



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

MARIO JOSÉ CARVALHO DO **AMARAL**, Cap QOINT

**A utilização da gestão de riscos como ferramenta eficaz e eficiente de
planejamento**

Rio de Janeiro

2021

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

MARIO JOSÉ CARVALHO DO **AMARAL**, Cap QOINT

**A utilização da gestão de riscos como ferramenta eficaz e eficiente de
planejamento**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em Projetos e Processos.

Linha de Pesquisa: Administração Militar.
Orientadora: Ten Cel Int Susan Kelly Prado Andrade

Rio de Janeiro

2021

MARIO JOSÉ CARVALHO DO **AMARAL**, Cap QOINT

**A utilização da gestão de riscos como ferramenta eficaz e eficiente de
planejamento**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no Curso de Aperfeiçoamento
de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Susan Kelly Prado Andrade, Ten Cel Int
EAOAR

David Fernando **Landenberger**, Maj Av
EAOAR

Rio de Janeiro

2021

RESUMO

Neste momento de pandemia, a Administração Pública tem a obrigação de se adaptar a diversas situações inusitadas e que necessitam de soluções rápidas. O Programa de Trabalho Anual (PTA) do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) foi totalmente comprometido, afetando o que foi planejado inicialmente e, devido à situação de calamidade pública, novas aquisições e serviços foram solicitados. Ademais, o objetivo deste ensaio é demonstrar que, utilizando a Gestão de Riscos para elaboração do Programa de Trabalho Anual (PTA) do EMAER, será possível executá-lo de maneira mais eficaz e eficiente. Para se comprovar a tese, foram utilizados dois argumentos. O primeiro consiste na tomada de decisão à gravidade dos riscos inerentes as tarefas, a qual aumentará a eficácia do Programa, de forma que as tarefas essenciais sejam executadas, alcançando-se os objetivos do EMAER. O segundo baseia-se na melhora do fluxo de processo de aquisição, com a aplicação da Gestão de Riscos, propiciando que os documentos previstos para execução das tarefas sejam encaminhados ao setor administrativo, de maneira planejada e ordenada, de acordo com o objetivo, no decorrer do exercício financeiro. Por fim, fica evidente os benefícios ao Estado-Maior da Aeronáutica, trazendo celeridade ao fluxo de procedimentos referentes ao processo de aquisição, o aumento do nível de satisfação dos setores demandantes das tarefas e podendo ser adotado pelas demais Organizações Militares da Força Aérea Brasileira, contribuindo para melhora do planejamento e da execução dos recursos orçamentários do Comando da Aeronáutica.

Palavras-chave: Gestão de Riscos. Eficiência. Eficácia. Planejamento. EMAER.

1 INTRODUÇÃO

Oliveira (2000) descreve as possíveis características deste século, podendo ser marcado por mudanças rápidas e imprevisíveis, de maneira que as organizações devessem ter a capacidade de se adaptar.

A visão do autor foi assertiva, pois o século XXI possui todas as características apresentadas em seu trabalho.

Neste momento de pandemia, a Administração Pública tem a obrigação de se adaptar a diversas situações inusitadas e que necessitam de soluções rápidas. O Programa de Trabalho Anual (PTA) do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) foi totalmente comprometido, afetando o que foi planejado inicialmente e, para o enfrentamento dessa situação de calamidade pública, novas aquisições e serviços foram solicitados.

Segundo a DCA 11-1, o Programa de Trabalho Anual é:

[...] o documento decorrente do alinhamento estratégico da Aeronáutica, no qual são apresentados os indicadores de desempenho, as metas, os marcos, os itens de controle e as tarefas relacionados aos objetivos, aos projetos e às atividades necessários e afetos ao cumprimento da missão de uma Organização Militar, para os quais ela direciona todos os seus esforços, no período de um exercício financeiro. (BRASIL, 2019, p.37)

Ademais, o objetivo deste ensaio é demonstrar que, utilizando a Gestão de Riscos para elaboração do Programa de Trabalho Anual (PTA) do EMAER, será possível executá-lo de maneira mais eficaz e eficiente.

Tomando como meta, fundamentar essa tese, serão empregados dois argumentos. O primeiro embasa-se em, ao escalonar as tarefas presentes no PTA, de acordo com seus impactos nos objetivos, conforme estabelecido no processo de Gerenciamento de Riscos, auxiliar o tomador de decisão, durante o exercício financeiro, permitindo indicar de forma organizada, as atividades em que serão empregados os recursos do Plano de Ação. O segundo retrata a importância das tarefas escalonadas, com base na Gestão de Risco, porque permite melhorar o fluxo do processo de aquisição, tornando-o mais eficiente.

Nós tópicos seguintes serão demonstrados os benefícios da Gestão de Riscos no processo de elaboração do PTA do EMAER, ao se esmiuçar os argumentos que fundamentam a tese desse ensaio.

2 UTILIZANDO A GESTÃO DE RISCOS PARA MELHORAR O PLANEJAMENTO

“O Gerenciamento de Riscos é um processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, a fim de fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização”. (BRASIL, 2018, p.11)

Para Araújo (2019, p.178), a Gestão de Risco, alinhado com identificação e mapeamento de processos, é de suma importância “gerando mais segurança, rapidez e eficiência na execução de suas atividades fins”.

2.1 Tomada de decisão quanto as tarefas do PTA

Na COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA, tópico presente no PTA, devem ser inseridos todos os créditos previstos para o ano seguinte, a fim de que o Estado-Maior da Aeronáutica “execute os projetos e atividades sob sua responsabilidade” (BRASIL, 2019, p.84).

Toda demanda deve ser detalhada “com a maior granularidade possível (nível "tarefa"), de modo a facilitar o rastreamento de cada valor planejado, bem como uma eventual prestação de contas ao final do exercício” (BRASIL, 2019, p.84).

Normalmente, a utilização dos créditos do EMAER segue uma ordem cronológica de execução, ou seja, o setor que solicita primeiro, utiliza-o primeiro. Neste momento, a única análise feita é se existe ou não crédito disponível para executar a demanda.

O problema consiste em que, nem sempre a real necessidade de aquisição de material e prestação de serviços estão descritos no PTA do EMAER, de maneira que, ao executar uma demanda não prevista no Programa de Trabalho, conseqüentemente, os créditos disponíveis para execução das tarefas indicadas no Programa de Trabalho Anual, referentes a Vida Vegetativa (Ação 2000), acabam diminuindo.

O que se pretende neste ensaio é que as tarefas sejam ordenadas, daquela que, caso não executada, tenha um maior impacto na atividade-fim do EMAER, até aquela que cause menor impacto, de forma a facilitar o processo de escolha, do tomador de decisão, no momento de utilização dos créditos orçamentários.

O benefício com essa alteração é que o tomador de decisão, ao receber a demanda de utilização de crédito, cuja tarefa não esteja prevista no PTA, poderá

verificar se o crédito restante é, ou não é, suficiente para atender as tarefas listadas no Programa, identificadas como sendo de maior importância, pois sua falta de execução proporcionaria um grande impacto nos objetivos da Organização.

Vale destacar que, algumas das demandas não previstas no PTA, por motivo de esquecimento, por mudança da autoridade que desempenha a função de tomador de decisão, encaminhando novas demandas, ou por situação de calamidade pública, também podem causar impacto nos objetivos do EMAER.

Desta feita, o tomador de decisão precisa de mecanismos para analisar como melhor utilizar seus recursos orçamentários, executando as tarefas que permitem cumprir os objetivos do EMAER, estejam elas previstas no PTA ou não.

Segundo Salm (2002, p.9), eficácia “entende-se como sendo a capacidade demonstrada de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidas”.

Como não existe um planejamento inicial de priorização, algumas tarefas são executadas com rapidez, por vezes não chegando a serem empenhadas, pois a celeridade não foi suficiente para o objetivo, no caso de cursos, por exemplo, e outras tarefas acabam sendo executadas em tempos maiores, ocasionando ao final, apesar de ter seu empenho de despesa emitido, o não atendimento do objetivo do demandante, tornando-se ineficaz.

Como foi relatado anteriormente, a forma de planejamento da execução do PTA do EMAER acaba não sendo eficaz, pois existem tarefas essenciais que são empenhadas após a data solicitada pelo demandante, não atingindo seu objetivo.

A ABNT (2018) informa que, a identificação dos riscos, uma das fases do Processo de Avaliação de Risco, permite verificar as consequências e seus impactos nos objetivos da Organização.

A próxima fase consiste na análise do risco, onde, ao utilizar o método de priorização, escalonando as tarefas, caso não executadas, daquela que promove um maior impacto nos objetivos do EMAER até aquelas que promovem um menor impacto, permite mantê-las de forma organizadas e priorizadas.

Segundo Stefanelli (2010), tal medida auxiliará o tomador de decisão, durante o exercício financeiro, pois permitirá alocar os recursos maneira mais eficaz.

[...]iniciou-se um estudo voltado ao uso de uma ferramenta de análise de riscos que seja eficiente para mapear o grau de criticidade de cada ativo da rede e estabelecer parâmetros técnicos que permitam a criação dessa lista de prioridades e subsidiar assim, a tomada de decisão de investimentos financeiros na área de tecnologia de informação. (MELLO, 2015, p.20)

Devido a escassez de recursos financeiros, Mello (2015) aplicou métodos de Gestão de Riscos para criar uma lista priorizada de equipamentos, de forma a auxiliar o Tomador de Decisão no momento de investir em Tecnologia da Informação, demonstrando que essa prática pode ser aplicada de maneira eficaz.

No caso do Estado-Maior da Aeronáutica, a lista priorizada contemplará as tarefas referentes a aquisição de material e prestação de serviços, com o intuito de auxiliar o Ordenador de Despesa no momento de decidir como irá utilizar os recursos orçamentários, empregados no exercício financeiro.

2.2 Influência da Gestão de Risco no fluxo do processo de aquisição

Segundo Salm (2002, p.9), eficiência é “a otimização dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados”.

Atualmente, a execução do PTA, com relação aos créditos da Vida Vegetativa, funciona da seguinte forma: o setor administrativo, no decorrer do exercício financeiro, recebe as documentações, confeccionadas pelas diversas Equipes de Planejamento da Contratação, necessárias para instrução inicial dos processos licitatórios, Inexigibilidades e Dispensas de Licitação provenientes das demandas do PTA.

De acordo com a norma:

“A Equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros”. (BRASIL, 2017, p.8)

Todo esse processo é chamado de instrução inicial da Unidade Gestora Apoiada (UG Apoiada), que tem como passo seguinte, o envio de toda documentação à Unidade Gestora Apoiadora (UG Apoiadora), encerrando o fluxo com a emissão do Empenho da Despesa.

Dependo da quantidade de materiais e serviços e da complexidade do objeto, todo o fluxo pode ser bastante demorado, chegando a ultrapassar um ano. O que está muito longe do ideal, pois compromete a eficiência do PTA, a medida que suas tarefas são indicadas para serem executadas dentro de um Exercício Financeiro específico, obrigando, muitas das vezes, que o fluxo do processo de aquisição seja executado em um prazo exíguo.

Como não existe uma lista de tarefas organizada e priorizada, são as Equipes

de Planejamento das Contratações que decidem o momento no qual irão encaminhar as documentações, ocasionando por diversas vezes, o acúmulo de documentação de várias tarefas distintas para serem processadas pelo efetivo do setor administrativo, o qual é bem reduzido.

O Chefe do setor administrativo acaba ficando com a atribuição de empregar um meio de priorização, no caso concreto, por ordem de entrada no setor, para organizar os trabalhos. Porém, esta priorização, por vezes, é alterada, por ordem superior, no momento da execução do setor, afetando o fluxo dos processos, fazendo com que algumas tarefas demorem muito tempo para ser executadas e outras tenham seu trâmite mais acelerado.

A eficiência na execução do PTA também fica comprometida, pois existem tarefas, cujos procedimentos acabam sendo extremamente demorados, desnecessariamente.

Com a composição orçamentária elaborada de forma priorizada, o setor administrativo poderá coordenar as Equipes de Planejamento das Contratações, indicando um prazo limite para que as documentações sejam enviadas, de forma a manter um melhor planejamento do fluxo documental, evitando o acúmulo de tarefas desnecessárias e aumentando a eficiência do setor, através da diminuição do tempo de processamento de cada tarefa, e transformando a emissão do Empenho de Despesa, eficaz, ao cumprir o objetivo do setor demandante.

Além disso, os riscos são inerentes a todas as atividades humanas e vêm ganhando destaque em razão das rápidas transformações do mundo moderno que tornam os riscos mais iminentes e complexos. Portanto, o estudo do gerenciamento de riscos faz-se relevante. Potencializa-se essa relevância ao estudar o gerenciamento de riscos das compras públicas, pois esta é uma área que impacta as atividades fins da instituição e conseqüentemente o seu desempenho e a qualidade dos serviços prestados à sociedade. (MACEDO, 2019, p.16)

As compras públicas, evidenciadas através dos processos de aquisição, são essenciais para o cumprimento dos objetivos do Estado-Maior da Aeronáutica.

Quanto mais eficiente for o planejamento do processo de aquisição do EMAER, maior será o nível de satisfação dos setores demandantes, a partir do momento que possibilita que suas solicitações sejam plenamente atendidas e no menor prazo possível.

3 CONCLUSÃO

Neste momento de pandemia, a Administração Pública tem a obrigação de se adaptar a diversas situações inusitadas e que necessitam de soluções rápidas. O Programa de Trabalho Anual (PTA) do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) foi totalmente comprometido, afetando o que foi planejado no ano anterior e, devido essa situação de calamidade pública, novas aquisições e serviços foram solicitados.

A utilização da Gestão de Risco como meio de alterar a forma de se elaborar o tópico COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA, é de suma importância para melhorar o planejamento da execução orçamentária do EMAER, conforme foi demonstrado nos tópicos anteriores e definido na tese.

Dessa maneira, a leitura desse ensaio permite concluir que, utilizando a Gestão de Riscos para elaboração do Programa de Trabalho Anual (PTA) do EMAER, será possível executá-lo de maneira mais eficaz e eficiente.

Para se comprovar a tese, foram utilizados os seguintes argumentos: a tomada de decisão à gravidade do risco das tarefas, para aumento da eficácia, de forma que as tarefas essenciais fossem executadas, para se alcançar os objetivos do EMAER, e melhoria do fluxo de processos de aquisições, com a aplicação da Gestão de Riscos, de maneira que os documentos previstos para execução das tarefas sejam encaminhadas ao setor administrativo de maneira planejada e ordenada, de acordo com o objetivo, no decorrer do exercício financeiro.

Por fim, fica evidente os benefícios ao Estado-Maior da Aeronáutica, trazendo celeridade ao fluxo de procedimentos referentes ao processo de aquisição, o aumento do nível de satisfação dos setores demandantes das tarefas e podendo ser adotado pelas demais Organizações Militares da Força Aérea Brasileira, contribuindo para melhora do planejamento e da execução dos recursos orçamentários do Comando da Aeronáutica.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR ISO 31000: Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5315523/mod_resource/content/1/426322267-Abnt-Nbr-Iso-31000-2018.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.
- ARAÚJO, A. A. **Gestão de risco no setor público: percepção do gerenciamento de riscos nas universidades federais**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Controladoria) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: http://www.ppgc.ufrpe.br/sites/ww3.ppgc.ufrpe.br/files/documentos/gestao_de_riscos_no_setor_publico_versao_ppgc.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 59/7SC, de 05 de novembro de 2018. Aprova a edição da DCA de Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica (DCA 16-2). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 202, f. 13058, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/>. Acesso em: 21 out. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 2/6SC, de 8 de janeiro de 2019. Aprova a reedição da Diretriz que dispõe sobre a Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica - Volume 1 - Planejamento (DCA 11-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 10, f. 599, 17 jan. 2019. Disponível em: https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/prestacaodecontas/DCA_11_1_2019_SPGIA.pdf. Acesso em: 21 out. 2020.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa n. 05**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 26 maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/images/contendo/ArquivosCGNOR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017---Hiperlink.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.
- MACEDO, E. S. **Gerenciamento de riscos nas aquisições públicas à luz da Governança**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro, Juazeiro, 2019. Disponível em: <https://portais.univasf.edu.br/profiap/ednusa.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- MELLO, C. M. B. **Especificação dos requisitos de software de análise de risco para tomada de decisão de investimentos em tecnologia da informação**. Dissertação (Mestrado Profissional em Computação Aplicada) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/18626>. Acesso em: 21 out. 2020.
- OLIVEIRA, M. I. **O orçamento como instrumento de planejamento, execução e controle: estudo de caso do plano diretor da Marinha do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Escola Brasileira de Administração Pública e de

Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3287>. Acesso em: 21 out. 2020.

SALM, J. B. **A eficiência e a eficácia organizacional e a legislação do terceiro setor**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/83903>. Acesso em: 21 out. 2020.

STEFANELLI, M. A. S. **A gestão de riscos como fator de eficiência no planejamento fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda de MG**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, 2010. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/204>. Acesso em: 21 out. 2020.