

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Sv Int DOUGLAS CARLOS TOSTES

**A Gestão de Riscos na prevenção de instauração de
Tomadas de Contas Especial (TCE) no âmbito do
Exército Brasileiro (EB)**



Rio de Janeiro

2023

Maj Sv Int DOUGLAS CARLOS **TOSTES**

**A Gestão de Riscos na prevenção de instauração de
Tomadas de Contas Especial (TCE) no âmbito do Exército
Brasileiro (EB)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército,
como requisito parcial para a obtenção do título
de Especialista em Ciências Militares, com
ênfase em Defesa.

Orientador: Maj QMB DANTE GAUTO **STORTI**

Rio de Janeiro

2023

T716g Tostes, Douglas Carlos.

A Gestão de Riscos na prevenção de instauração de Tomadas de Contas Especiais (TCE) no âmbito do Exército Brasileiro. / Douglas Carlos Tostes. —2023.

43 f. : il. ; 30 cm

Orientação: Dante Gauto Storti

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023.

Bibliografia: f. 42-43

1. Tomada de contas especial. 2. Gestão de riscos. 3. Dano ao erário. I. Título.

CDD 355.4

Maj Int DOUGLAS CARLOS **TOSTES**

A Gestão de Riscos na prevenção de instauração de Tomadas de Contas Especial (TCE) no âmbito do Exército Brasileiro (EB)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Aprovado em ____ de outubro de 2023.

COMISSÃO AVALIADORA

MAJ QMB DANTE GAUTO **STORTI** – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

MAJ QMB **DANIEL** LEITE DA SILVA – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

MAJ COM **ANDRÉ** KHOLER DAMIÃO – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa e meus filhos, fontes de
inspiração e exemplo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o Senhor dos Exércitos, pelo dom da vida, pela tranquilidade nos momentos difíceis e pela saúde que tem me permitido seguir estudando e aprendendo a cada dia que passa.

Ao meu orientador e companheiro de turma, Maj QMB Dante Gauto Storti, pelo tempo dispendido para realizar uma orientação criteriosa e fundamental para o correto direcionamento deste trabalho de conclusão de curso.

Aos meus pais, que tanto se dedicaram para me dar uma boa educação e principalmente para transferir os valores morais que hoje são tão raros em nossa sociedade.

À minha esposa Ana Paula, pelo incansável cuidado e dedicação a nossa família, orientando nossos filhos nos trabalhos escolares e na vida e me proporcionando o tempo necessário para a realização de pesquisas e leituras na confecção desse trabalho.

Aos meus filhos, Pedro e Isabela, pela alegria de conviver com vocês e pela compreensão de minha ausência nos momentos de intensos estudos.

RESUMO

Entre os anos de 2017 e 2023 houve um aumento substancial de instauração de Tomadas de Contas Especial (TCE) no Exército Brasileiro (EB). A motivação principal disso foi a publicação da Instrução Normativa nº 71 – TCU, de 28 de novembro de 2012, alterada pela Instrução Normativa nº 76 – TCU, de 26 de novembro de 2016, que determinava a instauração de TCE quando esgotadas as medidas administrativas em processos que apuravam dano ao erário, no prazo máximo de 180 dias, sem elisão desse dano. Assim, pretendeu-se com a presente pesquisa identificar as principais causas que motivaram a instauração de processos administrativos de TCE no EB. Além disso, apresentou-se a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro, a Tomada de Contas Especial como competência constitucional do Tribunal de Contas da União e sua execução pelo EB, as ferramentas utilizadas pelo Controle Externo e Sistema de Controle Interno do Exército para acompanhar a apuração do Dano ao Erário e as ferramentas da Gestão de Riscos para mitigar as referidas instaurações. Ademais, foi aplicado um questionário em integrantes dos 12 Comandos Militares de Área do EB, sendo extraída uma ideia geral acerca do funcionamento da Gestão de Riscos nas Seções de Veteranos e Pensionistas do Exército.

Palavras-chave: Tomada de Contas Especial, Gestão de riscos, Dano ao Erário.

ABSTRACT

Between the years 2017 and 2023 there was a substantial increase in the establishment of Special Accounting in the Brazilian Army. The main motivation for this was the publication of Normative Instruction No. 71 – TCU, of November 28, 2012, amended by Normative Instruction No. 76 – TCU, of November 26, 2016, which determined the establishment of Special Accounting when the administrative measures in processes that determined damage to the treasury, within a maximum period of 180 days, without avoiding this damage. Thus, the aim of this research was to identify the main causes that motivated the establishment of administrative processes for Special Accounting in the Brazilian Army. Furthermore, the Brazilian Army's Risk Management Policy was presented, Special Accounting as a constitutional competence of the Federal Court of Accounts and its execution by the Brazilian Army, the tools used by the Army's External Control and Internal Control System to monitor the investigation of Damage to the Exchequer and the Risk Management tools to mitigate said incidents. Furthermore, a questionnaire was administered to members of the 12 Military Area Commands of the Brazilian Army, extracting a general idea about the functioning of Risk Management in the Army's Veterans and Pensioners Sections.

Keywords: Special Accounting, Risk Management, Damage to the Treasury.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACE	Alto Comando do Exército
AGRIC	Assessorias de Gestão de Riscos e Controles
CCIEEx	Centro de Controle Interno do Exército
CGCFEx	Centros de Gestão de Contabilidade e Finanças do Exército
Ch	Chefe
Cmt	Comandante
Cmt Ex	Comandante do Exército
CMA	Comando Militar de Área
CGRICEEx	Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of The Tread way Commission
CGU	Controladoria Geral da União
Dir	Diretor
EGRICEEx	Escritório de Gestão de Riscos e Controles do Exército
EB	Exército Brasileiro
EME	Estado Maior do Exército
IPM	Inquérito Policial Militar
IN	Instrução Normativa
INC	Instrução Normativa Conjunta
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
OM	Organização Militar
PRisC	Proprietários de Riscos e Controles
RM	Região Militar
SVP	Seção de Veteranos e Pensionistas
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SISADE	Sistema de Acompanhamento de Dano ao Erário
TCAdm	Termo Circunstanciado Administrativo
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- Relação entre evento, causa e consequência.....	20
FIGURA 2 - Escala dos níveis de risco.....	23
FIGURA 3 - Matriz de exposição a riscos.....	23
FIGURA 4 - Posicionamento dos controles preventivos e de detecção	24

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Classificação de Riscos no EB.....	20
QUADRO 2 - Os níveis de Riscos no EB.....	22
QUADRO 3 - As linhas de defesa.....	25
QUADRO 4 - Data inicial para atualização monetária.....	28

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Processos instaurados para apuração de irregularidades administrativas no âmbito do Exército (2017-2023).....	30
GRÁFICO 2 - Percentual de TCE instauradas por Unidade de Controle Interno.	31
GRÁFICO 3 - Número de Militares Veteranos e Pensionistas por Comando Militar.....	32
GRÁFICO 4 - Objeto que originou o dano ao erário das TCE.....	33

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	METODOLOGIA	15
3	A GESTÃO DE RISCOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO	17
3.1	A POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	17
3.2	A METODOLOGIA DA GESTÃO DE RISCOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	22
4	A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	26
5	O ACOMPANHAMENTO DA APURAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO NO EB	28
5.1	O SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO DE DANO AO ERÁRIO (SISADE) E O SISTEMA E-TCE.....	28
5.2	PROCESSOS APURADOS ENTRE 2017 E 2023.....	30
6	PESQUISA DE CAMPO	33
6.1	RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO.....	34
6.2	TRATAMENTO DOS RESULTADOS.....	38
7	CONCLUSÃO	39
	REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

O Exército Brasileiro como instituição nacional permanente e regular, conforme previsto no Art. 142 da Constituição Federal de 1988, e participe da administração pública, está sujeito ao Controle Externo do Governo Federal. Tal controle é executado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), como órgão que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Em decorrência da missão do TCU, nos últimos anos, observou-se um aumento significativo número de instaurações de Tomada de Contas Especial no Âmbito do Exército Brasileiro (EB). Sobretudo por consequência da Instrução Normativa (IN) nº 71 – TCU, de 28 de novembro de 2012, alterada pela Instrução Normativa (IN) nº 76 – TCU, de 26 de novembro de 2016.

De acordo com a IN citada, a Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

Ocorre que nos casos em que há dano ao Erário com valor quantificado superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), as medidas administrativas (sindicância e Inquérito Policial Militar - IPM) com vistas a elisão do dano devem ser encerradas em no máximo 180 dias. Do contrário, a instauração da TCE é realizada de acordo com a orientação dos Controles Interno e Externo.

No EB, o atendimento ao prazo da norma do Controle Externo, em algumas ocasiões e por diversos fatores, é prejudicado, ensejando a instauração de Tomadas de Contas Especial, o que pode impactar negativamente a imagem da Força e sua credibilidade junto à sociedade.

Nesse sentido, em janeiro de 2019, o Comandante do Exército aprovou a Política de Gestão de Riscos do EB, por intermédio da Portaria nº 004 e no mesmo ano, o Estado-Maior do Exército aprovou o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro, por meio da Portaria nº 292; ambas

objetivando a mitigação dos riscos que podem prejudicar a consecução dos objetivos da Instituição.

Conforme a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, do MPOG e da CGU, são objetivos da Gestão de Riscos: assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização; aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.

Segundo Vergara (2009, p. 13), “problema é uma questão não resolvida, é algo para o qual se vai buscar resposta, via pesquisa”. Nesse contexto, entende-se que o elevado número de instaurações de Tomadas de Contas Especial (TCE) no âmbito do Exército Brasileiro nos últimos anos, tem o potencial de impactar negativamente a imagem e a credibilidade da Instituição perante a sociedade, além de afetar o andamento normal dos trabalhos diários das Organizações Militares em que são instauradas.

Sendo assim, o objetivo geral da presente pesquisa foi identificar as principais causas que motivam a instauração de processos administrativos de Tomadas de Contas Especiais no Exército Brasileiro. Além disso, com a finalidade de se mitigar essas instaurações, foram levantados os objetivos específicos de apresentar a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro; apresentar a Tomada de Contas Especial como competência constitucional do Tribunal de Contas da União e sua execução pelo EB; apresentar as ferramentas utilizadas pelo Controle Externo e Sistema de Controle Interno do Exército para acompanhar a apuração do Dano ao Erário; e propor soluções à luz da Gestão de Riscos para mitigar a instaurações de TCE.

Com o intuito de atender os objetivos propostos, a pesquisa foi delimitada pelas instaurações de Tomadas de Contas Especiais ocorridas no Exército Brasileiro entre os anos de 2017 a julho de 2023. Para tanto, foi essencial o acesso aos dados do Sistema de Acompanhamento de Dano ao Erário (SISADE), gerido pelo Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx).

O referido estudo tem sua devida importância pelo fato da Tomada de Contas Especial ser um processo desenvolvido sob a forma de investigação administrativa no âmbito da administração pública, o qual objetiva reparar ao erário os valores gastos em discordância com a legislação vigente.

Sendo assim, sua instauração deve ser evitada na medida em que o Exército possa, por intermédio da Gestão de Riscos, mapear suas principais causas e agir de forma preventiva com intuito de bem gerir os recursos públicos e preservar a imagem da Instituição.

Dessa forma, essa pesquisa encontra alinhamento com o Objetivo Estratégico do Exército nº 10, previsto no Plano Estratégico do Exército 2020-2023, que pretende “Aumentar a efetividade da Gestão do Bem Público”, por meio das ações estratégicas 10.1.1 “aperfeiçoar o sistema de gestão do Exército”, 10.1.2 “adotar procedimentos para melhorar a qualidade da execução orçamentária”, 10.1.3 “otimizar a atuação do Controle Interno do Exército” e 10.2.1 “racionalizar os processos”.

Ademais, essa pesquisa poderá servir de subsídio para trabalhos futuros como fonte de consulta e de parâmetros a serem comparados com as causas das eventuais Tomadas de Contas Especiais instauradas no futuro no EB.

Por fim, espera-se que a diminuição do número de TCE instauradas, contribua para imagem do EB junto à sociedade e ao Controle Externo, e em maior instância, favoreça a execução orçamentária e financeira da administração pública federal.

2 METODOLOGIA

Em conformidade com a taxionomia de Vergara (2009), essa pesquisa foi desenvolvida de forma qualitativa, descritiva e aplicada.

Quanto a classificação segundo a natureza de dados, a abordagem da pesquisa foi qualitativa, pois as constatações foram subjetivas, tomando por base a dedução e a projeção de um cenário amplo, a Administração Pública, para uma área restrita, a Administração no Exército Brasileiro. Sendo assim, o estudo identificou as

principais causas que ensejaram a instauração de Tomadas de Contas Especial na Força Terrestre e sua possível mitigação por intermédio da Gestão de Riscos.

A pesquisa foi descritiva porque teve como objetivo tanto detalhar as características de processos comuns no EB, quanto apurar indícios de dano ao Erário por meio de TCE e suas causas comuns.

Quanto a sua finalidade, foi uma pesquisa aplicada, pois foi voltada para aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica, que seria a redução do número de formalizações de TCE no EB.

A pesquisa foi bibliográfica, uma vez que elaborada com base em material já publicado como trabalhos de conclusão de curso, livros, artigos da internet, legislações e manuais com ênfase em normativos do Governo Federal, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Exército Brasileiro. Na oportunidade foi levantado o referencial teórico que balizou a pesquisa.

Ainda, foi documental, pois utilizou relatórios e dados extraídos do Sistema de Acompanhamento e Apuração de Dano ao Erário (SISADE) do Exército Brasileiro. A conclusão dessa fase permitiu a identificação das principais causas que ensejaram as instaurações de TCE entre janeiro de 2017 e julho de 2023.

Posteriormente, realizou-se uma pesquisa de campo por intermédio de um questionário que foi respondido pelas 12 Regiões Militares, o que possibilitou um diagnóstico quanto a Gestão de Riscos nos setores que dão origem à maioria dos danos superiores a R\$ 100.000,00.

O tratamento dos dados foi realizado em 2 fases. A primeira fase teve como objetivo identificar as principais causas, de forma quantitativa, de abertura de TCE por meio da análise dos relatórios do SISADE. Ao final dessa fase, identificou-se os setores que mais contribuíram para a geração dos danos ao Erário que ensejam a instauração de TCE.

Após isso, na segunda fase, foi aplicado um questionário nas Seções de Veteranos e Pensionistas das 12 Regiões Militares para obter um diagnóstico acerca da Gestão de Riscos nessas Seções. Os resultados dos questionários aplicados nesses setores foram analisados e ferramentas de implementação de controles internos foram apresentadas como forma de se mitigar novas instaurações.

O presente estudo foi limitado, inicialmente, pelo intervalo de tempo entre janeiro de 2017 e julho de 2023. Logo, não se pode afirmar que a quantidade de Tomadas de Contas Especiais instauradas nesse período, irá se manter nos anos

vindouros, visto que os processos são automaticamente melhorados e ocorre o autoaperfeiçoamento do pessoal envolvido.

Ainda, a metodologia em questão possui a limitação de conter uma pesquisa de campo restrita, visto que a questionário foi aplicado somente no Comando das 12 Regiões Militares do EB. Considerando que a folha de pagamento do Exército contempla um total de 204.514 militares veteranos e pensionistas vinculados, e que os Comandos das 12 Regiões Militares contam com 112.303 vinculados, o questionário incidiu nas equipes responsáveis pelos processos de pagamento de 54,91% de militares veteranos e pensionistas.

3. A GESTÃO DE RISCOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

A Gestão de riscos é o processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos. (BRASIL, 2017).

3.1 A POLÍTICA DE GESTÃO DE RISCOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

A Política de Gestão de Riscos no âmbito do EB possui as finalidades de estabelecer princípios, objetivos e diretrizes gerais para a gestão de riscos e dos controles internos da gestão relacionados aos planos estratégicos, programas, projetos e processos; e definir a estrutura de gestão de riscos e controles no EB e suas competências. (BRASIL, 2019-a).

Tal Política foi motivada pelo lançamento da Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 001/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Controladoria Geral da União (CGU), que dispunha sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Em seu artigo 13, a INC citada determinou que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deveriam implementar, manter, monitorar e revisar o processo de gestão de riscos, compatível com sua missão e seus objetivos estratégicos, observadas as diretrizes estabelecidas por ela.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), a gestão de riscos consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. É o processo que visa conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos. (TCU, 2018).

De acordo com o Art. 14 da Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 001/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Controladoria Geral da União (CGU), os princípios a serem observados pelos órgãos ou entidades são:

“Art. 14. A gestão de riscos do órgão ou entidade observará os seguintes princípios:

I - gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;

II - **estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;**

III - estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a **agregar valor à organização;**

IV - utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e

V - utilização da gestão de riscos para apoio à **melhoria contínua dos processos organizacionais.**” (grifo nosso)

Baseada nesses princípios da INC supracitada, a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro estabeleceu seus próprios princípios:

“Art. 4º A gestão de riscos, em todos os níveis, deve atender aos seguintes princípios:

I - **agregação de valor** e proteção às atividades da organização;

II - alinhamento ao Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEX);

III - **integração aos processos organizacionais;**

IV - integração ao processo de tomada de decisão;

V- **respostas adequadas à relevância do risco;**

VI - sistematização e oportunidade;

VII - alinhamento aos contextos interno e externo da organização; e

VIII - dinamismo, interatividade e capacidade de reação à mudanças.” (grifo nosso)

Em relação aos objetivos que os órgãos e entidades deveriam alcançar, a INC nº 001/2016, do MPOG/CGU, listou os seguintes:

“Art. 15. São objetivos da gestão de riscos:

I - assegurar que os responsáveis pela tomada de decisão, em todos os níveis do órgão ou entidade, tenham acesso tempestivo a informações suficientes quanto aos riscos aos quais está exposta a organização, inclusive para determinar questões relativas à delegação, se for o caso;

II - aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos da organização, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis; e

III - agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do **tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização.** (grifo nosso)

Em sua Política, o Exército Brasileiro descreveu dez objetivos. Todos alinhados à INC nº 001/2016, do MPOG/CGU, e que se seguidos à risca, diminuem substancialmente a probabilidade de ocorrência de riscos que afetem negativamente o alcance dos objetivos organizacionais:

Art. 5º A gestão de riscos deve possibilitar ao EB atingir os seguintes objetivos:

I - aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos estratégicos e organizacionais, reduzindo os riscos a níveis aceitáveis;

II - fomentar uma gestão proativa;

III - aperfeiçoar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas, projetos e processos organizacionais;

IV - melhorar a governança;

V - atender a normas, requisitos legais e regulatórios pertinentes;

VI - salvaguardar recursos públicos para prevenir perdas de toda ordem, mau uso e danos ao erário;

VII - aperfeiçoar os controles internos da gestão;

VIII - estabelecer uma base confiável de conhecimentos para tomada de decisão e

planejamento em todos os níveis;

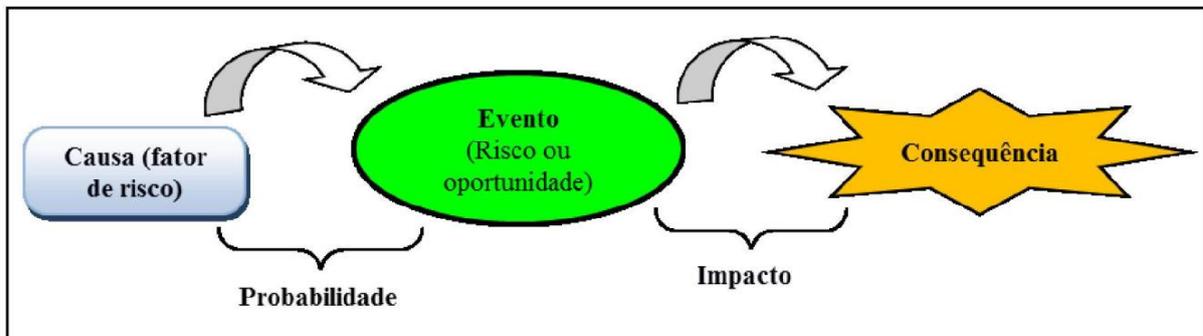
IX - melhorar a identificação de oportunidades e riscos; e

X- contribuir para o programa de integridade. (grifo nosso)

De todos os objetivos listados, chamamos a atenção para o previsto no inciso VI do Art.5º, que pretende “salvaguardar recursos públicos para prevenir perdas de toda ordem, mau uso e danos ao erário.” Isso porque ele está diretamente relacionado ao problema desse estudo, que é o alto número de instaurações de Tomadas de Contas no EB.

Ainda de acordo com a Política de Gestão de Riscos do EB, o risco é a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos institucionais estabelecidos. Ele é medido em termos de probabilidade e impacto. (Brasil, 2019-a).

Figura 1: Relação entre evento, causa e consequência



Fonte: Portaria 292, de 2 de outubro de 2019

A Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos do EB classifica os riscos em estratégicos, operativos (segurança orgânica, preparo, emprego), de gestão interna (tecnologia da informação, aquisições e contratação, gestão financeira e orçamentária, gestão de pessoal e gestão de patrimônio) e de integridade, (BRASIL, 2019-b) conforme o quadro a seguir:

Quadro 1: Classificação de Riscos no EB

Riscos	Conceitos
Estratégicos	Eventos que possam impedir ou dificultar a execução do Planejamento Estratégico do Exército (PEEx) na consecução dos Objetivos Estratégicos do Exército. Neste contexto, inserem-se as decisões sobre os programas estratégicos e seus projetos vinculados, bem como eventos que possam comprometer a capacidade do EB em contar com recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades ou, ainda, eventos que possam comprometer a própria execução

	orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações ou contingenciamento de recursos.		
Operativos	Eventos que possam impedir ou dificultar a realização de atividades eminentemente militares pela Força Terrestre (F Ter). Dividem-se em:		
	segurança orgânica: conjunto de medidas passivas destinadas a prevenir e obstruir ações adversas, de elemento ou grupo de qualquer natureza, e engloba as atividades de segurança ligadas a pessoal, comunicações, informática, documentação e material, áreas e instalações;	preparo: ensino de formação que tem por finalidade desenvolver aptidões individuais, por meio da instrução nos campos: militar, técnico-especializado e científico. Normalmente realizado em ambiente e tempo controlados.	emprego: atuação de elementos da F Ter na condução de operações militares de forma singular ou conjunta.
Gestão interna	Eventos que podem comprometer os objetivos e as atividades administrativas das OM, normalmente associados a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestruturas e sistemas, dentre os quais, obrigatoriamente, deverão constar os seguintes processos de apoio: Tecnologia da Informação; Aquisições, contratação, gestão financeira e orçamentária; Gestão de pessoal; e Gestão do patrimônio.		
Integridade	riscos que configurem ações ou omissões intencionais que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção, podendo ser causa, evento ou consequência de outros riscos.		

Fonte: Portaria nº 225-EME, de 26 de julho de 2019.

Com a finalidade de se proceder à integração das instâncias de gestão de riscos no âmbito do EB, foi criada uma estrutura de governança, gestão de riscos e controles internos da gestão. Fazem parte dessa estrutura o Alto Comando do Exército (ACE); o Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército (CGRICEx); o Escritório de Gestão de Riscos e Controles do Exército (EGRICEx); as Assessorias de Gestão de Riscos e Controles (AGRIC); e os Proprietários de Riscos e Controles (PRisC). (BRASIL, 2019-a)

Dentre esses atores, destaca-se que os Proprietários de Riscos e Controles são todos os indivíduos com responsabilidade e autoridade para gerenciar um risco. São eles que detêm o conhecimento mais aprofundado dos processos e são os mais indicados para realizar a gestão desses riscos.

3.2 A METODOLOGIA DA GESTÃO DE RISCOS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

A Metodologia de Gestão de Riscos adotada no Exército Brasileiro é baseada no referencial presente na obra “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada” publicada pelo Committee of Sponsoring Organizations of The Tread way Commission (COSO), conhecido por COSO ERM.

Antes de aplicar a metodologia para a Gestão de Riscos, é necessário que a gestão dos processos da organização tenha sido implementada. Ela constitui-se o primeiro passo a ser dado antes da implementação da Gestão de Riscos.

A gestão de Processos constitui parte essencial de todos os setores da organização, fazendo-se necessária por meio de uma ação efetiva, conforme preconizado na Portaria nº 213-EME, de 7 de junho de 2016, que aprova o Manual Técnico (EB20-MT-11.002) Gestão de Processos, 1ª Edição, 2016, que visa um maior controle dos riscos.

As fases da gestão de processos devem ser realizadas pela organização na seguinte sequência: I- identificar os processos de trabalho; II - mapear os processos de trabalho; III - diagnosticar os processos de trabalho; IV - redesenhar os processos de trabalho; V - implantar os processos redesenhados; VI - medir / avaliar os processos implantados; e VII - melhorar / ajustar os processos de trabalho. (BRASIL, 2019-c).

Feito isso, a Gestão de Riscos, obrigatoriamente, inicia-se a partir da fase II da Gestão de Processos (mapear os processos de trabalho), tendo em vista que os riscos estão nos processos da organização, e não faria nenhum sentido a organização tentar implementar a Gestão de Riscos sem antes completar a de Processos.

O nível de risco expressa a criticidade ou magnitude de um determinado evento de risco, decorrente da combinação de seu impacto e probabilidade de ocorrência e deve ser mensurado durante a etapa de avaliação do risco. Quanto aos seus níveis, são classificados em extremo, alto, médio e baixo. (BRASIL, 2019-c).

Quadro 2: Os níveis de Riscos no EB

Níveis de Risco	Conceito
Extremo	Risco inaceitável, que possui alta probabilidade de ocorrência e poderá resultar em impacto extremamente severo caso ocorra. Exige tratamento imediato, de

	modo a evitar, eliminar ou atenuar urgentemente as causas e/ou efeitos decorrentes.
Alto	Pode ser tanto um risco provável, que possui alta probabilidade de ocorrência e baixo impacto na consecução dos objetivos, bem como um risco inesperado, que possui baixa probabilidade de ocorrência e alto impacto na consecução dos objetivos. Exige ações de tratamento com planejamento e tempo.
Médio	Risco que necessita de atividades de monitoramento a fim de mantê-lo neste nível ou de tratamento sem custos adicionais.
Baixo	Risco que causa pouco prejuízo, necessitando apenas de atividades de monitoramento devido à relação custo/benefício de implantar controles.

Fonte: Portaria nº 292-EME, de 2 de outubro de 2019.

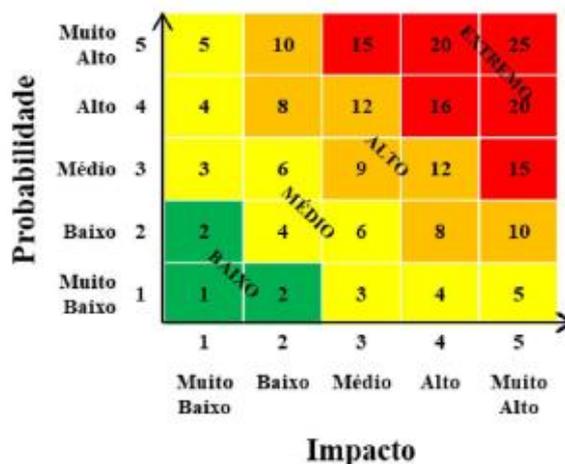
No EB, os riscos extremos deverão ser admitidos somente em casos excepcionais. Os riscos de nível alto são toleráveis pela Instituição. Já os riscos de níveis médio e baixo devem ser monitorados de forma rotineira e sistemática. (BRASIL, 2019-c).

Figura 2: Escala dos níveis de risco

Nível de Risco (Impacto x Probabilidade), Criticidade ou Magnitude	
Descrição	Faixa
Risco Baixo	1 e 2
Risco Médio	3 a 6
Risco Alto	8 a 12
Risco Extremo	15 a 25

Fonte: Portaria nº 292-EME, de 2 de outubro de 2019.

Figura 3: Matriz de exposição a riscos



Fonte: Portaria nº 292-EME, de 2 de outubro de 2019.

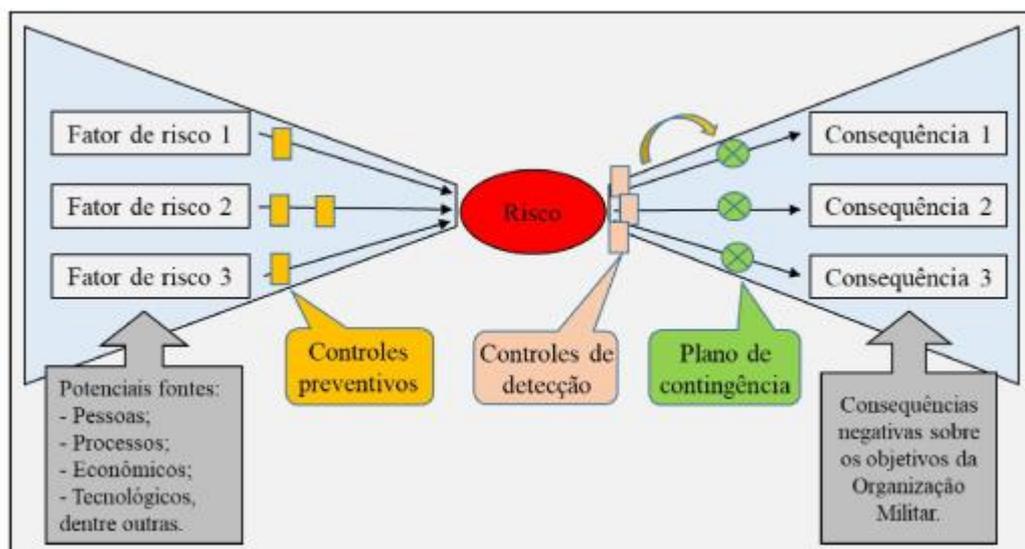
Após ter conduzido uma avaliação dos riscos pertinentes, cada órgão determinará como responderá a eles. As opções quanto ao tratamento dos riscos podem ser aceitar, compartilhar, evitar e mitigar. (BRASIL, 2019-b).

Quando decide-se aceitar um risco, não são adotadas medidas para reduzir a probabilidade ou impacto do risco. O ato de compartilhar um risco pressupõe a transferência ou compartilhamento de uma porção do risco. Já a decisão de evitar, indica a não execução das atividades que geram o risco, e por fim, a opção por mitigar significa que serão adotadas medidas para reduzir a probabilidade ou o impacto dos riscos.

As atividades de controles incluem uma gama de controles internos da gestão preventivos e de detecção, bem como a preparação prévia de planos de contingência, caso a OM tenha optado pelas estratégias de compartilhamento e mitigação na fase - Resposta a Riscos.

Os controles podem ser classificados em preventivo: desenhado para prevenir a ocorrência de eventos indesejáveis. Reduz a probabilidade de os fatores de risco virem a contribuir para a concretização desses eventos; e de detecção: desenhado para detectar eventos indesejados. Aponta a manifestação ou ocorrência de um risco, sendo necessário um plano de contingência para atenuar o impacto nos objetivos do processo. (Brasil, 2019-c)

Figura 4: Posicionamento dos controles preventivos e de detecção (Técnica Bow-Tie)



Fonte: Portaria nº 292-EME, de 2 de outubro de 2019.

Após a implementação dos controles, a probabilidade e/ou o impacto de ocorrência de um risco deverão diminuir, assim como um novo nível de risco. Esse novo nível de risco é chamado de Risco residual estimado.

A próxima fase é chamada de Monitoramento e ela envolve três procedimentos. Verificar se o plano de ação proposto foi executado, acompanhar a evolução das condições dos riscos identificados e analisados e por fim avaliar a eficácia dos controles. Após isso é realizada uma nova avaliação, que dará origem aos riscos residuais efetivos. Dessa forma, o ciclo nunca tem um fim, sendo retroalimentado e aperfeiçoado continuamente.

Ainda, de acordo com a metodologia adotada no Exército, o processo de gestão de riscos deverá ser empregado segundo o modelo das linhas de defesa. Isso para que seja estabelecida uma comunicação entre as partes interessadas no gerenciamento de riscos e controles. Essa estratégia de defesa é composta por 3 linhas a saber:

Quadro 3: As linhas de defesa

Linhas de Defesa	Atores	Atribuições
1ª Linha de Defesa	Os PRisC das OM, apoiados pelas Equipes de Gestão de Riscos, Integridade e Controles (EGRIC), quando estabelecidas, e supervisionados pelas Assessorias de Gestão de Riscos e Controles (AGRIC).	Realizar, por intermédio de todos os envolvidos na condução das atividades e tarefas, os controles internos da gestão no âmbito dos macroprocessos finalísticos, gerenciais e de apoio das organizações.
2ª Linha de Defesa	O Escalão Superior, de acordo com o canal de comando, será a 2ª Linha para suas organizações militares diretamente subordinadas (OMDS) e as OM em que, pelo canal técnico, haja subordinação em assuntos específicos.	Supervisionar e monitorar os controles internos da gestão executados pela 1ª Linha garantindo que esta funcione como pretendida no tocante ao gerenciamento de riscos.
3ª Linha de Defesa	Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx); e as Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEEx).	Realizar auditoria interna, de forma independente e objetiva, sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e controles internos da gestão, por intermédio dos órgãos do Sistema de Controle Interno do EB.

Fonte: Portaria nº 292-EME, de 2 de outubro de 2019.

4. A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), Tomada de contas especial (TCE) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (BRASIL, 2012).

Conforme Lei Orgânica do TCU, cabe ao Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. (BRASIL, 1992).

Na ocorrência de fatos ou da prática de atos de qualquer natureza que contenham indícios de dano ao erário, o comandante (Cmt), chefe (Ch) ou diretor (Dir) da organização militar (OM), como autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve, imediatamente, adotar medidas administrativas para apuração dos fatos com fins de identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento, observados os princípios norteadores dos processos administrativos. (BRASIL, 2022).

Como medidas administrativas, podem ser instaurados os procedimentos administrativos de apuração de irregularidades: Termo Circunstanciado Administrativo (TCAdm) e Sindicância. (BRASIL, 2022).

Em caráter excepcional, caso os o TCAdm ou Sindicâncias, não obtenham êxito na elisão do dano ou não sejam concluídos no prazo de 180 dias, havendo pressupostos de instauração de TCE, as autoridades administrativas competentes deverão instaurá-la, concomitantemente, aos procedimentos que estão em curso. (BRASIL, 2022).

O prazo de 180 dias previsto na Portaria - C Ex nº 1845, de 29 de setembro de 2022, decorreu das alterações trazidas da Instrução Normativa - TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016 e acarretou a instauração de diversas Tomadas de Contas no âmbito do Exército.

No EB, as autoridades competentes para a instauração de TCE são Comandante do Exército (Cmt Ex) e os Dirigentes Máximos de organizações militares

(OM), o Conselho de Administração, o Presidente ou Diretor-Presidente de entidade vinculada ao Comando do Exército (BRASIL, 2019-d).

É pressuposto para instauração de TCE a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou o dano ou o indício de dano ao erário. (BRASIL, 2019-d).

A instauração da TCE será dispensada nas seguintes hipóteses: (BRASIL, 2012).

“Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

I - o valor do débito for inferior a R\$ 100.000,00, considerando o modo de referência disposto no § 3º deste artigo (NR) (Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016);

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.”

No entanto, a dispensa de instauração de tomada de contas especiais, não exige a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado. (BRASIL, 2012).

Compete ao Dirigente Máximo da OM, instaurar a TCE, por iniciativa própria ou por recomendação do Controle Interno, e designar a equipe encarregada no âmbito da sua OM ou de OM subordinada, publicando o respectivo ato em Boletim Interno de Acesso Restrito. (BRASIL, 2019).

A falta de instauração da tomada de contas especial no prazo, sem motivo justo, poderá ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 à autoridade responsável pela omissão, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei. (BRASIL, 2012).

A TCE será realizada por uma equipe composta por, no mínimo, 3 (três) militares ou servidores civis subordinados à autoridade instauradora. Essa equipe deverá conter, no mínimo, 1 (um) oficial. (BRASIL, 2019).

A quantificação do débito far-se-á mediante verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido ou por estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido. (BRASIL, 2019).

Quadro 4: Data inicial para atualização monetária

Data inicial	Observação
Data do crédito na conta bancária específica	Quando conhecida, ou da data do repasse dos recursos - no caso de omissão no dever de prestar contas ou quando as contas apresentadas não comprovarem a regular aplicação dos recursos.
Data do pagamento	Quando houver impugnação de despesas específicas e os recursos tiverem sido aplicados no mercado financeiro ou quando caracterizada a responsabilidade de terceiro.
Data do evento	Quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela administração - nos demais casos.

Fonte: Portaria nº 424-C Ex, de 27 de março de 2019.

A TCE deve ser encaminhada ao TCU em até 180 (cento e oitenta) dias após a sua instauração, considerando os trabalhos de realização da TCE e os trabalhos de auditoria a serem realizados pela unidade de controle interno. (BRASIL, 2019).

Sendo que a Organização Militar deverá observar o limite máximo de 90 dias, contados da instauração, para o encaminhamento do processo à unidade de controle interno de vinculação. A unidade de controle interno para a análise do processo de TCE e emissão do certificado e do relatório de auditoria contará com o prazo de, no máximo, 45 (quarenta e cinco) dias e os 45 dias restantes são para o Chefe do CCIEx emitir seu parecer e encaminhar para pronunciamento do Comandante do Exército e do Ministro de Estado da Defesa antes de enviar para o TCU. (BRASIL, 2019).

5. O ACOMPANHAMENTO DA APURAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO NO EB

5.1 O Sistema de Acompanhamento de Dano ao Erário (SISADE) e o Sistema e-TCE

O Sistema de Acompanhamento de Dano ao Erário (SISADE) foi idealizado com o objetivo de oferecer ao Comando do Exército uma ferramenta de acompanhamento, em tempo real, dos processos de apuração de danos ao Erário ocorridos dentro da Instituição, no que diz respeito ao esclarecimento dos fatos, à qualificação de responsáveis, aos valores quantificados e à reparação do prejuízo. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2022).

O dano ao Erário constitui um prejuízo à Fazenda Pública, por ação ou omissão de agente público. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2022). Assim, havendo indícios de

dano, o Comandante (Cmt), Chefe (Ch) ou Diretor (Dir) da Organização Militar (OM), como autoridade administrativa competente, deverá adotar medidas administrativas para obter o ressarcimento. (BRASIL, 2022).

Compete ao Dirigente Máximo da OM, manter as informações sobre as medidas administrativas adotadas para a caracterização ou elisão do dano, cadastradas, organizadas e atualizadas no Sistema de Acompanhamento de Dano ao Erário (SISADE). (BRASIL, 2022).

O Cmt, Ch ou Dir OM é responsável ainda por acompanhar por intermédio do SISADE o completo desfecho dos procedimentos de apuração, do ressarcimento total do débito, da efetiva inscrição em dívida ativa ou da imputação do prejuízo à União, independentemente da movimentação de seu responsável, de sua transferência para a inatividade ou de sua exclusão do serviço ativo. (BRASIL, 2022).

A responsabilidade pelo acompanhamento do processo e pela atualização do débito, até a quitação do dano ou a sua efetiva inscrição na dívida ativa da União, ou ajuizamento de ação de cobrança ou instauração de TCE, é da OM onde ocorreu o fato gerador do dano. (BRASIL, 2022).

§ 4º Nos casos em que não houve a elisão do dano, a OM que instaurou o procedimento administrativo de apuração deve:

I - para processos cujos valores sejam inferiores ao estabelecido pelo TCU para fins de instauração de TCE: encaminhar o procedimento para inscrição na dívida ativa da União ou para o ajuizamento de ação de cobrança, conforme o caso; e

II - para processos cujos valores sejam iguais ou superiores ao estabelecido pelo TCU para fins de instauração de TCE, cumpridos os demais requisitos para sua deflagração: a persecução da restituição do dano deve se dar por meio da instauração de TCE.

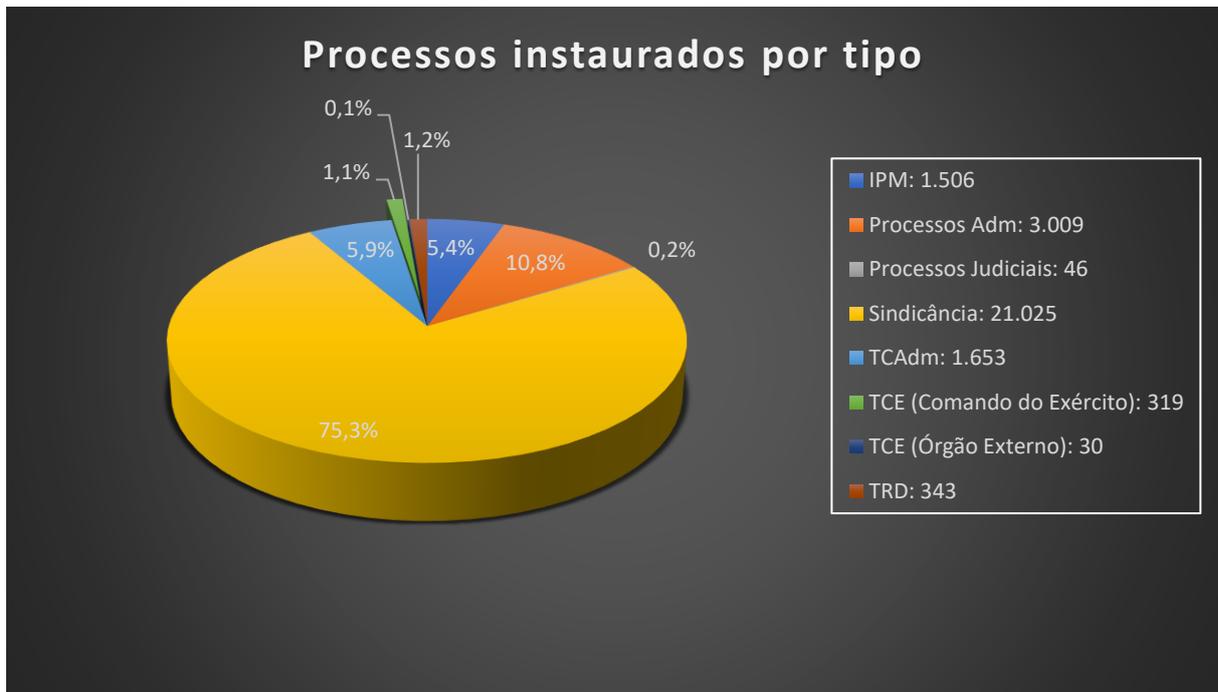
Em paralelo com o acompanhamento do Controle Interno por intermédio do SISADE, a autoridade administrativa deverá inserir os dados da TCE no sistema e-TCE do TCU, no prazo de até cinco dias úteis do ato que determinar a sua instauração. (TCU, 2018-a).

O Sistema e-TCE tem por objeto a instauração, a tramitação e a autuação de processos de tomada de contas especial (TCE), bem como o cadastramento de débitos resultantes de dispensa de instauração de TCE, no âmbito do Controle Externo. (TCU, 2018-a).

5.2 PROCESSOS APURADOS ENTRE 2017 E 2023

Entre janeiro de 2017 e julho de 2023, constam cadastrados no SISADE um total de 27.931 processos instaurados para apuração de irregularidades administrativas no âmbito do Exército. Desse total, foram instaurados 1.506 Inquéritos Policiais Militares, 3.009 Processos Administrativos, 46 processos judiciais, 21.025 Sindicâncias, 1.653 Termos Circunstanciados Administrativos (TCAdm), 343 Termos de Reconhecimento de Dívida e 349 Tomadas de Contas Especiais, sendo que 319 sendo instauradas por ordem do Comando do Exército e 30 por Órgãos Externos.

Gráfico 1: Processos instaurados para apuração de irregularidades administrativas no âmbito do Exército (2017-2023)



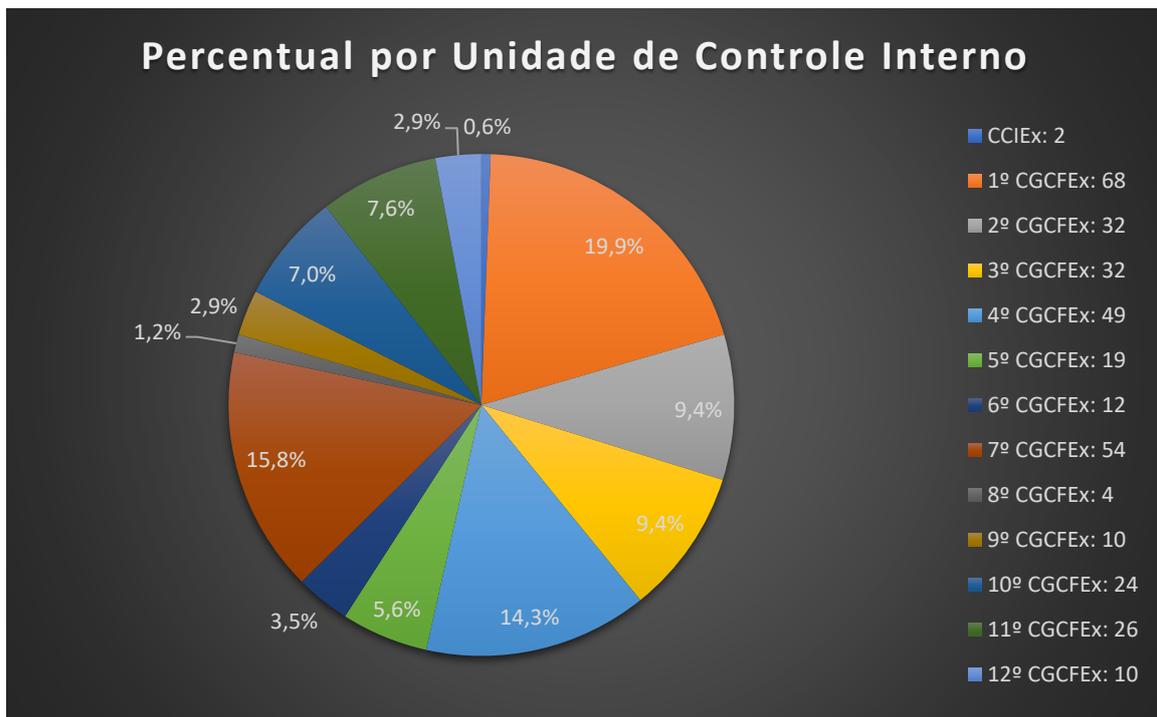
Fonte: SISADE, 21/07/2023

Da análise dos dados, pode-se verificar que apesar do número das Tomadas de Contas (349) representarem um percentual aproximado de 1,25% do total (27.931), elas representam riscos com baixa probabilidade de ocorrerem, mas com um alto impacto, haja vista que só se instauram processos desse tipo com valores superiores a R\$ 100.000,00.

Ainda no mesmo período, janeiro de 2017 a julho de 2023, pode-se verificar no Gráfico 2, que as 319 TCE instauradas no âmbito do Comando do Exército,

possuem a seguinte distribuição percentual entre os Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx) e Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx): 0,6% no CCIEEx, 19,9% no 1º CGCFEx, 9,4% no 2º CGCFEx, 9,4% no 3º CGCFEx, 14,3% no 4º CGCFEx, 5,6% no 5º CGCFEx, 3,5% no 6º CGCFEx, 15,8% no 7º CGCFEx, 1,2% no 8º CGCFEx, 2,9% no 9º CGCFEx, 7% no 10º CGCFEx, 7,06% no 11º CGCFEx e 2,9% no 12º CGCFEx.

Gráfico 2: Percentual de TCE instauradas por Unidade de Controle Interno



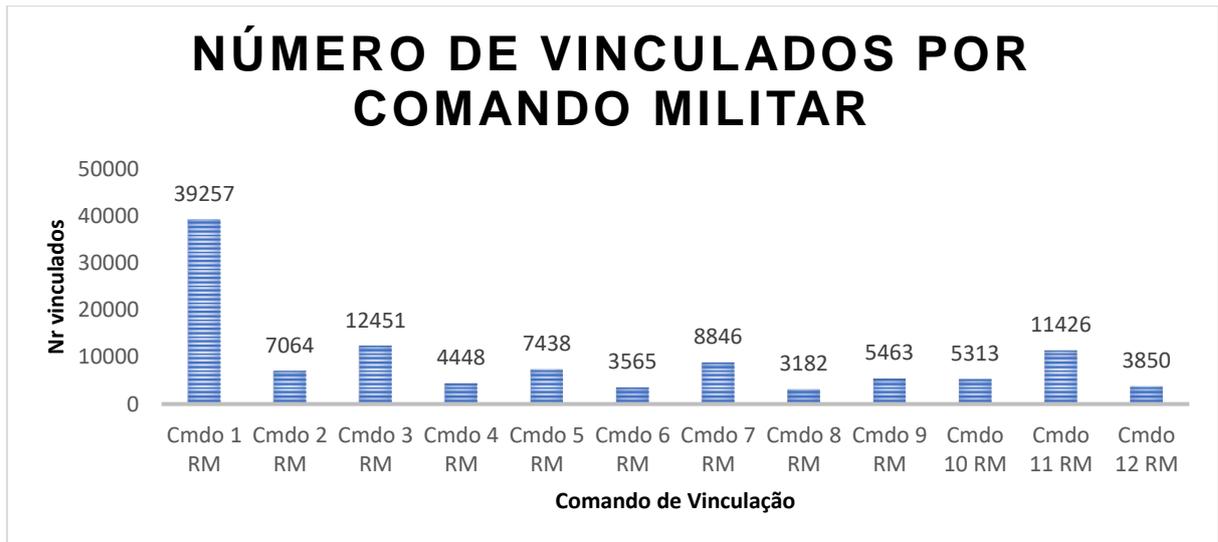
Fonte: SISADE, 21/07/2023

Observa-se que 68,8 % das TCE foram instauradas nos 1º, 2º 3º, 4º e 7º CGCFEx, ou seja, se concentraram em 5 CGCFEx. No entanto, isso não significa que dizer que os riscos estejam concentrados nas OM Vinculados desses Centros, pois um percentual maior de instauração de Tomada de Contas Especial, pode estar diretamente ligado ao maior controle sobre os processos que geram dano ao erário. Seja essa maior fiscalização por parte da Unidade de Controle (CGCFEx) ou mesmo das próprias OM.

Outra variável que impacta esses percentuais é o número de militares veteranos e pensionistas vinculados a esses Comandos Militares e CGCFEx. Por exemplo, o Comando da 1ª RM que é controlado pelo 1º CGCFEx possui quase 40 mil militares veteranos e pensionistas vinculados, enquanto o Comando da 8ª RM que

é controlado pelo 8º CGCFEx conta com um pouco mais de 3 mil. Isso explica em parte a disparidade verificada entre o número de TCE instauradas no âmbito desses CGCFEx, 68 no 1º CGCFEx e 4 no 8º CGCFEx. No gráfico abaixo podemos verificar o número desses vinculados por Comando Militar.

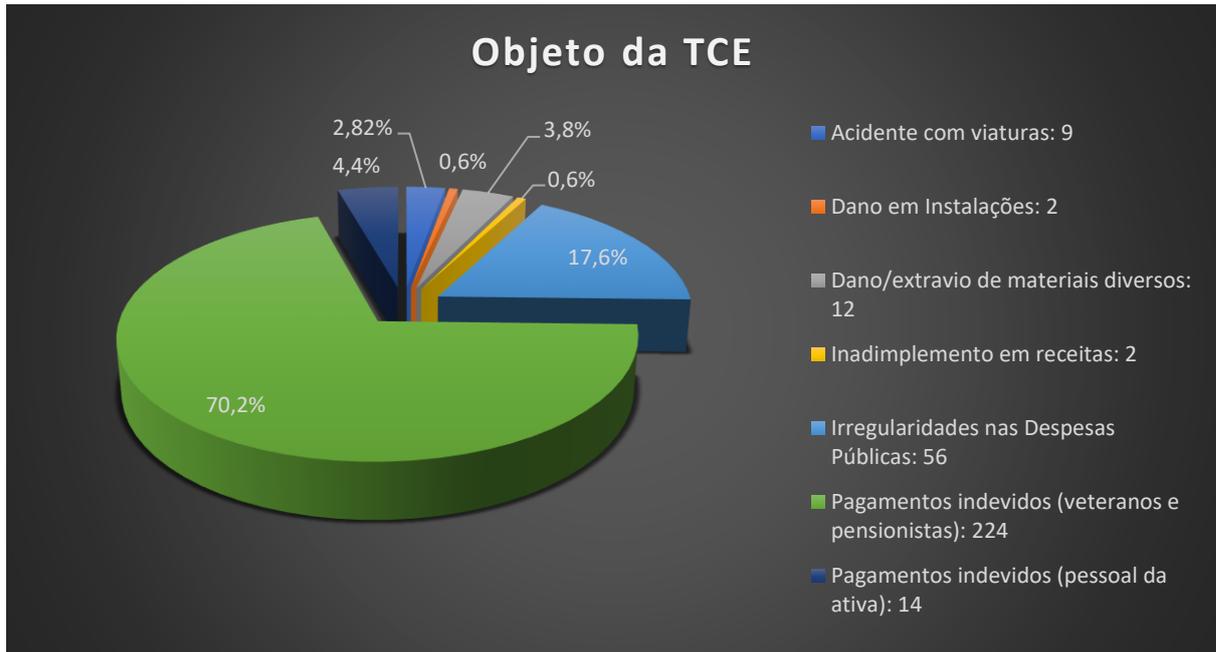
Gráfico 3: Número de Militares Veteranos e Pensionistas por Comando Militar



Fonte: Centro de Pagamento do Exército, 01/08/2023

Ainda, considerando o mesmo intervalo de tempo, verifica-se que as causas da instauração de TCE foram acidente com viaturas (2,82%), dano em instalações (0,6%), dano ou extravio de materiais (3,85%), inadimplemento em receitas (0,6%), irregularidades nas despesas públicas (17,6%), pagamentos de pessoal indevidos na folha de pessoal militar inativo (70,2%) e pensionistas e pagamentos de pessoal indevidos na folha de pessoal de militares da ativa (4,4%).

Gráfico 4: objeto que originou o dano ao erário das TCE



Fonte: SISADE, 21/07/2023

Da análise dos dados, pode-se depreender que mais de 70% das instaurações de TCE tiveram origem nos processos de pagamento de pessoal indevidos na folha de pessoal militar inativo e pensionistas. Logo, as Seções de Veteranos e Pensionistas de Guarnição representaram no período, os setores que mais propiciaram instaurações de TCE no âmbito do EB.

6. PESQUISA DE CAMPO

Como verificou-se anteriormente, com os dados extraídos do SISADE, no período entre os anos de 2017 e 2023, mais de 70% das causas de instaurações de Tomadas de Contas do Especiais no âmbito do Exército, originaram-se de pagamentos indevidos nas Seções de Veteranos e Pensionistas.

Em consequência, viu-se a necessidade de realizar uma pesquisa de campo, por intermédio de um questionário, para coletar a impressão de militares que trabalham em Seções de Veteranos e Pensionistas, acerca da implantação da Gestão de Riscos nos processos finalísticos dessas seções.

Para isso, foram escolhidos os militares que servem nas Seções supracitadas dos Comandos das 12 Regiões Militares do EB, tendo em vista que dos

atuais 204.514 militares veteranos e pensionistas, cerca de 112.303, estão com seus pagamentos vinculados a esses Comandos, ou seja, quase 55% do total.

É importante ressaltar que os dados colhidos refletem a percepção da Gestão de Riscos sob a ótica dos militares que responderam ao questionário, não constituindo uma resposta oficial dos Chefes das Seções, nem tampouco de seus Comandantes.

O questionário foi respondido por 16 militares que trabalhavam à época nas Seções de Veteranos e Pensionistas das Regiões Militares, sendo que ao menos 1 militar de cada Comando Regional respondeu ao Formulário.

6.1 RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO

Questionário sobre a Gestão de Riscos nas atividades dos Órgãos Pagadores de Veteranos e Pensionistas:

Caro(a) Companheiro,

Sou o Maj Int DOUGLAS CARLOS **TOSTES**, aluno do Curso de Comando e Estado-Maior (CCEM), da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), e estou desenvolvendo uma pesquisa sobre “A Gestão de Riscos na prevenção de instauração de Tomadas de Contas Especial (TCE) no âmbito do Exército Brasileiro (EB).

O presente formulário visa colher informações para subsidiar o presente trabalho e contribuir com a diminuição do número de instaurações de TCE no âmbito do Exército.

Tendo em vista que, mais de 70% das instaurações de TCE, entre os anos de 2017 e 2023, têm origem nas atividades de pagamento de veteranos e pensionistas, sua contribuição será valiosa.

Reitero que as respostas enviadas pelos militares refletem sua visão acerca da Gestão de Riscos em determinada seção. Portanto não representam a resposta oficial da Organização Militar e de seu Comandante.

Agradeço, antecipadamente, o tempo despendido.

Atenciosamente,

DOUGLAS CARLOS **TOSTES** - Maj

Aluno da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)
Escola Marechal Castello Branco

1. Posto/Graduação e Nome? *

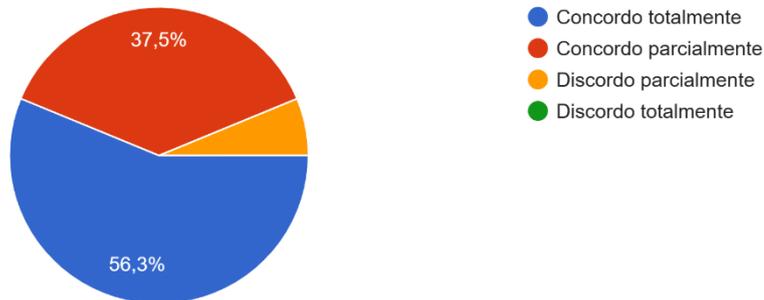
2. Organização Militar? *

3. O Sr autoriza a utilização das respostas desse questionário para subsidiar a pesquisa desse TCC. *

* As 3 primeiras perguntas foram realizadas somente para controle da pesquisa e as devidas autorizações para publicação dos resultados.

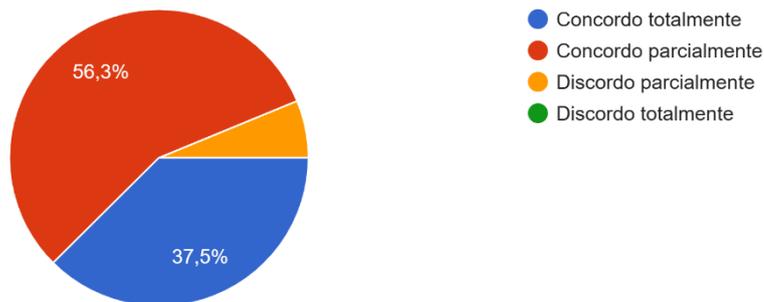
4. Os processos mais importantes da Seção de Veteranos e Pensionistas foram mapeados.

16 respostas



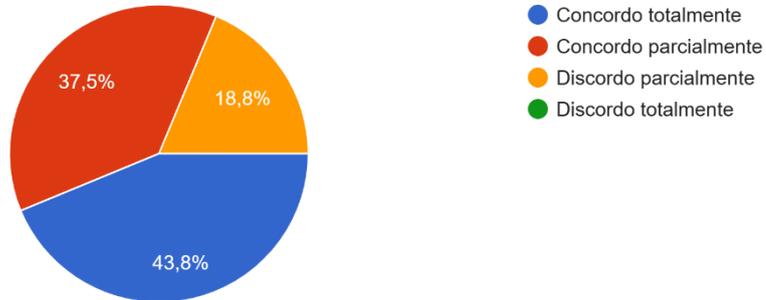
5. Os objetivos desses processos foram fixados e são de conhecimento de todos os integrantes.

16 respostas



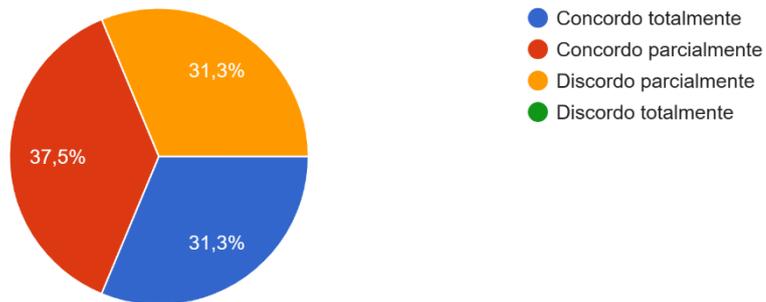
6. Foram identificados os eventos (riscos ou oportunidades) que, se ocorrerem, afetarão o atingimento dos objetivos.

16 respostas



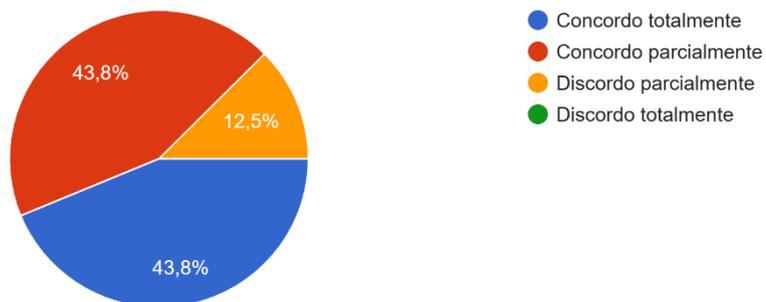
7. Os riscos foram avaliados em termos de probabilidade e impacto.

16 respostas



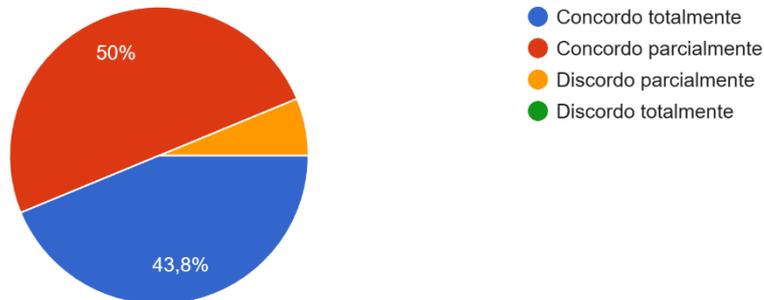
8. Os riscos foram tratados com as estratégias propostas conforme a metodologia de riscos (aceitar, compartilhar, evitar ou mitigar).

16 respostas



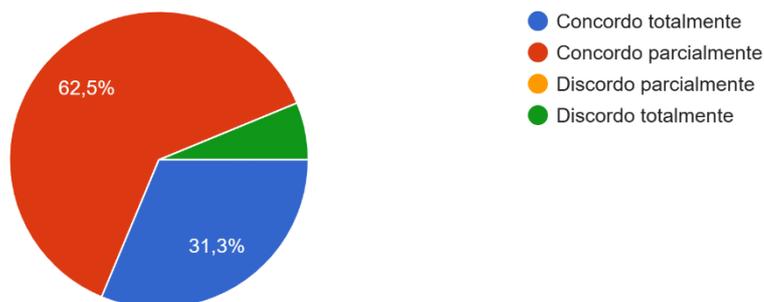
9. Foram implementados controles preventivos ou detectivos para diminuir os riscos de níveis extremos ou altos.

16 respostas



10. Os controles internos funcionam efetivamente nos processos da Seção.

16 respostas



11. Gostaria de contribuir com alguma observação sobre a situação concreta de sua Seção/OM em relação à Gestão de Riscos?

Não

Nada a considerar

Aqui na SVP, há um plano de riscos, onde tem como objetivo, minimizar o dano ao erário.

Há processos no Ajuste de Contas de óbitos de veteranos e pensionistas que são realizados na SSeç Pg SVP 12 que foram enviados ao CPEX e até hoje sequer foram analisados. Processos de Despesas de Exercícios Anteriores são efetivados, previsão de pagamento, em todas as corridas de pagamento.

A maioria dos integrantes da Seção desconhece a Gestão de Riscos e sua metodologia.

Esse ano a SVP 2 está realizando um plano de gerenciamento de risco nas suas Subseções, com a intenção de evitar possíveis erros.

6.2 TRATAMENTO DOS RESULTADOS

Pode-se observar, de acordo com a pergunta 4, que a maioria dos entrevistados (56,3%) declararam que os processos mais importantes da Seção de Veteranos e Pensionistas foram mapeados. Em consequência, isso significa que 43,7% afirmaram que ainda há processos finalísticos nessas seções que sequer foram mapeados, ou seja, esses processos não cumpriram o 1º passo antes da efetiva implementação da Gestão de Riscos.

De acordo com a pergunta 5, somente 37,5% dos entrevistados, concordaram totalmente que os objetivos desses processos foram fixados e são de conhecimento de todos os integrantes da Seção. Em contrapartida, 62,5% observaram que há uma falha na fixação dos objetivos e no seu conhecimento pelos membros do setor. Portanto, se os objetivos não forem fixados, não há como levantar os eventos que possam interferir no seu atingimento.

Na pergunta 6, 43,8% responderam que todos os eventos (riscos e oportunidades) que poderiam afetar o atingimento dos objetivos foram identificados. No entanto, a maioria de 56,2%, respondeu que esses eventos não foram identificados em sua totalidade. Logo, não há como atuar previamente para evitar a ocorrência de eventos que sequer foram identificados.

Na 7ª pergunta, 68,8% dos entrevistados responderam que os riscos não foram totalmente avaliados em termos de probabilidade e impacto. Essa fase da metodologia permite classificar os riscos dentro de seus níveis (extremo, alto, médio ou baixo), e por conseguinte propor tratamento aos mesmos. Logo, sem a realização desse passo, o tratamento correto dos riscos é seriamente prejudicado.

A pergunta 8 trouxe o dado de que 56,3% dos entrevistados entendiam que as estratégias de tratamento dos riscos (aceitar, compartilhar, evitar ou mitigar), não foram implementadas em sua totalidade. Isso pressupõe que existem riscos nos processos que sequer foram tratados para que não prejudiquem os objetivos.

A parte de controle foi abordada na pergunta 9, e segundo a maioria dos entrevistados (56,2%), os controles preventivos ou detectivos para diminuir os riscos de níveis extremos ou altos, não foram implementados em sua totalidade. Desses dados, pode-se inferir que há probabilidade de que riscos altos e extremos ocorram sem o acompanhamento de controles.

Por fim, sobre os controles internos implementados nos processos, levantados na pergunta 10, a maioria dos entrevistados (68,7%) respondeu que discordam que os controles internos funcionem efetivamente. Isso demonstra uma clara percepção de que há necessidade de aperfeiçoar os controles, sejam preventivos ou detectivos.

7. CONCLUSÃO

Da breve pesquisa realizada entre o período de janeiro 2017 e julho de 2023, pode-se verificar que os danos ao erário com valores superiores a R\$ 100.000,00, são minoria. Somente 1,25% do total de processos instaurados para apuração de irregularidades administrativas no âmbito do Exército ensejam instauração de Tomadas de Contas Especiais.

No entanto, são riscos que, quando ocorrem, ocasionam um alto impacto negativo nos objetivos institucionais estabelecidos. As consequências negativas vão desde sobrecarregar uma série de militares para conduzir o processo de Tomadas de Contas Especiais, até prejudicar o atingimento do Objetivo Estratégico do Exército nº 10, previsto no Plano Estratégico do Exército 2020-2023, que pretende “Aumentar a efetividade da Gestão do Bem Público”.

Verificou-se também que das 319 TCE instauradas no Comando do Exército, 70,2% tiveram como objeto os processos que envolvem o pagamento de militares veteranos e pensionistas. Dentre as causas há pagamentos realizados em decorrência de ordens judiciais antes da análise do mérito, saques indevidos da conta de militares veteranos e pensionistas após seu falecimento, interpretação diversa da legislação na geração de direitos, entre outras.

Em consequência disso, verificou-se a necessidade de aplicar um questionário nos 12 Comando Militares de Área do Exército, mais especificamente nas Seções de Veteranos e Pensionistas (SVP), com a finalidade de obter a percepção de integrantes desse setor acerca da Gestão de Riscos implementada nos processos finalísticos.

Fruto dessa pesquisa, observou-se que mais de 40% das respostas indicaram que os processos finalísticos das SVP, sequer cumpriram o 1º passo que é realizar o

mapeamento dos processos. Ainda, mais de 60% responderam que os havia falhas na fixação dos objetivos dos processos, ou no seu conhecimento pelo pessoal da Seção. Disso, conclui-se que sem a realização desses passos iniciais, a implementação eficaz da Gestão de Riscos fica bastante prejudicada.

No que tange a metodologia de identificar os riscos, classificá-los como extremos, altos, médios ou baixos e tratá-los por meio das estratégias de aceitar, compartilhar, evitar ou mitigar; os entrevistados responderam em sua maioria que não foram realizados completamente, ou seja, a ferramenta não está sendo utilizada da melhor forma. Diante disso, infere-se que sem a correta identificação dos riscos e a decisão de qual estratégia utilizar, compromete-se sobremaneira a próxima fase que seria a de propor controle internos.

Em relação aos controles internos, os entrevistados responderam também em sua maioria que não foram implementados em sua totalidade e aqueles que foram, não funcionavam de forma efetiva. Logo, conclui-se que os processos finalísticos das Seções de Veteranos e pensionistas, não estão sendo controlados da melhor forma por intermédio da Gestão de Riscos e a probabilidade de se gerar um dano um erário continua alta.

Dito isso, sugere-se que os Ordenadores de Despesas que possuem Órgão Pagador sob sua responsabilidade, utilizem as ferramentas disponibilizadas pela Gestão de Riscos para priorizar os controles nos processos que envolvem a folha de pagamento dos veteranos e pensionistas.

Conforme previsto na metodologia, Portaria nº 292, de 2 de outubro de 2019, do Chefe do Estado-Maior do Exército, há necessidade de que, antes da implantação da Gestão de Riscos, os processos estejam mapeados.

Feito isso, deve-se identificar os riscos que possam impactar o atingimento dos objetivos, avaliar esses riscos em termos de probabilidade e impacto, responder aos riscos altos e extremos com controles preventivos e detectivos e monitorá-los continuamente.

O comprometimento da organização em manter essa rotina na gestão, possibilitará maior sucesso no atingimento dos objetivos dos processos e em

decorrência disso haverá menor possibilidade de ocorrência de dano ao erário e posterior instauração de Tomadas de Contas Especial.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**; Promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional Nº 20, de 15-12-1998. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Brasília, 2017.

_____. Instrução Normativa Conjunta nº 001/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e a Controladoria Geral da União (CGU). **Dispõe sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal**. Brasília, 2016.

_____. Portaria do Comandante do Exército. **Aprova as Normas para a Apuração de Irregularidades Administrativas no âmbito do Comando do Exército** (EB10-N-13-007). Portaria - C Ex nº 1845, de 29 de setembro de 2022. 2ª edição. Brasília: C Ex, 2022.

_____. Portaria do Comandante do Exército. **Aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro**. (EB 10-P-01.004). Portaria – C Ex nº 004, de 03 de janeiro de 2019. 2ª Edição. Brasília: C Ex, 2019.

_____. Portaria do Estado-Maior do Exército. **Aprova a Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro**. (EB20-D-02.010). Portaria nº 225-EME, de 26 de julho de 2019. 1ª Edição. Brasília: EME, 2019.

_____. Portaria do Estado-Maior do Exército. **Aprova o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro** - (EB20-MT- 02.001) Portaria nº 292 - EME, de 2 de outubro de 2019. 1ª Edição. Brasília: EME, 2019.

_____. Portaria do Comandante do Exército. **Aprova as Normas para a realização de Tomada de Contas Especial** - (EB10-N-13.008). Portaria nº 424, de 27 de março de 2019. Brasília: C Ex, 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa - TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016. **Altera a IN – TCU nº 71/2012 que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial**. Brasília: TCU, 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012. **Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.** Brasília: TCU, 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Brasília: TCU, 1992.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Secretaria de Economia e Finanças (SEF). **Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – Dano ao Erário e SISADE 2022**, 2ª Edição. Disponível em < Dano ao Erário e SISADE (eb.mil.br)> Acesso em: 22 Abr 2023.

GIL, ANTÔNIO CARLOS. **Como elaborar projetos de pesquisa – 6ª Edição –** São Paulo: Atlas, 2017.

PARREIRA, André Luis Rozaz; SILVA, Eduardo Athouguia Quirino da. **Gestão de Riscos: a experiência prática do 4º CGCFEx junto às Unidades Gestoras Apoiadas.** Revista Gestor Militar, Brasília, Ano I, Volume I, número I, Set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Dispõe sobre a implantação e a operacionalização do sistema informatizado de tomada de contas especial (Sistema e-TCE).** Portaria nº 122 – Presidente do TCU, DE 20 DE ABRIL DE 2018. Brasília: TCU, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de Gestão de Riscos.** Brasília. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <Referencial_basico_gestao_riscos.pdf (tcu.gov.br)>. Acesso em: 19 Abr 2023.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 287 p., il. Bibliografia: p. 269-287. ISBN: 978-85-224-4999-6.

YIN, ROBERT K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim.** Tradução: Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.