



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2020

MARCELO MONTEIRO **BERTOLIN**, Cap Int

**A SISTEMATIZAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NO PROCESSAMENTO DO  
PAGAMENTO DE PESSOAL MILITAR VISANDO A REDUÇÃO DA OCORRÊNCIA  
DE DANOS AO ERÁRIO**

Rio de Janeiro

2020

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2020

MARCELO MONTEIRO **BERTOLIN**, Cap Int

**A SISTEMATIZAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NO PROCESSAMENTO DO  
PAGAMENTO DE PESSOAL MILITAR VISANDO A REDUÇÃO DA OCORRÊNCIA  
DE DANOS AO ERÁRIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de MBA em Gestão Pública com Ênfase em Gestão de Projetos e Processos.

Área de Concentração: Administração Militar.  
Orientador: Maj Av Raphael Osório de Oliveira

Rio de Janeiro  
2020

MARCELO MONTEIRO **BERTOLIN**, Cap Int

**A SISTEMATIZAÇÃO DA GESTÃO DE RISCOS NO PROCESSAMENTO DO  
PAGAMENTO DE PESSOAL MILITAR VISANDO A REDUÇÃO DA OCORRÊNCIA  
DE DANOS AO ERÁRIO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da  
Aeronáutica.

Aprovado por:

---

Susan Kelly Prado Andrade – Maj Int  
EAOAR

---

Alexandre Fontoura da Silva – Maj Inf  
EAOAR

---

Raphael Osório de Oliveira – Maj Av  
EAOAR

Rio de Janeiro  
Julho de 2020

## RESUMO

Com o crescente aumento do interesse da sociedade na forma como os recursos públicos são administrados, torna-se fundamental adequar as ferramentas de administração do Comando da Aeronáutica a um modelo de governança eficaz. Considerando-se que falhas no sistema de pagamento de pessoal militar do COMAER representam uma das principais fontes de dano ao erário dessa instituição, é essencial que medidas sejam tomadas para o combate desses erros. Nesse cenário é possível constatar que a sistematização da gestão de riscos no processamento do pagamento de pessoal militar do COMAER diminuirá a incidência de danos ao erário. Isso ocorre porque a existência de um sistema de gerenciamento de riscos propiciará maior facilidade de identificação das fragilidades do sistema, permitindo aos gestores públicos criar mecanismos para evitar a ocorrência do fato gerador do dano. Além disso, a sistematização da gestão de riscos também atuará para reduzir danos ao erário porque facilitará o estabelecimento de estratégias para o tratamento daquelas fragilidades cuja identificação prévia seja inviável. Por fim, a sistematização da gestão de riscos no processamento do pagamento de pessoal do COMAER promoverá a redução da ocorrência de danos ao erário e, dessa maneira, contribuirá para a consolidação da imagem de boas práticas de governança por parte da Força Aérea Brasileira e demonstrará o alinhamento das medidas de gerenciamento do COMAER aos anseios de nossa sociedade.

**Palavras-chave:** Gestão de Riscos no COMAER. Danos ao erário. Pagamento de pessoal militar.

## 1 INTRODUÇÃO

Administrar recursos públicos sempre foi uma missão de grande responsabilidade, cabendo aos gestores a árdua tarefa de atuar com a maior eficiência possível. A análise das atividades de gestão do Comando da Aeronáutica (COMAER) indicam sua preocupação em promover boas práticas de governança. Recentemente o COMAER emitiu a DCA 16-2 (BRASIL, 2018a), que trata da gestão de riscos no âmbito de suas Organizações e que tem por finalidade orientar a implantação e aperfeiçoamento da gestão de riscos com o escopo de que as Organizações da FAB possam cumprir suas respectivas missões de maneira eficiente.

Nessa linha de raciocínio, medidas que promovam a redução de prejuízos aos recursos públicos (os chamados danos ao erário) caracterizam-se como importante indicador de desempenho em relação às boas práticas administrativas. No âmbito do COMAER, é possível observar a importância dada pelas suas diversas unidades a esse indicador.

Em uma contextualização pontual, a observação dos processos de ressarcimento abertos no Grupamento de Apoio de Canoas (GAP-CO) permite identificar as principais causas da ocorrência desses procedimentos. Mensalmente o GAP-CO encaminha ao Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR), o Mapa de Acompanhamento de Procedimentos Administrativos de Ressarcimento ao Erário, documento que lista todos os processos de ressarcimento abertos na OM, oriundos de danos ao erário. A análise de tais documentos aponta que no ano de 2018, 93% dos processos de ressarcimento instaurados no GAP-CO foram ocasionados por pagamentos indevidos de pessoal (BRASIL, 2018b). Já em 2019, todos os processos de ressarcimento remeteram a pagamentos de pessoal (BRASIL, 2019).

Os dados acima dispostos demonstram que, apesar de já existirem ferramentas de controle de riscos naquela Organização, essas não estão alinhadas com as melhores práticas estipuladas nas teorias de gerenciamento de riscos, visto que ainda existe a ocorrência de prejuízos ao patrimônio público que poderiam ser evitados. Nesse cenário, cabe esclarecer que a maior parte desses danos é provocada por pagamentos indevidos de pessoal. Dessa forma, se a administração for capaz de diminuir ou evitar a concretização desses pagamentos indevidos, ela reduzirá drasticamente a ocorrência de danos ao erário.

Assim surge a tese de que a sistematização da gestão de riscos no processamento do pagamento de pessoal militar diminuirá a ocorrência de danos ao erário. Ao alinhar as medidas de controle já existentes às práticas sistematizadas de gerenciamento de riscos, será possível reduzir a incidência dos já mencionados danos.

Dessa forma é possível afirmar que a sistematização da Gestão de Riscos permitirá aos gestores envolvidos ter meios para definir com maior facilidade quais são as fragilidades (riscos) do sistema e essa definição facilitará o monitoramento das fontes de pagamentos indevidos.

Além disso, a sistematização da Gestão de Riscos facilitará o estabelecimento de estratégias para o tratamento dos riscos cuja origem é considerada imprevisível, visando minimizar suas consequências ou até mesmo impedir que efetivamente ocorram.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

De antemão cabe esclarecer que o dano ao erário causado por pagamento indevido de pessoal somente se configura após o efetivo depósito de valores na conta de determinada pessoa. Contudo, para que ocorra tal depósito são necessárias as realizações de diversos procedimentos que se iniciam com a publicação de matéria financeira em Boletim Interno e passam por processos de conferência realizados por diversos setores, incluindo a Seção de Pagamento de Pessoal, a Assessoria de Controle Interno da unidade pagadora e a Subdiretoria de Pagamento de Pessoal (por meio de seus conferentes).

Dessa forma, o pagamento de pessoal é realizado mensalmente, iniciando com as publicações das matérias financeiras e finalizando com o depósito dos valores nas contas de cada beneficiário do sistema. Feitas as considerações preliminares, é possível constatar que existe, mensalmente, um lapso temporal considerável entre o início do processo de pagamento e a sua conclusão.

### **2.1 Definição dos riscos**

Inicialmente faz-se necessário determinar o significado de risco. Segundo Boostel (2018), risco pode ser traduzido como a incerteza de um resultado. No presente ensaio, considera-se risco qualquer fato com capacidade para provocar a ocorrência de pagamento indevido de pessoal.

Dadas as considerações, é possível observar que a definição dos riscos permitirá aos gestores combater a ocorrência do fato gerador do dano. Em artigo sobre Gerenciamento de Riscos, Carvalho (2013) cita que a identificação de riscos é um passo essencial para uma boa gestão em qualquer projeto, corroborando com a importância dada ao primeiro argumento do presente trabalho.

No cenário aqui proposto, os riscos a serem definidos no processo de pagamento de pessoal são justamente aquelas situações com potencial para gerar os já comentados pagamentos indevidos. Para estabelecer os fatores que serão considerados “riscos”, os gestores devem deter o conhecimento de toda a dinâmica do processo de pagamento de pessoal militar, pois somente assim poderão identificar os fatos com capacidade para provocar o dano ao erário.

Cabe esclarecer que diversos fatores, sejam internos ou externos ao setor de pagamento de pessoal, podem influenciar na ocorrência dos pagamentos indevidos. Assim, não há que se falar em uma definição global dos riscos para todas as unidades pagadoras do COMAER. Cada UPAG deve avaliar as situações com maior potencial para provocar os pagamentos indevidos, considerando a influência de características locais sobre esses casos.

Após a definição dos riscos do processo, caberá ao gestor a criação de mecanismos para o seu acompanhamento. Isso permitirá que esse gestor monitore os fatores de risco e atue para evitar que eles ocorram. Nesse contexto, cabe salientar que a análise da presença dos fatores de risco nos processos é uma etapa importante para prevenir danos ao seu desempenho (GIRARDI; RABECHINI JUNIOR; MOUTINHO, 2018).

De forma resumida, é possível afirmar que a maior facilidade de identificação das fragilidades do sistema de pagamento de pessoal, resultante da sistematização da gestão de riscos em seu processamento, permitirá o controle e a redução da ocorrência de pagamentos indevidos. Sabendo que tais pagamentos indevidos configuram uma das principais causas de danos ao erário, pode-se concluir que essa sistematização da gestão de riscos no sistema de pagamento de pessoal reduzirá os prejuízos aos cofres públicos.

## **2.2 Elaboração de estratégias para tratamento dos riscos**

Por mais que a identificação dos riscos seja uma ferramenta eficiente para impedir a ocorrência dos danos ao erário, ela não garante que a totalidade dos pagamentos indevidos seja evitada. Cavalcanti (2016) ressalta que, nesse tipo de gestão,

é inviável identificar todos os riscos possíveis. Um exemplo voltado ao presente ensaio é o caso de falecimento de militar em data posterior à divulgação do contracheque e anterior à efetivação do depósito do pagamento.

Considerando uma situação hipotética referente ao pagamento do contracheque de março, é importante entender os seguintes aspectos. As matérias financeiras que serão lançadas no contracheque daquele mês deverão ser publicadas em Boletim do mês anterior ao do contracheque pretendido (no caso, fevereiro). Via de regra, o sistema MOPAG fica disponível para lançamento de matérias até o segundo dia útil do mês do contracheque e a sua divulgação ocorre na segunda quinzena do mesmo mês. Por fim, o pagamento dos valores dispostos no contracheque do mês ocorrerá sempre no início do mês subsequente (o pagamento do contracheque de março ocorrerá no início de abril).

Para o exemplo citado acima, caso o beneficiário faleça em março, seus eventuais dependentes só farão jus ao valor referente aos dias em que o beneficiário estava vivo. Contudo, se nada for feito, o pagamento será efetivado conforme registrado em contracheque (com o valor do mês cheio) e haverá o dano ao erário por pagamento indevido. Para fatos como esses não há que se falar em prévia identificação dos riscos pois situações como essas são imprevisíveis. Nesses casos, a gestão de risco atuará por meio das ferramentas de mitigação do risco.

O mesmo ocorre nos casos de desligamento de militares por decisão judicial, cujo cumprimento ocorre de forma imediata, ou para cancelamentos e reduções de benefícios cuja motivação seja publicada com efeitos em data posterior ao prazo de lançamento no MOPAG e anterior ao depósito do pagamento.

Em síntese, a sistematização da gestão de riscos aqui proposta sugere que o setor de pagamento de pessoal planeje e estabeleça estratégias de resposta às fragilidades identificadas. Tal afirmação está alinhada com o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece que a gestão de riscos consiste em um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos (TCU, 2018).

Em outras palavras, ao determinar os fatores que contribuem para a ocorrência dos pagamentos indevidos, o gestor possuirá as informações necessárias para planejar o tratamento a ser dado a essas fragilidades. Planejar resposta ao risco nada mais é que elaborar um plano de ações voltadas para o aproveitamento de oportunidades ou para a redução de ameaças relacionadas ao risco (SALLES JUNIOR et al, 2009).

Nesse contexto, a DCA 16-2 (BRASIL 2018a) estabelece que a resposta a um risco tem por finalidade definir a decisão a ser tomada pela Administração, podendo remeter a evitar, mitigar, compartilhar, transferir ou aceitar os riscos analisados.

Para o caso do exemplo, se o processamento de pagamento possuir um sistema de gestão de riscos, certamente haverá previsão de como agir em situações como essas, estabelecendo as ações para que a efetivação do pagamento indevido seja evitada.

Em suma, pode-se afirmar que a sistematização da Gestão de Riscos reduzirá a ocorrência do dano ao erário porque também facilitará a criação de estratégias para o tratamento dos riscos, visando evitar a efetivação dos pagamentos indevidos cuja identificação prévia não foi possível.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No contexto atual, a importância dada à administração dos recursos públicos cresce a cada dia. É notório o aumento do interesse de nossa sociedade por temas relacionados à transparência nos gastos públicos e à adoção de ferramentas para uma melhor gestão. Também é notória a aversão de nossa sociedade ao desperdício de recursos públicos, que nesse trabalho é tratado como dano ao erário.

Considerando o teor do presente ensaio, observa-se que a identificação das fragilidades do processamento do pagamento permitirá ao gestor ser capaz de criar mecanismos específicos para evitar a ocorrência dos pagamentos indevidos.

Além disso, o estabelecimento de estratégias para o tratamento dos riscos (pagamentos indevidos) cuja origem é considerada imprevisível, permitirá minimizar as suas consequências ou até mesmo impedir que efetivamente ocorram.

Assim, conclui-se que a sistematização da gestão de riscos no processamento do pagamento de pessoal militar diminuirá a ocorrência de danos ao erário.

Em síntese, a adoção da tese contribuirá para a consolidação da imagem de boas práticas de governança da Força Aérea Brasileira, ao passo que demonstrará o alinhamento das medidas de gerenciamento do COMAER aos anseios de nossa sociedade, referentes à responsabilidade no trato dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

BOOSTEL, I.; REIS, Z. C. **Gestão de custos, riscos e perdas**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria EMAER nº 59/7SC, de 05 de novembro de 2018. Aprova a Diretriz de Comando que trata da Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica (DCA 16-2). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 202, p. 76-120, 21 nov. 2018a.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Grupamento de Apoio de Canoas. **Mapa Mensal de Acompanhamento de Procedimentos Administrativos**. Canoas, 2018b.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Grupamento de Apoio de Canoas. **Mapa Mensal de Acompanhamento de Procedimentos Administrativos**. Canoas, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Gestão de Riscos**. Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (SEGECEX), 2018.

CARVALHO, M. V. **A importância da identificação de Riscos no Gerenciamento de Projetos**. [S. I.], 2013. Disponível em: [http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe\\_artigo/1678](http://www.techoje.com.br/site/techoje/categoria/detalhe_artigo/1678). Acesso em: 21 set. 2019.

CAVALCANTI, F. R. P.; SILVEIRA, J. A. N. **Fundamentos de gestão de projetos**. São Paulo: Atlas, 2016.

GIRARDI, L. R.; RABECHINI JUNIOR, R.; MOUTINHO, J. A. Caracterização da gestão de fatores de risco em projetos de infraestrutura. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 1, p. 30-43, mar. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/gp/v25n1/0104-530X-gp-0104-530X3011-16.pdf>. Acesso em: 23 set. 2019.

SALLES JUNIOR, C. A. C. et al. **Gerenciamento de Riscos em Projetos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.