamente. Embora os prazos para entrada de PCI e QI estejam estabelecidos na EB90-IR-03.002, a partir do ano de 2019, todos os OI terão que tornar seus processos mais céleres, com vistas a de adaptar aos novos prazos do processo de contratação pública internacional, bem como de execução orçamentária. No quadro 8 são apresentados os prazos:

Quadro 8 – Prazos de envio de PCI e QI/ Prazo de Execução Orçamentária do Exército

	<b>Até 2018</b>	<b>A partir de 2019</b>
<b>Envio do PCI à CEBW</b>	Até 1º de junho	Até 1º de abril
<b>Envio do QI à CEBW</b>	Até 30 de setembro	Até 31 de julho
<b>Execução orçamentária (100% da despesa empenhada)</b>	Até 30 de outubro	Até 30 de setembro (a partir de 2020 será até 31 de agosto)

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Documentos Internos do Exército e na EB90-IR-03.002

Da análise dos novos prazos, verifica-se que é imperiosa a necessidade do DCT tomar medidas para tornar o processo mais célere, uma vez que os processos de compra deverão ser processados em um intervalo de tempo menor. Na tabela 7, observa-se que um QI do IME e do CTEEx demoram, em média, 150,20 e 146,93 dias corridos, respectivamente. Se os prazos de processamento dos QI não forem cumpridos, as licitações internacionais não serão concluídas a tempo e, portanto, o prazo de execução orçamentária também sofrerá atrasos, já que não será possível empenhar.

### **3.6 Opinião dos principais atores envolvidos no processo**

No intuito de verificar a opinião dos principais atores envolvidos na sistemática de importação do DCT foram enviados questionários para toda a população que trabalha regularmente nessa área. Os oficiais e oficiais-generais (Nível 2, 3 e 6) que exercem funções apenas decisórias e políticas no processo não foram incluídos na população da pesquisa, pois a proposta deste trabalho é uma análise da opinião dos operadores.

#### **3.6.1 Perfil dos participantes da pesquisa**

O perfil dos participantes da pesquisa é apresentado nas tabelas a seguir:

Tabela 9 – Grau Hierárquico dos respondentes

Posto	Quantidade	Percentual
<b>Oficial Superior (Coronel, Tenente-Coronel e Major)</b>	9	40,91%
<b>Oficial Intermediário (Capitão)</b>	4	18,18%
<b>Oficial subalterno (1º Tenente, 2º Tenente e Aspirante)</b>	3	13,64%
<b>Servidor Civil</b>	6	27,27%
<b>Total</b>	22	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 10 – OM dos respondentes

OM	Quantidade	Percentual
CEBW	5	22,73%
CComGEx	5	22,73%
CTEx	4	18,18%
DCT	3	13,64%
IME	3	13,64%
CAEx	2	9,09%
Total	22	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 11 – Tempo que trabalha com compras públicas no exterior

Tempo que trabalha com compras públicas no exterior	Quantidade	Percentual
Mais de 10 anos	3	13,64%
9 a 10 anos	4	18,18%
7 a 8 anos	4	18,18%
5 a 6 anos	3	13,64%
3 a 4 anos	3	13,64%
Menos de 2 anos	2	9,09%
Total	22	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Ainda com relação ao perfil da população, o trabalho com atividades de compras públicas no exterior é a principal atividade de 59,1% dos respondentes do questionário. Além disso, 18 participantes (81,8%) exercem outras funções, além das relacionadas a sistemática de importação de bens e serviços no exterior, dos quais: 13 exercem atividades relacionadas ao planejamento, orçamento, gestão de material, fiscalização de contratos e outras funções administrativas; e 4 atuam na área de ensino, pesquisa e desenvolvimento e outras atividades técnicas. Os 4 indivíduos que não exercem outras funções são da CEBW.

### 3.6.2 Análise da Percepção sobre desempenho do processo de compras

Sobre os 3 atributos de desempenho do processo de compras públicas no exterior: qualidade, preço econômico e celeridade, foram aplicadas a seguintes perguntas: “Qual o mais importante?” e “Qual atributo mais deficiente?”. Dos quais, 54,5% dos respondentes consideraram que o atributo mais importante é qualidade e 45,5% optaram pelo preço econômico. Apesar da celeridade não ter sido apontada por nenhum dos 22 participantes da pesquisa, 81,8% consideraram esse atributo o mais deficiente.

A percepção sobre o desempenho do processo de compras públicas no exterior foi avaliada através de dois quesitos por atributo, em que o respondente deveria atribuir uma nota de zero a cinco, em que cinco para “concordo plenamente” e zero para “discordo plenamente”. Os quesitos são apresentados no quadro abaixo:

Quadro 9 – Relação de quesitos por atributo

Atributo	Código	Quesito
<b>Qualidade</b>	Q1	Os fornecedores contratados pela CEBW entregam no prazo estipulado em contrato.
	Q2	Os materiais e serviços adquiridos no exterior atendem plenamente as especificações técnicas do Termo de Referência.
<b>Preço Econômico</b>	P1	Os preços dos materiais e serviços adquiridos no exterior pela CEBW são econômicos.
	P2	Os preços de referência dos PCI correspondem aos preços de mercado.
<b>Celeridade</b>	C1	Os processos de compra são céleres.
	C2	O DCT envia os QI para CEBW com celeridade.

Fonte: elaborado pelo autor.

#### 3.6.2.1 Qualidade

A tabela 12 sintetiza os quesitos relacionados a qualidade.

Tabela 12 – Percepção sobre atributo qualidade

Quesito	Média	Desvio Padrão
Q1	3,77	0,69
Q2	4,41	0,73

Fonte: elaborado pelo autor

A percepção dos respondentes sobre a qualidade corrobora o levantamento inicial sobre esse quesito, principalmente no que se refere ao “Q2 - Os materiais e serviços adquiridos no exterior atendem plenamente as especificações técnicas do Termo de Referência.”

### 3.6.2.2 Preço Econômico

A tabela 13 sintetiza os quesitos relacionados ao preço econômico.

Tabela 13 – Percepção sobre atributo preço econômico

Quesito	Média	Desvio Padrão
P1	4,36	0,73
P2	4,27	0,77

Fonte: elaborado pelo autor

A percepção dos respondentes é que os preços são econômicos (“P1”) e correspondem aos preços de mercado (“P2”). O resultado desse quesito pode ser um indício de que o resultado de 2018 apresentado na tabela 6 seja um ponto fora da curva.

### 3.6.2.3 Celeridade

A tabela 14 sintetiza os quesitos relacionados a celeridade.

Tabela 14– Percepção sobre atributo celeridade

Quesito	Média	Desvio Padrão
C1	3,27	1,58
C2	3,50	1,30

Fonte: elaborado pelo autor

Esse atributo apresentou uma média baixa em relação aos demais quesitos, o que aponta para uma possível percepção de deficiência da celeridade na visão dos respondentes.

### 3.6.3 Análise da percepção sobre a sistemática de aquisições de bens e serviços no exterior

A segunda parte do questionário tem o objetivo de levantar a percepção dos respondentes sobre a modelagem de compras públicas no exterior, através de 6 assertivas, em que o respondente deveria atribuir uma nota de zero a cinco, em que cinco para “concordo plenamente” e zero para “discordo plenamente”. Os resultados são apresentados na tabela 15:

Tabela 15 – Percepção sobre a modelagem de compras públicas no exterior

<b>Assertiva</b>	<b>Média</b>	<b>Desvio Padrão</b>
1. As compras públicas no exterior executadas pela CEBW são parte final de um processo iniciado a partir de decisões estratégicas do DCT.	3,05	1,59
2. As compras públicas no exterior executadas pela CEBW são parte final de um processo iniciado a partir de decisões da OMDS Requisitante para atender necessidades de materiais e serviços que não existem no mercado nacional.	4,32	1,09
3. As OMDS dependem das compras públicas no exterior para a continuidade dos seus projetos ou pesquisas.	4,50	0,67
4. As OMDS dependem das compras públicas no exterior para o cumprimento das metas de empenho ao longo do exercício financeiro.	4,41	0,85
5. Se as OMDS reportassem os QI diretamente para a CEBW (análogo ao processo de PCI), o processo seria mais rápido e eficiente.	3,82	1,26
6. Os QI e Termos de Referência deveriam ser assinados pelo General da OMDS requisitante.	4,23	1,11

Fonte: elaborado pelo autor

Depreende-se dos dados, dentro de uma análise geral das médias, que os respondentes entendem que as compras públicas no exterior executadas pela CEBW são parte de um processo iniciado a partir de decisões da OMDS Requisitante para atender necessidades de materiais e serviços que não existem no mercado nacional.

As assertivas 3 e 4 apresentam resultados que confirmam a ideia inicial apresentada na introdução desse trabalho, de que as OMDS dependem das compras públicas no exterior para a continuidade dos seus projetos e pesquisas e para o cumprimento das metas de empenho ao longo do exercício financeiro.

Sobre a assertiva 5 – “*Se as OMDS reportassem os QI diretamente para a CEBW (análogo ao processo de PCI), o processo seria mais rápido e eficiente*”, não é possível afirmar que há um consenso sobre essa proposta de mudança. Entretanto, na visão dos respondentes, os Quadros de Importação e Termo de Referência deveriam ser assinados pelo General da OMDS requisitante, o que sinaliza uma possível aceitação para essa proposta de mudança.

Por fim, na 3ª parte do questionário os respondentes puderam apresentar sugestões e opiniões sobre quais as maiores dificuldades de suas Organizações Militares e sobre qual deve ser o papel do DCT no processo de compras públicas no exterior, conforme apresentado nos quadros 10 e 11.

Quadro 10 – Respostas da pergunta do questionário: Quais as maiores dificuldades da sua OM no processo de compras públicas no exterior?

Respostas	Problemas identificados
Falta de descrição do produto (maiores detalhamentos), falta de detalhes técnicos completos na <b>especificação técnica</b> , se atentar em revisar o processo como todo antes de remeter à CEBW, <b>atraso</b> em remeter os PCIs/QIs à CEBW.	- Especificação técnica - Instrução processual - Celeridade.
<b>Justificativas generalizadas</b> sem a devida comprovação de que será vantajoso para a administração a aquisição dos bens e serviços.	Instrução processual.
1) Confecção de documentação para processos de aquisição mais complexos e que necessitam de <b>conhecimento técnico</b> mais profundo (por exemplo: conhecimento de engenharia e direito), 2) Solução de problemas referentes a <b>divergências entre a legislação</b> de compras internacionais do Exército e a legislação de compras públicas do Governo Federal. 3) Solução de problemas referentes a <b>fiscalização e acompanhamento dos contratos</b> internacionais. 4) Solução de problemas referentes a erros de despacho de cargas e transporte de cargas pelas <b>contratadas</b> .	-Especificação técnica. - Divergências na legislação. - Fiscalização de contratos. - Fornecedor.
A morosidade e <b>burocracia</b> no processo de aquisição	Burocracia
<b>Falta de Recursos orçamentários.</b>	Insuficiência orçamentária.
A <b>obtenção de propostas</b> . Em alguns casos existe somente 1 fornecedor, torna o processo um pouco mais complicado.	Pesquisa de preços
<b>Obtenção de 03 cotações</b> referente aos PCI's para dar continuidade no Processo de Compra.	Pesquisa de preços
<b>Falta de pessoal.</b>	Falta de pessoal
<b>Excesso de outras funções</b> dos requisitantes Nível 1	Falta de pessoal
A <b>Burocracia</b> que aumenta a cada ano Fiscal.	Burocracia
<b>Itens mal especificados</b> , recebimento de QI e recursos com <b>pouco tempo</b> para processamento	- Especificação técnica - Celeridade.
Cumprimento de <b>prazos</b> de parte dos Órgãos Importadores e <b>Atas de Análise Técnica inconclusivas</b>	- Celeridade - Instrução processual
Excesso de <b>burocracia</b> envolvida no processo.	Burocracia
<b>Falta de celeridade</b> nos processos, que chegam quase sempre por documentos UU.	Celeridade
A maioria dos <b>processos são enviados todos no final do anos</b> , o que acaba tornando a verificação e análise menos criteriosa.	Celeridade
Celeridade	Celeridade.
Obtenção de <b>3 cotações</b> e inexigibilidade.	Pesquisa de preços
O <b>sistema é bastante complicado</b> , com várias etapas, o programa não é amigável. O processo na minha OM melhorou muito com a iniciativa de se fazer instrução para utilização do sistema	Dificuldade com o SICOI.
Determinação da verba disponível.	Insuficiência orçamentária.

Fonte: elaborado pelo autor

Da análise das respostas apresentadas no quadro 10 é possível identificar que a maior dificuldade enfrentada pelos profissionais que labutam na sistemática de compras públicas no exterior do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército é com relação a celeridade, que foi citada por 6 respondentes. Em seguida, com 3 citações, problemas com o excesso de burocracia e dificuldades na especificação técnica, instrução processual e pesquisa de preços. A falta de pessoal e a insuficiência orçamentária tiveram 2 citações cada, enquanto dificuldades na fiscalização de contratos, problemas com fornecedores, dificuldades no Sistema de Contratos Internacionais (SICOI) e divergências na legislação de compras internacionais tiveram apenas uma citação.

Quadro 11 – Respostas da pergunta do questionário: Qual deve ser o papel do DCT no processo de compras públicas no exterior?

<b>Respostas</b>	<b>Papel do DCT</b>
<b>Revisar</b> todo o processo antes de remeter à CEBW (descrição do produto, especificação técnica, ND, modalidade de licitação, etc), <b>controle</b> de Offset junto ao OI, <b>controle</b> de crédito e sobras de recurso junto ao OI	Controle.
<b>Aprovação</b> da conveniência baseado num criterioso planejamento, após demonstrado pelas OMDS, da real necessidade de realizar aquisições no mercado externo a fim de descaracterizar compras de oportunidades.	Controle
1) Na minha opinião, o DCT deveria apenas participar na ratificação daquelas aquisições mais complexas que, por força da legislação vigente, exijam uma ratificação justificada de autoridade competente em estância superior. 2) Na minha opinião, o DCT também não precisaria participar do processo de solicitação de contratação de câmbio (a solicitação de contratação de câmbio poderia ser feita da OMDS direto para a DGO) e geração das NC para a CEBW. Neste caso, o DCT apenas participaria do processo de <b>gestão orçamentária</b> .	Gestão orçamentária
<b>Estabelecer o Contrato de Objetivos Estratégicos</b> junto ao Estado-Maior do Exército, de forma a proporcionar uma expectativa de crédito e o planejamento dos itens a serem licitados.	Planejamento
<b>Planejar</b> a execução orçamentária e <b>acompanhar</b> os processos de importação.	Planejamento e Acompanhamento
Aquisição de moeda estrangeira junto a DCont.	Gestão Orçamentária
Fornecimento de pessoal (exemplo: OTT)	Fornecer pessoal
<b>Agilizar o processo</b> na questão de preencher e fornecer informações sem erros e completas, para <b>agilizar o processo</b> de pesquisa de mercado.	Tornar o processo mais célere
Emitir Notas de Crédito para CEBW e solicitar contratação de câmbio junto à DGO/SEF.	Gestão orçamentária
Acompanhamento	Acompanhamento
Auditor	Auditoria
Ser mais <b>proativo</b> .	Ser proativo.
<b>Planejar</b> , obter <b>recursos</b> , <b>gerir</b> e <b>fiscalizar</b> seus processos	Planejamento, Gestão Orçamentária e Fiscalização.
<b>Planejar</b> bem suas aquisições e atender os requisitos legais	Planejamento
De <b>Gestor</b> .	Gestão
<b>Controle e acompanhamento</b> . Além disso, todas as aquisições devem atender ao planejamento estratégico do DCT.	Controle e Acompanhamento
Atuar como órgão de gestão orçamentária e acompanhar os processos de compras das OMDS.	Acompanhamento e Gestão Orçamentária
Gestor	Gestão
<b>Centralizar</b> e efetuar de fato as compras.	Centralizar o processo
Acho que o <b>mesmo</b> que atualmente.	O papel atual
Repartir o capital entre as omDs.	Gestão Orçamentária

Fonte: elaborado pelo autor

A partir da análise do quadro 11 é possível concluir que o papel do DCT no processo de compras públicas para os respondentes deve ser de gestão orçamentária, planejamento, controle e acompanhamento.

### 3.7 Análise crítica do modelo atual

No modelo atual de compras de bens e contratação de serviços realizadas no exterior, pelo Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), por força da Portaria nº 369 de 28 de maio de 2012, que aprova as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-

IG- 08.001) e da Portaria nº 27, de 5 de setembro de 2014, que aprova as Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002), 1ª Edição, 2014, o Quadro de Importação (QI) e o Termo de Referência (TR) que compõem os Processos de Compras (PC) deverão ser assinados pelo Chefe do Departamento, por ser um Órgão de Direção Setorial (ODS).

Nesse sentido, de acordo com as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001), os órgãos do Comando do Exército que têm atribuições funcionais de requisitar a contratação internacional de bens e serviços são denominados Órgãos Importadores (OI). Ainda, conforme essa IG, no capítulo dos órgãos participantes do Comando do Exército, inciso IV do art. 7º, afirmam que os OI são representados pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS).

Por sua vez, segundo os art. 38 e 39 das Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002), 1ª Edição, 2014, os Quadros de Importação são facultados a delegação de competência a oficial do órgão respectivo. Entretanto, os termos de referência (TR) não se admitem a delegação de competência:

Art. 38. Os QI [...] deverão ser assinados pelo Chefe do OI, facultada a delegação de competência a oficial do órgão respectivo.

Art. 39. Os termos de referência que compõem os PC deverão ser assinados pelo Chefe/Comandante do OI requisitante do material.

Dessa determinação, acrescenta-se, ainda, o Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo, o qual é assinado pela Chefe/Diretor/Comandante da OMDS requisitante e ratificado pelo Chefe do Departamento, conforme previsão das Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002):

Art. 22. Por ocasião da elaboração dos QI, o OI, ao especificar o material ou o serviço a ser contratado, deverá observar o que preconiza o art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, quanto à proibição de inclusão de marcas, características e especificações exclusivas.

Parágrafo Único. No caso de aquisições de materiais e contratações de serviços previstos nas proibições do art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/1993, deverá ser elaborado um **Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo**, a ser confeccionado pelo OI dentro das especificidades de cada produto, considerados os critérios de qualidade e desempenho do objeto a ser adquirido e da sua aplicação específica, o qual acompanhará o QI e será anexado no SiCoI, **devendo ser assinado pelo Chefe do órgão solicitante e ratificado por autoridade superior. (grifo nosso)**

Dessa forma, no modelo atual, como os documentos são assinados ou ratificados pelo Chefe do DCT, há necessidade de serem submetidos à apreciação, antes do Departamento solicitar a contratação de câmbio, haja vista que a autoridade poderá não concordar com a respectiva compra. Neste caso, como não seria mais possível desfazer a contratação da moeda estrangeira, a respectiva operação poderia trazer prejuízo para o erário público, uma vez que a Diretoria de Contabilidade,

deveria fazer uma nova operação, contudo esta nova contratação poderá ter perdas ou ganhos, a depender da variação cambial.

Esses procedimentos de aprovação/assinatura/retificação (QI, TR, Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo) pelo Chefe do Departamento acabam atrasando todo o processo de aquisição de bens e serviço, conforme se percebe na tabela 7, no qual consta que os QI do DCT levam em média 22,6 dias corridos para serem remetidos à CEBW.

Para que os processos de compras de bens e serviços realizados no exterior pelo Departamento de Ciência e Tecnologia, por intermédio da Comissão do Exército Washington, sejam mais céleres, eficientes, eficazes, econômicos e efetivos, há necessidade de alterar o atual modelo de importação, em especial em relação à autoridade que assina/ratifica o Quadro de Importação (QI), o Termo de Referência (TR) e o Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo (**Quadro 6**), bem como alterar os níveis de acessos de 4 a 6 do Sistema de Contratos Internacionais (**Quadro 7**).

Nesse novo modelo, as Organizações Militares Diretamente Subordinadas ao DCT, além de providenciarem os Pedidos de Cotação Inicial (PCI), providenciariam também os Quadros de Importação (QI), os Termos de Referência (TR), os Termos de Justificativa Técnica de Marca/Modelo e outros documentos, não havendo necessidade de serem enviados para assinatura/ratificação do Chefe do Departamento. Por conseguinte, todos os níveis de acessos (**1 a 6**) do SICOI seriam conduzidos diretamente pelas OMDS junto à CEBW, similar ao procedimento adotado no PCI.

Assim sendo, no novo modelo, os Chefes/Diretores/Comandantes de OMDS, desde que tenham disponibilidade de créditos orçamentários, assinam/ratificam o QI, o TR e o Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo e os enviam à CEBW, por sua vez, a Assessoria de Atividades Correntes do DCT, após receber a solicitação de contratação de câmbio e a nota de crédito e confrontá-los com os dados do Quadro de Importação e, tendo sido aprovado pelo escalão superior, solicita à Diretoria de Gestão Orçamentária as providências necessárias ao fechamento do câmbio. Neste modelo, o Departamento poderá ter acesso ao SICOI somente para fins de “consulta” e/ou “auditoria”.

Desse modo, a AAC/DCT ficaria encarregada, junto à DGO e à D Cont, das providências necessárias ao fechamento do câmbio e à descentralização do crédito orçamentário para a CEBW, esta última, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), logo após a Diretoria de Contabilidade processar as operações de câmbio correspondentes.

Essa proposta está alinhada com a sistemática dos processos de compras de bens e serviços realizados no Brasil, os quais são conduzidos pelas OMDS, não havendo, em regra, necessidade do

Chefe do DCT assinar/ratificar quaisquer tipos de documentos relacionados com processo de compras, tais como: edital, projeto básico, termo de referência, contrato etc, salvo os processos de compras das OMDS com sede em Brasília que não possuem autonomia administrativa (Ordenador de Despesas).

Cabe esclarecer que uma organização militar com autonomia administrativa é a que, estando cadastrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) com um código de Unidade Gestora (CODUG), tem competência para realizar atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, próprios ou sob descentralização, bem como para dar parecer e julgar direitos, cujo titular está sujeito a tomada de contas anual.

Como esse tipo de organização não tem o poder de descentralizar crédito orçamentário, realizando a gestão dos recursos a ela alocados, é considerada também Unidade Gestora Executora (UGE). No âmbito do DCT, além do próprio DCT- Unidade Administrativa (DCT-UA), as seguintes OMDS possuem autonomia administrativa: IME, DF, CTEEx, CAEx, CITEEx e CComGEX. Ou seja, possuem seu próprio Ordenador de Despesas.

Por outro lado, organização militar sem autonomia administrativa é a que não executa qualquer ato de gestão orçamentária, financeira, patrimonial, ou geração de direitos remuneratórios, devendo estar vinculada a uma UGE para o exercício de sua vida vegetativa. No âmbito do DCT, as OMDS que não possuem autonomia administrativa são: AGITEC, CDS, DSG, DSMEM e CDCiber. A primeira (AGITEC) está vinculada ao CTEEX e as outras quatro (CDS, DSG, DSMEM e CDCiber) estão vinculadas ao DCT-UA para fins de suas atividades vegetativas.

Ademais, o Departamento de Ciência e Tecnologia é ao mesmo tempo Unidade Gestora (possui poder de descentralizar crédito orçamentário) e Unidade com autonomia Administrativa (Unidade Gestora Executora).

Esses conceitos (unidade gestora, unidade com autonomia administrativa e sem autonomia administrativa) são de fundamental importância para o entendimento do tema ora analisado, pois como o DCT é o único que possui o poder de descentralizar crédito orçamentário, no âmbito do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército, isto explica o motivo pelo qual todos os pedidos de descentralização de crédito devem ser realizados pelo Departamento.

Nesse contexto, o Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990, que aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R-3), tece:

Art. 10. A administração do Exército tem como elementos básicos e orgânicos as Unidades Administrativas (UA).

Art. 11. Unidade Administrativa é a Organização Militar estruturada para o exercício de administração própria, possuindo competência para gerir bens da União e de terceiros e à qual foi concedida autonomia ou semi-autonomia administrativa.

**§ 1º UA autônoma é a que dispõe de organização e meios para exercer plena administração própria e tem competência para praticar todos os atos e fatos administrativos decorrentes da gestão de bens da União e de terceiros, bem como estudar, encaminhar, dar parecer e julgar direitos.**

§ 2º UA semi-autônoma é a que fica vinculada a uma UA autônoma para fins administrativos específicos, tendo, porém, competência para exercer, de forma autônoma, determinadas atividades administrativas. (Grifo nosso)

Além disso, a Portaria nº 015-SEF, de 19 de março de 2018, que aprova as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia Administrativa e para a Vinculação ou Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002), 2ª Edição, 2018, em seu art. 3º, afirma que:

**II - UA com autonomia Adm** é a que, estando cadastrada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) com um código de Unidade Gestora (CODUG), tem competência para realizar atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, próprios ou sob descentralização, bem como para dar parecer e julgar direitos, cujo titular está sujeito a tomada de contas anual, em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967;

**III - Unidade Gestora (UG)** é a nomenclatura usada para definir as unidades cadastradas no SIAFI investidas do poder de gerir recursos orçamentários, financeiros e/ou patrimoniais. No que trata esta portaria, todas as UG do Exército que não descentralizam crédito, realizando a gestão dos recursos a elas alocados, são Unidades Gestoras Executoras (UGE);

(...)

**V - OM sem autonomia Adm** é a que, não sendo UA, não executa qualquer ato de gestão orçamentária, financeira, patrimonial, ou geração de direitos remuneratórios, devendo estar vinculada a uma UGE para o exercício de sua vida vegetativa;

(...) grifo nosso

Fica evidente, assim, que, de acordo com o Regulamento de Administração do Exército (RAE) e as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia Administrativa e para a Vinculação ou Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002), as OMDS do DCT com autonomia administrativa possuem o poder de assinar os QI e os TR, bem como outros documentos relacionados, cabendo ao DCT só descentralizar o crédito orçamentário correspondente.

Portanto, as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG-08.001) ao classificar os Órgãos de Direção Setorial (ODS) como Órgão Importador (OI) e, conseqüentemente, as Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002), ao exigir que os TR e Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo sejam, respectivamente, assinados e ratificados pelo Chefe do Departamento, vão de encontro, além de outros, ao que preconizam o Regulamento de Administração do Exército (RAE) e as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia

Administrativa e para a Vinculação ou Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002).

Ressalta-se que os processos de compras realizados no Brasil, conduzidos pelas OMDS, seguem o que dizem o Regulamento de Administração do Exército (RAE) e as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia Administrativa e para a Vinculação ou Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002), cabendo ao DCT somente descentralizar o crédito orçamentário, conforme planejamento realizado pelo DCT com suas respectivas OMDS na Proposta da Lei Orçamentária (PLOA), na Lei Orçamentária (LOA) e no Contrato Objetivos (CO).

Quanto ao Contrato Objetivos, cabe alertar que trata de planejamento interno realizado no ano anterior para o ano seguinte, com base na PLOA e na LOA, de todas as despesas previstas, o qual é assinado pelo Diretor/Comandante/Chefe da respectiva OMDS e pelo Chefe do Departamento. Destaca-se, ainda, que no âmbito do DCT, nenhum crédito orçamentário é descentralizado sem que esteja previsto em contrato de objetivos.

Alertar-se, ainda, que o Sistema de Contratos Internacionais (SICOI), sob responsabilidade da CEBW, apesar de sua melhora ao longo dos anos, ainda há necessidade de se aperfeiçoá-lo como, por exemplo, os pedidos de contratação de câmbio e as mensagens eletrônicas trocadas entre os usuários do sistema poderiam ser realizados no próprio sistema e não em outros sistemas (SPED e Webmail, por exemplo), permanecendo disponíveis, junto aos outros documentos (PCI, QI e PC) para futuras consultas.

Acrescenta-se que os documentos criados no SICOI, como os QI e TR não são assinados eletronicamente, ou seja, por uma assinatura de certificação digital, há necessidade de enviá-los fisicamente por meio de mala diplomática para CEBW para que sejam juntados ao respectivo processo de compra. Este procedimento também poderia ser melhorado, através da implantação do protocolo de assinatura digital eletrônica.

#### 4 DESAFIO DE INOVAÇÃO

Este capítulo tem por finalidade descrever uma proposta de mudança do modelo de gestão das compras internacionais do DCT, com base nos problemas apresentados e nas possíveis vantagens de um modelo descentralizado.

Assim, a partir do mapeamento do modelo atual, verificou-se que o principal problema apresentado no processo de compras públicos no exterior é na dimensão celeridade, sendo a que a solução proposta é adoção de um modelo de gestão descentralizado, cujo planejamento do processamento das importações no DCT dar-se-ia da seguinte forma:

Quadro 12 – Fases do processo de importação (NOVO MODELO – “TO BE”)

Fase	Órgão Responsável	Procedimentos	Procedimentos /Órgão anterior responsável
1º Fase	OMDS	1 – As OMDS enviam à CEBW, eletronicamente, por meio do Sistema de Contratações Internacionais (SiCoI), o Pedido de Cotação Inicial (PCI), o qual servirá de base para a pesquisa de mercado prevista no art. 15, § 1º da Lei nº 8.666/1993, sendo o dia <b>1º de ABRIL</b> a data limite para entrada na CEBW.	Não há alteração.
	CEBW	2 – A CEBW solicita as cotações aos fornecedores e as enviam às OMDS por meio do SiCoI ou por intermédio de documento interno do Exército (DIEx), no mais curto prazo possível.	Não há alteração.
	OMDS	3 – As OMDS, de posse das cotações, <b>e desde que tenha disponibilidade de créditos orçamentários</b> , dão início a elabora do <b>Quadro de Importação (QI)</b> , atribui-lhe uma numeração e o remete diretamente para a CEBW, via SiCoI, <b>após o DCT finalizar o processo de contratação de câmbio, sendo o dia 30 de julho a data limite para entrada na CEBW</b> . Ressalta-se que nesta etapa, a OMDS, caso julgue necessário, poderá antecipar a remessa dos QI à CEBW, não sendo necessário aguardar o DCT finalizar o processo de contratação de câmbio, para isso, a OMDS remete o QI logo após solicitar ao DCT a contratação de câmbio e a descentralização de crédito.	As OMDS enviam o QI para o DCT.
	OMDS	4 – As OMDS enviam o pedido de contratação de câmbio e a nota de crédito (NC) para o AAC/DCT.	Não há alteração.
2ª Fase	AAC/DCT	5 – AAC/DCT, de posse de pedido de contratação de câmbio e da nota de crédito, faz uma análise das informações e, <b>se for o caso</b> , submete à apreciação do Chefe do Departamento. Nesta etapa, a AAC/DCT analisa se as informações sobre o crédito orçamentário e a natureza de despesa (ND) estão apropriadas, bem como se a aquisição está prevista no Contrato Objetivo.  Nesta etapa, caso a AAC/DCT observar qualquer fato que impedirá o prosseguimento da aquisição, solicita à OMDS providências necessárias para corrigir/ajustar.	AAC/DCT analisa também o QI e o TR e submete à apreciação do Chefe do DCT.

Fase	Órgão Responsável	Procedimentos	Procedimentos /Órgão anterior responsável
	AAC/DCT	<b>6</b> - Após aprovação pelo Chefe do DCT, a AAC/DCT solicita à Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), <b>com antecedência regular de 60 (sessenta) dias</b> , as providências necessárias ao fechamento do câmbio, mediante encaminhamento de documento conforme modelo disponível, indicando a finalidade, o número do QI, se haverá ou não ingresso de bens, a importância a ser remetida e a data limite para a aquisição da moeda, de acordo com a disponibilidade de sua Programação Financeira (PF).	Não há alteração
	DGO/SEF	<b>7</b> - A DGO/SEF, após registrar a solicitação do OI, encaminha o pedido de externalização à Diretoria de Contabilidade (D Cont).	Não há alteração
	D Cont/SEF	<b>8</b> - D Cont/SEF processa operações de câmbio distintas, por OI, com base no disposto nas Circulares números 3.690 e 3.691, ambas de 16 de dezembro de 2013, do BACEN, ou outros diplomas que venham a regular o assunto e, após a contratação com o agente financeiro, informa ao OI e à DGO os valores e a taxa de câmbio utilizada na operação.	Não há alteração
	AAC/DCT	<b>9</b> - A AAC/DCT recebe a informação da D Cont e emite, por intermédio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), a Nota de Movimentação de Crédito (NC) para a CEBW, registrando nela o número do QI e a taxa cambial utilizada.	Não há alteração
	OMDS	<b>10.</b> Realiza o registro da NC no QI e no TR. Remetendo-os (QI e TR), tanto eletronicamente como fisicamente, ao Chefe/Diretor/Comandante de OMDS. <b>Esta etapa poderá ser antecipada, caso seja necessário, conforme etapa 3.</b>	AAC/DCT e Chefe do DCT
	Chefe de OMDS	<b>11</b> – O Chefe da OMDS assina o QI e o TR fisicamente. O QI e o TR eletrônicos são remetidos à CEBW, <b>até 31 de JULHO</b> Por sua vez, o QI e o TR físicos são devolvidos para o Setor/Seção/Assessoria encarregada de enviá-los à CEBW. <b>Esta etapa poderá ser antecipada, caso seja necessário, conforme etapa 3.</b>	Chefe do DCT
	OMDS (Setor/Seção/Assessoria)	<b>12</b> - Após receber o QI e o TR (fisicamente) assinados pelo Chefe/Diretor/Comandante da OMDS, remete-os, por meio de mala diplomática, à CEBW. <b>Esta etapa poderá ser antecipada, caso seja necessário, conforme etapa 3.</b>	AAC/DCT
3º Fase	CEBW	<b>13</b> – A CEBW, de posse do QI (eletrônico) e da NC correspondente, instaura um Processo Administrativo (Processo de Compras - PC) e elabora o Contrato Administrativo, sendo o extrato do Contrato inserido no SiCoI, a fim de ser publicado no DOU, sob a responsabilidade da OMDS.	Não há alteração

Fonte: elaborado pelo autor, a partir das Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001).

Ressalta-se que o grande diferencial desta proposta para o modelo adotado atualmente pelo DCT é que no novo modelo não há necessidade das OMDS remeterem o QI e o TR ao

DCT, por exemplo, para fins apreciação e assinatura do Chefe do Departamento. Além disso, caso julgue necessário, a própria OMDS, desde que tenha disponibilidade de créditos orçamentários, poderá antecipar a remessa do QI e o respectivo TR à CEBW a fim de agilizar os processos de compras junto à CEBW, não sendo necessário aguardar o DCT finalizar a contratação de câmbio.

Posto isso, as OMDS poderão remeter o QI e o TR à CEBW logo após solicitar ao DCT a contratação de câmbio e a descentralização do crédito orçamentário. Neste caso, o QI seria remetido à CEBW com expectativa de crédito, selecionando no SICOI a opção “crédito disponível aguardando a contratação de câmbio”. O ideal é que as OMDS façam a remessa do QI somente após o DCT finalizar o processo de contratação de câmbio junto à DGO e à DCONT. Evitando-se, assim, o risco de enviar um QI sem um crédito orçamentário, caso o pedido de contratação de câmbio seja negado.

Além disso, para que esta nova proposta seja viável, há necessidade de transferir as responsabilidades dos níveis de acesso de 4 a 6 do Sistema de Contratos Internacionais (SICOI), do DCT para a OMDS, conforme seguinte sugestão:

Quadro 13 – Níveis de acesso ao Sistema de Contratos Internacionais (SICOI)

OM	Níveis	Responsabilidade	Procedimento/Órgão anterior responsável
<b>OMDS</b>	Nível 6	Chefe de OMDS Requisitante (Autoridade que assina o Quadro de Importação e Termo de Referência).	Chefe do DCT.
	Nível 5	Oficial que despacha o Quadro de Importação e Termo de Referência com o respectivo Chefe/Diretor/Comandante de OMDS.	Chefe da Assessoria de Atividades Correntes (AAC).
	Nível 4	No âmbito de OMDS requisitante, é o oficial encarregado de verificar se o Quadro de Importação e o Termo de Referência estão em conformidade com as normas, diretrizes etc.	Chefe da Seção de Gerenciamento da Sistemática de Importação (AAC/DCT)
	Nível 3	Oficial da OMDS que aprova o Quadro de Importação e o Termo de Referência e os encaminham via sistema (SICOI) ao Escalão Superior.	Chefe, Diretor ou Comandante da OMDS.
	Nível 2	Oficial da OMDS que despacha o Quadro de Importação com o respectivo Ordenador de Despesa, quando este for delegado tal competência.	Oficial das OMDS que despacha o Quadro de Importação com o seu respectivo Comandante/Chefe/Diretor da OMDS.
	Nível 1	No âmbito das OMDS, encarregado de elaborar o Quadro de Importação e o Termo de Referência.	Procedimento igual.

Fonte: elaborado pelo autor

Portanto, esse modelo é mais flexível, eliminando-se procedimentos desnecessários, tais como apreciação pelo Chefe do Departamento de alguns documentos, dentre eles, QI, Termo de Referência, Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo, tanto eletronicamente como fisicamente, descentralizando tal procedimento para os Chefes/Diretores/Comandantes de OMDS, assim como já vem sendo realizado com os PCI e os processos de aquisições na área interna (Brasil).

Por fim, como a elaboração do Quadro de Importação pode ser iniciada em qualquer dos níveis, não há necessidade dos QI passarem por os níveis, cabendo a cada OMDS analisar a melhor opção para sua realidade, sendo recomendável que os QI passem pelo menos por três níveis, a saber:

Quadro 14 – Níveis mínimo de acesso ao Sistema de Contratos Internacionais (SICOI)

OM	Níveis	Responsabilidade
OMDS	Nível 6	Chefe/Diretor/Comandante de OMDS Requisitante (Autoridade que assina o Quadro de Importação e Termo de Referência), podendo ser delegado ao Ordenador de Despesas.
	Nível 5	Oficial da OMDS que despacha o Quadro de Importação com o seu respectivo Comandante/Chefe/Diretor da OMDS, podendo ser delegado ao Ordenador de Despesas.
	Nível 4	No âmbito das OMDS, encarregado de elaborar o Quadro de Importação e o Termo de Referência e despachá-los com o respectivo Ordenador de Despesas, quando este for delegado tal competência.

Fonte: elaborado pelo autor

Assim, cada nível que receber o QI poderá alterá-lo, devolvê-lo ao nível inferior para alteração ou encaminhá-lo ao nível imediatamente acima, sendo o nível 6 responsável por encaminhá-lo à CEBW.

É importante ressaltar-se que a descentralização (delegação de competência) dos processos, caso seja necessária, não afasta responsabilidade do delegante e nem de seus subordinados.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (1997 *apud* Tribunal de Contas da União, Acórdão 2661/2009-Plenário, de 11 Nov 2009), a respeito da fiscalização hierárquica, ensina:

Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia [...].

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), firmado no Acórdão 2661/2009-Plenário, o ato de delegação não afasta a responsabilidade da autoridade delegante, a quem compete a fiscalização das atividades desempenhadas por agentes de plano hierárquico inferior

para a verificação da conduta, quanto à legalidade e às diretrizes traçadas pelo agente superior. Agindo, contudo, o subordinado em dissonância com as diretrizes traçadas, deve o próprio agente responder pelo dano causado ao erário.

Conforme a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, em seu art. 3º afirma que a fase preparatória do pregão observará o seguinte, grife nosso:

I - a **autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (...)

De acordo com o Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, em seu art. 8º preconiza que:

**Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:**

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o **termo de referência** é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

**III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:**

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e (...)

IV - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e (...)

Nesse sentido, de acordo com o Tribunal de Contas da União os atos de licitação devem desenvolver-se em sequência lógica, após identificação de determinada necessidade a ser atendida até assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento equivalente. “A prática, não a lei, separou a licitação em duas fases: interna e externa”. Para o TCU:

**Fase interna ou preparatória**

Nesse momento, verificam-se procedimentos prévios à contratação: identificação de necessidade do objeto, elaboração do projeto básico (ou termo de referência), estimativa da contratação, estabelecimento de todas as condições do ato convocatório etc.

**Fase externa ou executória**

Inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço. **(Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 2010, pp 135 e 136, grife do original).**

Nessa mesma linha, segundo a Advocacia-Geral da União (AGU), o processo administrativo da licitação, qualquer que seja a modalidade, desenvolve-se por meio de fases: uma interna (preparatória) e outra externa, que tem início com a publicação do instrumento convocatório ou a expedição do convite. Para a AGU:

A fase interna transcorre no âmbito restrito da Administração e visa ao levantamento das informações necessárias à fixação das normas que disciplinarão a competição e à modelagem da solução contratual compatível com as características e especificações que deve ter o objeto e as condições à sua execução. (Manual de Licitações e Contratações Administrativas, AGU, 2014, p. 98).

Ainda segundo o Tribunal de Contas da União (TCU):

**Em licitações realizadas na modalidade pregão, é obrigatória a elaboração de termo de referência, que deve dispor sobre as condições gerais de execução do contrato. Termo de referência é documento prévio ao procedimento licitatório. Serve de base para elaboração do edital, a exemplo de projeto básico. Será elaborado pelo setor requisitante do objeto da licitação, em conjunto com a área de compras, e aprovado por quem autorizou a realização do procedimento licitatório.** (Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 2010, p 78) (grifo nosso).

Portanto, o modelo ora proposto está em perfeita harmonia com as leis, regulamentos, jurisprudências, orientações e doutrinas, não havendo nenhum impedimento técnico que impeça as próprias organizações militares, com autonomia administrativa, diretamente subordinadas ao Departamento de Ciência e Tecnologia de providenciarem (assinar/ratificar) os Quadros de Importação (QI), os Termos de Referência (TR), os Termos de Justificativa Técnica de Marca/Modelo e enviá-los diretamente à CEBW.

Ademais, esse procedimento de delegação não seria necessário para as organizações militares, com autonomia administrativa, diretamente subordinadas ao Departamento, caso

cumprissem o que prescrevem o Regulamento de Administração do Exército (RAE) e as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia Administrativa e para a Vinculação ou Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002), independente das fases do processo licitatório (interna ou externa), haja vista que elas já possuem tal competência.

## 5 PLANO DE MUDANÇAS

Este capítulo descreve as necessidades de alteração na legislação e as barreiras culturais organizacionais.

Nesse contexto, para que o Chefe/Diretor/Comandante de Organização Militar Diretamente Subordinadas ao DCT que possui autonomia administrativo possa assinar/ratificar, conforme o caso, o Quadro de Importação, o Termo de Referência e o Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo e enviá-los diretamente à CEBW, há necessidade de propor alteração nas normas que tratam sobre o assunto.

Assim, sugere-se acrescentar dispositivos à Portaria nº 369, de 28 de maio de 2012, do Comando do Exército, que “Aprova as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001) e dá outras providências”, conforme a seguinte sugestão:

Art. 1º O art. 7º da Portaria nº 369, de 28 de maio de 2012, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VIII e IX:

VIII – **Unidade Gestora (UG)**, como órgão investido do poder de gerir recursos orçamentários, financeiros e/ou patrimoniais; e

IX – **UA com autonomia Adm**, como OI e órgão competente para realizar atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, próprios ou sob descentralização, bem como para dar parecer e julgar direitos, cujo titular está sujeito a tomada de contas anual, em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Além disso, há necessidade de alterar dispositivo à Portaria nº 27, de 5 de setembro de 2014, que “Aprova as Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002), 1ª Edição, 2014”, conforme se segue:

O art. 39 da Portaria nº 27, de 5 de setembro de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

*Art. 39. Os termos de referência que compõem os Processos de Compra (PC) deverão ser assinados pelo Chefe/Comandante do OI requisitante do material, facultada a delegação de competência a oficial do órgão respectivo, conforme legislação específica que trata sobre o tema.*

A presente proposta tem o objetivo de aperfeiçoar as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001) e as Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002). Especificamente, a proposta acrescenta dois incisos na EB10-IG- 08.001 e altera redação de artigo da EB90-IR-03.002 para tornar o planejamento das aquisições no exterior mais eficaz e compatível com os fundamentos previstos no Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990, que aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R-3); na Portaria nº 015-SEF, de 19 de março de 2018, que aprova as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia Administrativa e para a Vinculação ou Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002), 2ª Edição, 2018; no Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns; e no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

A primeira alteração acrescenta “Unidade Gestora (UG) ”, que de acordo com as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia Administrativa e para a Vinculação ou Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002), 2ª Edição, 2018, é definida como unidade cadastrada “no SIAFI investida do poder de gerir recursos orçamentários, financeiros e/ou patrimoniais”, função esta desempenhada pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS). Assim, os ODS, no qual o DCT se insere, atua como órgão responsável por descentralizar crédito orçamentário e não como órgão autônomo.

Ressalta-se que no DCT, essas duas funções são desempenhadas por setores diferentes, a primeira (Unidade Gestora) desempenhada pela Assessoria de Atividades Correntes e a segunda (unidade com autonomia administrativa) pelo Ordenador de Despesas.

A segunda alteração acrescenta “unidade com autonomia administrativa”, pois como se encontram atualmente as Instruções Gerais, as OMDS ao DCT que possuem autonomia administrativa, mesmo tendo competência para realizar atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, próprios ou sob descentralização, bem como para dar parecer e julgar direitos, cujo titular está sujeito a tomada de contas anual, em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Ordenador de Despesas), não são consideradas, equivocadamente, órgãos importadores, uma vez que as referidas Instruções Gerais, somente consideram órgãos importadores os Órgãos de Direção Setorial (ODS).

A terceira sugestão altera a redação do art. 39 da Portaria nº 27, de 5 de setembro de 2014, a fim de facultar ao Chefe/Diretor/Comandante de Organização Militar Diretamente Subordinadas ao DCT que possua autonomia administrativa delegar competência a oficial do órgão respectivo (Ordenador de Despesas, por exemplo) para assinar os Termos de Referência que compõem os processos de compras, conforme previsto no texto do Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990; da Portaria nº 015-SEF, de 19 de março de 2018; do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000; e do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Portanto, nesse modelo, os Chefes/Diretores/Comandantes de OMDS ao DCT que possuem autonomia administrativa assinam os PCI, QI e os TR, bem como os Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo, este último quando for o caso, cabendo ao DCT, como gestor, somente descentralizar o crédito orçamentário, conforme planejamento realizado.

Ressalta-se que os processos de compras realizados no Brasil, conduzidos pelas OMDS, seguem esse modelo, cabendo ao DCT somente descentralizar o crédito orçamentário, conforme planejamento realizado pelo DCT com suas respectivas OMDS na Proposta da Lei Orçamentária (PLOA), na Lei Orçamentária (LOA) e no Contrato Objetivos (CO).

Quanto ao modelo atual adotado pelo Exército Brasileiro para aquisições de bens e serviços no exterior, percebe-se que a intenção do legislador foi de valorizar os processos conduzidos pela a CEBW, em especial o Termo de Referência, pois as normas em vigor que tratam acerca do tema não facultaram ao Chefe de OI o poder de delegar a oficial (Ordenador de Despesas, por exemplo) a competência para assiná-lo, diferentemente dos processos de compras realizados no Brasil, os quais são assinados pelos próprios Chefes/Diretores/Comandantes de OMDS ao DCT que possuem autonomia administrativa, conforme já comentado anteriormente.

Finalmente, para que o novo modelo possa ser colocado em prática, há necessidade de quebrar paradigmas culturais de que as compras realizadas no exterior devem ter seus documentos assinados por autoridades que comandam ODG/ODS. Isso, entretanto, não quer dizer que a autoridade de determinado ODS, por exemplo, seja omissa quando da realização de compras no exterior, haja vista que essa também responde pelos seus atos e fatos, na medida que é responsável por descentralizar o crédito orçamentário para a CEBW, bem como solicitar à Diretoria de Gestão Orçamentária a contratação de câmbio.

## 6 CONCLUSÕES

Para que os processos de compras de bens e serviços realizados no exterior pelo Departamento de Ciência e Tecnologia, por intermédio da Comissão do Exército Brasileiro em Washington, sejam mais eficiente, eficaz, econômico e efetivo, há necessidade de alterar o atual modelo de importação, em especial em relação à autoridade que assina/ratifica o Quadro de Importação (QI), o Termo de Referência (TR) e o Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo, bem como alterar os níveis de acessos do Sistema de Contratos Internacionais.

Nesse novo modelo, as organizações militares diretamente subordinadas ao DCT, além de providenciarem os Pedidos de Cotação Inicial (PCI), providenciariam também os Quadros de Importação (QI), os Termos de Referência (TR) e os Termos de Justificativa Técnica de Marca/Modelo e outros documentos, não havendo necessidade de serem enviados para assinatura/ratificação do Chefe do Departamento. Por conseguinte, todos os níveis de acessos do SICOI seriam conduzidos diretamente pelas OMDS junto à CEBW, similar ao procedimento adotado no PCI.

Essa proposta está alinhada com a sistema dos processos de compras de bens e serviços realizados no Brasil, os quais são conduzidos pelas OMDS, não havendo, em regra, a necessidade do Chefe do DCT assinar/ratificar qualquer tipo de documentos relacionados com os processos de compras.

Assim, sugerimos acrescentar ao art. 7º das Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG- 08.001): Unidade Gestora (UG), como órgão investido do poder de gerir recursos orçamentários, financeiros e/ou patrimoniais; e UA com autonomia Adm, como OI e órgão competente para realizar atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e/ou patrimonial, próprios ou sob descentralização, bem como para dar parecer e julgar direitos, cujo titular está sujeito a tomada de contas anual, em conformidade com o disposto nos artigos 81 e 82 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Sugere-se, também, alterar a redação do art. 39 das Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002), a saber, para: Art. 39 Os termos de referência que compõem os PC deverão ser assinados pelo Chefe/Comandante do OI requisitante do material, facultada a delegação de competência a oficial do órgão respectivo, conforme legislação específica que trata sobre o tema.

A primeira alteração acrescenta “Unidade Gestora (UG)”, que é definida como unidade cadastrada “no SIAFI investida do poder de gerir recursos orçamentários, financeiros e/ou patrimoniais”, função esta desempenhada pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS). Assim, os ODS, no qual o DCT se insere, atua como órgão responsável por descentralizar crédito orçamentário e não como órgão autônomo.

A segunda alteração acrescenta “unidade com autonomia administrativa”, pois como se encontram atualmente as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, as OMDS ao DCT que possuem autonomia administrativa, não são consideradas, equivocadamente, Órgãos Importadores, uma vez que as referidas Instruções Gerais, somente consideram como tais, os Órgãos de Direção Setorial (ODS).

A terceira sugestão altera a redação do art. 39 das Instruções Reguladoras para Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no Âmbito do Exército (EB90-IR-03.002), a fim de facultar ao Chefe/Diretor/Comandante de Organização Militar Diretamente Subordinadas ao DCT que possua autonomia administrativo delegar competência a oficial do órgão respectivo (Ordenador de Despesas, por exemplo) para assinar os termos de referência que compõem os processos de compras.

Portanto, nesse novo modelo proposto, os Chefes/Diretores/Comandantes de OMDS ao DCT que possuem autonomia administrativa assinam os PCI, QI e os TR, bem como Termo de Justificativa Técnica de Marca/Modelo, este último quando for o caso, cabendo ao Departamento, como gestor, somente descentralizar o crédito orçamentário, conforme planejamento realizado.

Cabe ressaltar algumas oportunidades de melhorias, como por exemplo, que os PCI só serem realizados se houver adequado planejamento da compra. Isso pressupõe a especificação precisa e suficiente do objeto a ser adquirido e todas as condições da aquisição.

Outra oportunidade de melhoria é avaliar, criteriosamente, o quantitativo de bens e serviços constantes dos QI por Sistema de Registro de Preços (SRP), haja vista que esse procedimento cria falsas expectativas aos fornecedores com base em quantitativos superdimensionados, além de desvirtuar os fins a que se destina a licitação, não constitui fator decisivo para redução dos valores ofertados pelos licitantes, sobretudo em Atas de Registro de Preços, onde não se impõe a obrigação de efetiva compra pelos órgãos da Administração Pública.

Assim sendo, deve ser observada a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca, bem como a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, utilizando o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas de estimação, conforme prevê o art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93.

Alertar-se, ainda, que o Sistema de Contratos Internacionais (SICOI), sob responsabilidade da CEBW, apesar de sua melhora ao longo dos anos, ainda há necessidade de se aperfeiçoá-lo como, por exemplo, os pedidos de contratação de câmbio e as mensagens eletrônicas trocadas entre os usuários do sistema poderiam ser realizados no próprio sistema e não em outros sistemas (SPED e Webmail, por exemplo), permanecendo disponíveis, junto aos outros documentos (PCI, QI e PC) para futuras consultas.

Acrescenta-se, como outra possibilidade de melhoria, que os documentos criados no SICOI, como os QI e TR não são assinados eletronicamente, ou seja, por uma assinatura de certificação digital, há necessidade de enviá-los fisicamente por meio de mala diplomática para CEBW para que sejam juntados ao respectivo processo de compra. Este procedimento também deve ser melhorado.

Por fim, para que o novo modelo possa ser colocado em prática, há, também, a necessidade de quebrar paradigmas culturais de que as compras realizadas no exterior devem ter seus documentos assinados por autoridades que comandam ODG/ODS. Isso, entretanto, não quer dizer que a autoridade de determinado ODS, por exemplo, seja omissa quando da realização de compras no exterior, haja vista que essa também responde pelos seus atos e fatos, na média que é responsável por descentralizar o crédito orçamentário para a CEBW, bem como solicitar à Diretoria de Gestão Orçamentária a contratação de câmbio.

Ademais, ainda que não se realize a alteração de alçada decisória, proposta no plano de mudanças, o presente projeto de intervenção também se torna relevante e útil para que os tomadores de decisão da organização repensem a participação do DCT no processo de compras públicas internacionais, que ficou demonstrado ao longo do trabalho ser uma imposição de um requisito legal interno e não uma opção estratégica de gestão da organização.

Tudo isso, frente às necessidades de tornar o planejamento das aquisições de bens e serviços no exterior mais eficiente, eficaz, econômico e efetivo e compatível com as normas em vigor.

### **6.1 Limitações e Recomendações para estudos futuros**

A presente dissertação demonstrou que o cenário atual é de centralização do processo de licitações internacionais no Departamento de Ciência e Tecnologia. Apesar de termos apresentado todos os óbices dessa modelagem e proposto um caminho diferente, o presente projeto de intervenção não esgota o assunto, sendo necessário responder e aprofundar outras questões que se apresentaram ao longo do trabalho, principalmente a partir da análise do questionário aplicado nos principais atores do processo. Ante ao exposto, recomenda-se para uma agenda futura:

- Estudo sobre os indicadores de sustentabilidade e transparência das compras públicas internacionais como atributo de desempenho;

- Modernização do Sistema de Contratação Internacional (SICOI) de forma a adequá-lo as leis e instruções normativas brasileiras e internacionais, facilitando ao usuário em todos os níveis o acesso a informações gerenciais para consulta ou para a execução do processo licitatório.

- Verificar a viabilidade de tornar o processo totalmente digital, sem necessidade de tramitação de documentos físicos, a partir da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por exemplo.

- Realizar um estudo mais detalhado com a Diretoria de Contabilidade e a Diretoria de Gestão Orçamentária para aumento da celeridade do processo de contratação de câmbio.

- Estudo do processo de Pedido de Cotação Inicial (PCI), uma vez que se percebe dificuldade das OMDS em conseguir pelo menos três cotações de preços.

- Estudo mais detalhado da força de trabalho envolvida no processo de compras públicas no exterior, principalmente no que se refere a necessidade de capacitação e de dedicação exclusiva a atividade de licitações internacionais.

- Levantar possibilidades de melhoria do planejamento da sistemática de importação do DCT, a partir da adoção de um Plano de Compras Anuais específico para as importações.

- Em caso de adoção do plano de mudança proposto neste trabalho realizar um estudo comparativo de desempenho dos modelos de compras *AS IS* e *TO BE*, podendo-se inclusive repetir a aplicação do questionário para verificar se a mudança teve efeito positivo junto aos atores envolvidos.

- Também em caso de adoção do plano de mudanças, realizar um estudo de PDCA, a partir da criação de indicadores de desempenho, que permitam medir os possíveis benefícios para a celeridade do processo.

- Por fim, também, em caso de adoção das mudanças ora propostas, verificar a possibilidade de extinção da Seção de Gerenciamento da Sistemática de Importação do DCT, como forma de racionalização.

## REFERÊNCIAS

AKEN, Joan Ernst van. Problem solving in organizations: a methodological handbook for business and management students / Joan van Aken, Hans Berends, Hans van der Bij. – Second edition, 2012.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 16ª edição revista e atualizada. São Paulo: Método, 2008.

ARAÚJO, Grice Barbosa Pinto de. O modelo centralizado de compras como potencializador da melhoria dos processos de aquisições: estudo de caso da central de compras do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado. Instituto Brasiliense de Direito Público Brasília, 2017.

ARAUJO, Luís César G. de. Organização, sistemas e métodos e as tecnologias de gestão organizacional: arquitetura organizacional, benchmarking, empowerment, gestão pela qualidade total, reengenharia: volume 1. 4 edição – 2 reimpressão. São Paulo: Atlas: 2009.

ATSUMI, Shirley Y. Kanamori et al. Gestão de Operações de Câmbio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

BAILY, Peter, FARMER, David et al. Compras: princípios e administração. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. Manual de licitações e contratações administrativas / Marinês Restelatto Dotti, Ronny Charles Lopes, Teresa Vilac. Brasília: AGU, 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990. Aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R-3).

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 6.814/2017 – Câmara dos Deputados. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

\_\_\_\_\_. EXÉRCITO BRASILEIRO. Manual O Exército Brasileiro (EB20-MF-10.101). 1ª Edição, Brasília. 2014

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 015-SEF, de 19 de março de 2018. Aprova as Normas para a Concessão ou Cassação de Autonomia ou Semiautonomia e para a Vinculação e Desvinculação Administrativa de Organização Militar (EB90-N-03.002), 2ª Edição, 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 213-EME, de 7 de junho de 2016. Aprova o Manual Técnico (EB20-MT-11.002) Gestão de Processos, 1ª Edição, 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 27, de 5 de setembro de 2014. Aprova as Instruções Reguladoras para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços, no âmbito do Comando do Exército (EB90-IR-03-002, 2012).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 369, de 28 de maio de 2012. Aprova as Instruções Gerais para a Importação e Exportação Direta de Bens e Serviços (EB10-IG-08.001, 2014).

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 534, de 30 de agosto de 2004. Aprova o Regimento Interno da Comissão do Exército Brasileiro em Washington.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa nº 531/MD, de 21 de maio de 2004. Dispõe sobre as Comissões Militares de Aquisição no Exterior, suas competências e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Pregão eletrônico gera economia de R\$ 48 bilhões nos últimos cinco anos. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da-](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/logistica-e-tecnologia-da)

[informacao/noticias/pregao-eletronico-gera-economia-de-r-48-bi-nos-ultimos-cinco-anos>](#)

Acesso em: 03 Maio 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2155/2012-Plenário, de 15 de agosto 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2661/2009-Plenário, de 11 de novembro de 2009.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 177 do Tribunal de Contas da União.

CBOK – Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOK V3.0). Versão 3.0. 1ª Edição: Association of Business Process Management Professionals, 2013.

CRUZ, Tadeu. Reengenharia na prática. São Paulo: Atlas, 1995.

CRUZ, Tadeu. Sistema de Informações Gerenciais: tecnologias da informação e a empresa do século XXI. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

DAVENPORT, Thomas H. Reengenharia de processos: como inovar na empresa através da tecnologia da informação. 2 edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DEZOLT, Ana Lúcia, et al. Compras públicas estaduais – Boas práticas brasileiras. CONSAD, Brasília – DF, 2016.

FENILI, Renato. Boas práticas administrativas em compras e contratações públicas. Niterói: Impetus, 2016.(a)

FENILI, Renato. Desempenho em Processos de Compras e Contratações Públicas: Um Estudo a partir da Inovação e das Práticas Organizacionais. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FRITZ, Robert. Estrutura e comportamento organizacional. São Paulo: Pioneira, 1997.

LACOMBE, Francisco. Dicionário de administração. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARRARA, Thiago; CAMPOS, Carolina Silva. Licitações internacionais: regime jurídico e óbices à abertura do mercado público brasileiro a empresas estrangeiras. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 275, p. 155-186, mai/ago 2017.

MDIC. Dicas de Exportação e Gerais. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/exportacao/dicas-de-exportacao>> Acesso em 08 jul.2018.

NIEBURH, J. M. Pregão Presencial e Eletrônico, 5ª edição. Curitiba: Zênite, 2008.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Administração de Processos: conceitos, metodologia, práticas. São Paulo: Atlas, 2006.

PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 29 (3): p. 171-87. Jul/Set, 1995.

RAPOSO, M. H.; FREITAS, M.S. de; FILHO, M.T.S; FERNANDES, M. S. B.; SILVA. R. L. da. A importância do planejamento de compras para a gestão estratégica de suprimentos. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2016.

ROSEMANN, Michael. Potential pitfalls of process modeling: part A. In: *Business Process Management Journal*. Bingley, Emerald, v. 12, nº. 2, p. 249-254, 2006.

SANTANA, Jair Eduardo. Planejamento nas Licitações e Contratações Governamentais: Estratégias para Suprimentos Públicos. Curitiba: Editora Negócios Públicos, 2015.

SILVA, Jorge Gonçalves da. Gestão por processos em organizações públicas: uma análise sobre obstrutores e facilitadores do mapeamento de processo em organizações públicas. 2014. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

TERRA, Antônio Carlos Paim, et al. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018.

UCC. Uniform Commercial Code. Disponível em: <<https://uniformcommercialcode.uslegal.com/>> Aceso em 08 jul.2018.

ZANELLA, Liane C. H. Metodologia de estudo em pesquisa em administração. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

## APÊNDICES

### Apêndice 1: Questionário de pesquisa

Brasília - DF, 13 de maio de 2019

Prezado (a) participante,

Tendo em vista a elaboração da minha dissertação, sob a orientação do Prof. Dr. Humberto Falcão Martins, para o programa de Mestrado Profissional em Administração Pública no Instituto de Direito Público (IDP), gostaria de solicitar a sua preciosa colaboração em forma de participação nessa coleta de dados que envolve o estudo do modelo de compras públicas no exterior do Departamento de Ciência e Tecnologia, ressaltando que será preservado o anonimato dos participantes da pesquisa.

Muito obrigado.

**BRENO VIEIRA DE FREITAS** – Capitão

#### **Orientações sobre o preenchimento do questionário:**

- Responder com base na experiência do senhor (a) na sua atual OM.
- A pesquisa é sobre as compras de bens e serviços no exterior por pregão eletrônico, cujo o processamento acontece no SICOI. As contratações diretas, cursos no exterior e visitas às nações amigas não fazem parte do escopo da pesquisa.
- O objeto da pesquisa são as importações em prol do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército, cujo Órgão Importador é o DCT e as OM Requisitantes são suas respectivas Organizações Militares Diretamente Subordinadas.
- As questões abertas não possuem limite de linhas para as respostas.

#### **Identificação do participante da pesquisa:**

- Posto:
- OM:
- Tempo na OM (em anos):
- Cargo ou função que exerce na OM:
- Tempo que trabalha com compras no exterior (em anos):
- Exerce outras funções, além das relacionadas a sistemática de importação de bens e serviços no exterior? (Sim ou Não).
- Se exerce outras funções, cite quais:
- O trabalho com atividades de compras públicas no exterior é a sua principal atividade na OM? (Sim ou Não)

**Questionário:****1ª Parte:**

1) Considerando sua percepção sobre o desempenho do processo de compras públicas no exterior avalie cada quesito e atribua uma nota que varia de zero a cinco. Marque cinco para “concordo plenamente” e zero para “discordo plenamente”

<b>Qualidade</b>	Nota
1. Os fornecedores contratados pela CEBW entregam no prazo estipulado em contrato.	
2. Os materiais e serviços adquiridos no exterior atendem plenamente as especificações técnicas do Termo de Referência	
<b>Preço Econômico</b>	
1. Os preços dos materiais e serviços adquiridos no exterior pela CEBW são econômicos.	
2. Os preços de referência dos PCI correspondem aos preços de mercado.	
<b>Celeridade</b>	
1. Os processos de compra são céleres.	
2. O DCT envia os QI para CEBW com celeridade.	

2) Sobre os 3 atributos de desempenho do processo de compras públicas no exterior: qualidade, preço econômico e celeridade. Responda:

- Qual o mais importante?
- Qual atributo mais deficiente?

**2ª Parte:**

3) Considerando sua percepção sobre a modelagem de compras públicas no exterior avalie cada quesito e atribua uma nota que varia de zero a cinco. Marque cinco para “concordo plenamente” e zero para “discordo plenamente”.

1. As compras públicas no exterior executadas pela CEBW são parte final de um processo iniciado a partir de decisões estratégicas do DCT.	
2. As compras públicas no exterior executadas pela CEBW são parte final de um processo iniciado a partir de decisões da OMDS Requisitante para atender necessidades de materiais e serviços que não existem no mercado nacional.	
3. As OMDS dependem das compras públicas no exterior para a continuidade dos seus projetos ou pesquisas.	
4. As OMDS dependem das compras públicas no exterior para o cumprimento das metas de empenho ao longo do exercício financeiro	
5. Se as OMDS reportassem os QI diretamente com a CEBW (análogo ao processo de PCI), o processo seria mais rápido e eficiente.	
6. Os QI e Termos de Referência deveriam ser assinados pelo General da OMDS requisitante.	

**3ª Parte:**

- Quais as maiores dificuldades da sua OM no processo de compras públicas no exterior?
- Qual deve ser o papel do DCT no processo de compras públicas no exterior?