





# PagMar



Revista da PAPEM  
Pagadoria de Pessoal da Marinha  
Ano 2 | Nº 2 | 2014  
ISSN 2318-1702

**Fundação:**  
CMG(IM) Claudio de Carvalho Mattos

**Conselho Editorial:**  
CMG (IM) Claudio de Carvalho Mattos - Diretor-Geral  
CC (IM) Rodrigo Barreiros Leal - Coordenador  
CT (T) Sabrina dos Passos Barbosa  
1T (IM) Carlos Alberto da Silva Corrêa Júnior  
1T (RM2-T) Thiago dos Santos Azevedo  
2SG (ES) Leonildo Rocha de Lima

**Colaboradores:**  
VA (Ref-IM) Estanislau Façanha Sobrinho  
Gen Bda Ricardo Marques Figueiredo  
CA (Ref) Waldir Paixão Carrera  
CF (IM) Leonardo Dias de Assumpção  
Ten Cel Caio Lucio Monteiro Sales  
Ten Cel José Eustáquio Santos Margotto  
CF (IM) Anderson Soares Silva  
CC (IM) Renato Cesar da Cunha Ferreira  
CC (IM) Carlos Alexandre Nascimento Wanderley  
CT (AA) Rogério Braz de Almeida

Uma produção da



**HAZTEKA**  
COMUNICAÇÃO  
(21) 2578-0405  
(21) 99976-8779

**Jornalista Responsável**  
Paschoal Ambrósio Filho

**Reportagens e textos**  
Felipe Augusto  
Roberto Sander

**Projeto gráfico e Diagramação**  
Simone Oliveira

**Revisão**  
Eliane Luiz da Silva

**Tiragem:**  
1.500 exemplares

pág.

Palavras do Diretor da PAPEM <i>CMG (IM) Claudio de Carvalho Mattos</i>	<b>5</b>
Fatos da PAPEM	<b>6</b>
Entrevista AE Airton Teixeira Pinho Filho	<b>11</b>
Disclosure no Orçamento Público Federal: O Caso da Alocação Orçamentária nas Atividades de Defesa <i>CC (IM) Rodrigo Barreiros Leal, CF (IM) Anderson Soares Silva, CT (AA) Rogério Braz de Almeida</i>	<b>14</b>
Entrevista VA(IM) Anatalicio Ridsen Junior	<b>23</b>
Juridicidade Administrativa e a atividade de pagamento de pessoal: uma nova leitura da legalidade estrita <i>Ten. Cel. Caio Lucio Monteiro Sales</i>	<b>28</b>
Entrevista CA (IM) Samy Moustapha	<b>38</b>
A nova gestão pública: uma análise do processo de avaliação sob a perspectiva dos modelos de referência à gestão <i>CC (IM) Carlos Alexandre Nascimento Wanderley</i>	<b>42</b>
Memórias do Pagamento de Pessoal <i>VA (IM-Ref.) Estanislau Façanha Sobrinho</i>	<b>56</b>
Comandos de Pagamento assinados digitalmente <i>CT (T) Sabrina dos Passos Barbosa</i>	<b>57</b>
Dez Conquistas do Projeto de Modernização do Sispag <i>CC (IM) Renato Cesar da Cunha Ferreira</i>	<b>60</b>
Credenciamento de Bancos Múltiplos - A moderna e inovadora gestão do potencial econômico-financeiro da Folha de Pagamento do Exército Brasileiro <i>Gal. Brig. Ricardo Marques Figueiredo, Ten. Cel. José Eustáquio Santos Margotto</i>	<b>65</b>
Tradições e Costumes Navais	<b>75</b>
IX Regata a Remo em Escaler Almirante Gastão Motta <i>1T (IM) Carlos Alberto da Silva Corrêa Júnior</i>	<b>76</b>
XVI Aniversário da PAPEM <i>2SG - ES Leonildo Rocha de Lima</i>	<b>83</b>

Imagem da capa



Quadro de E. Mohieli





## DIRETOR PAPEM-01

Mais um ano se inicia e é com extremo júbilo que lançamos a 2ª Edição da Revista PAGMAR, que versa sobre as atividades de pagamento de pessoal.

Fruto de um intenso e gratificante esforço de elaboração que contou com a colaboração de membros da Pagadoria de Pessoal da Marinha (PAPEM), a Revista PAGMAR busca seguir o êxito alcançado em sua primeira edição como importante meio de divulgação das atividades de pagamento de pessoal na Marinha do Brasil (MB).

Internacionalmente certificada pelo *International Standard Serial Number (ISSN)*, a nossa revista também visa abrir espaço para publicação de artigos científicos e experiências de outros setores das Forças Armadas e instituições públicas e privadas que estão relacionadas ao tema. A Rede ISSN (ISSN Network) é uma organização intergo-

vernamental representada por diversos centros nacionais e regionais em todo o mundo e constitui a mais completa e abrangente fonte de informação sobre publicações seriadas. O código atribuído à Revista PAGMAR, ISSN 2318-1702, é único e exclusivo, sendo aceito internacionalmente como forma de individualizar o título da publicação. O referido código possibilita identificar, com maior precisão, no âmbito acadêmico, os artigos publicados na Revista PAGMAR.

Ressalto, também, que a PAPEM se orgulha de apresentar o novo Sistema de Pagamento da Marinha (SISPAG 2), que, em paralelo ao SISPAG atual, já entrou em operação com a finalidade de aumentar a eficiência operacional e proporcionar maiores ferramentas de controle e execução do pagamento baseadas em conceitos tecnológicos modernos. Essas inovações buscarão, com determinação, a presteza na execução do pagamento e contribuirão sempre para a pontualidade, trazendo benefícios a toda família naval e sendo exemplos de inovação e credibilidade.

Na nossa revista, também dedicamos valoroso destaque às pessoas que labutam nessa Pagadoria. A comprometida e motivada tripulação da PAPEM tem papel indispensável na condução de todas as atividades de cunho profissional e social, alcançando um ambiente de confiança, camaradagem e respeito. Portanto, é uma honra exaltá-los em nossas páginas como singela forma de reconhecimento por sempre almejarem a máxima excelência nos serviços prestados às Organizações Militares (OM).

Concluo convidando todos a desfrutar de excelentes momentos de leitura a bordo da Revista PAGMAR, a Revista de Pagamento de Pessoal da Marinha.

**Claudio de Carvalho Mattos**  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM)  
Diretor da PAPEM

# Fatos da PAPEM

Em meio às atividades da rotina diária, a Pagadoria de Pessoal da Marinha realizou cerimônias e recebeu visitas de autoridades militares e civis, das quais, destacaram-se as seguintes:

- ◎ **Em 07 de fevereiro de 2013** - Visita do Excelentíssimo Senhor Vice-Almirante (IM) Anatalicio Ridsen Junior, Diretor de Coordenação do Orçamento da Marinha.



▶ VA (IM) Ridsen

- ◎ **Em 18 de fevereiro de 2013** - Visita do Capitão-de-Mar-e-Guerra Renato Garcia Arruda, Comandante do Navio-Escola "Brasil", acompanhado do CC (IM) Kleber Soares Moura.



▶ CMG Arruda

- ◎ **Em 18 de fevereiro de 2013** - 16º aniversário da Pagadoria de Pessoal da Marinha.



▶ Cerimonial na Praça do Acanto

- ◎ **Em 18 de fevereiro de 2013** - Foram agraciados com o Prêmio Militar Padrão e Servidor Civil Padrão de 2012 o SO-AD Edílson Avelino da Silva e SC Solange Roque Sales, respectivamente.



▶ Militar Padrão e Servidor Civil Padrão

- ◉ **Em 18 de fevereiro de 2013** - O lançamento da 1ª Edição da Revista PAGMAR teve a presença de diversas autoridades do Corpo de Intendentes da Marinha.



► CMG(RM1-IM) Pagliusi, CA (RM1-IM) Gomes, CMG (IM) Claudio, VA (RM1-IM) Alvarez e CA (IM) Sérgio Luiz

- ◉ **Em 28 de abril de 2013** – Durante a 8ª Corrida do Corpo de Intendentes da Marinha, a PAPEM foi premiada com o 2º Lugar das Organizações Militares com mais atletas inscritos. A CT (QC-IM) Cibele, lotada na PAPEM, obteve o 1º lugar na categoria 5 km feminino IM. Destaca-se, também, a grande motivação de todos em participar e contribuir para a qualidade de vida através da prática esportiva.



► Entre os atletas da PAPEM, de azul, a CT (QC-IM) Cibele



► 2º lugar OM com maior número de inscritos

- ◉ **Em 10 de junho de 2013** - A Presidenta da República, acolhendo proposta do Conselho da Ordem do Mérito Naval, resolveu admitir o CMG (IM) Claudio de Carvalho Mattos no Grau de Cavaleiro do Quadro Ordinário da mesma Ordem.



► Entrega da Medalha ao CMG (IM) Claudio

Criada pelo Decreto nº 24.659, de 11 de junho de 1934, a referida condecoração destina-se a premiar os militares da Marinha que se houverem distinguido no exercício da profissão e, excepcionalmente, as organizações militares e instituições civis, nacionais e estrangeiras, suas bandeiras ou estandartes, assim como personalidades civis e militares, brasileiras ou estrangeiras, que prestarem relevantes serviços à Marinha do Brasil.



► CMG (IM) Claudio

◎ **Em 10 de junho de 2013** - Promoção e entrega de Medalha Militar de Prata (20 anos de bons serviços prestados)

#### AGRACIADOS

- ✓ 2SG-ES Welber Carlos Nascimento; e
- ✓ 2SG-ES Paulo Roberto Lima da Rocha.

Criada pelo Decreto nº 4.238, de 15 de Novembro de 1901, destina-se a recompensar os bons serviços prestados pelos oficiais e praças do Exército, da Marinha e da Força Aérea Brasileira, em serviço ativo. A medalha é concedida a militares que completam decênios de bons serviços prestados às forças armadas, devendo os mesmos satisfazer condições tais como ser considerado merecedor por seu Comandante, Chefe ou Diretor e não ter sido punido disciplinarmente por transgressão atentatória à honra pessoal, ao pundonor militar ou ao decore da classe."

#### PROMOÇÕES DE PRAÇAS SUBOFICIAL

- ✓ 1SG-CN Robson José do Carmo

#### PRIMEIRO-SARGENTO

- ✓ 2SG-AD Dervanan Rodrigues de Mendonça;
- ✓ 2SG-ES Welber Carlos Nascimento; e
- ✓ 2SG-ES Paulo Roberto Lima da Rocha.

#### SEGUNDO-SARGENTO

- ✓ 3SG-PD Jaqueline Simões Cruz.



► Militares promovidos e agraciados

◎ **Em 16 de julho de 2013** - A cerimônia de abertura do curso de Pós-Graduação em Gerenciamento de Projetos, nas instalações da Fundação Getúlio Vargas, em Botafogo - Rio de Janeiro contou com a presença do Diretor de Abastecimento da Marinha, Excelentíssimo Senhor VA (IM) Helio Mourinho Garcia Junior, do presidente da FGV, professor Carlos Ivan Simonsen Leal e do Diretor do Centro de Controle Interno da Marinha, Excelentíssimo Senhor CA (IM) Marcelo Barreto Rodrigues.



► Pós-Graduação em Gerenciamento de Projetos na FGV



► Aula inaugural ministrada pelo CMG (IM) Claudio, na FGV



- ◎ **Em 8 de Agosto de 2013** - Participação dos militares da PPEM nas equipes do Corpo de Intendentes da Marinha na XXXIV Regata Colégio Naval. Angra dos Reis, RJ.



► Equipe Veterano do CIM

- ◎ **Em 22 de novembro de 2013** - Visita do Excelentíssimo Senhor Contra-Almirante Cid Augusto Claro Junior, do CASNAV, acompanhado de comitiva, para apresentação sobre o SISPA 2.



► CA Claro

- ◎ **03 de setembro de 2013** - Visita do Almirante-de-Esquadra Luiz Fernando Palmer Fonseca, Comandante de Operações Navais, como parte da Visita do Almirantado Programada (VAP) no Setor de Administração e Finanças, acompanhado de sua comissão coordenada pelo Contra-Almirante Marcos Lourenço de Almeida.



► AE Palmer

- ◎ **Em 06 dezembro de 2013** - Visita do Contra-Almirante (IM) Hugo Cavalcante Nogueira, Diretor de Administração da Marinha, e do professor Irapoan Cavalcanti de Lyra, da Fundação Getúlio Vargas (FGV).



- ◎ **Em 18 de dezembro de 2013** - Visita do Excelentíssimo CA (RM1-IM) Carlos Henrique Gomes.



► CA (RM1-IM) Gomes

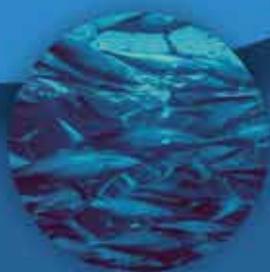
- ◎ **Em 16 de outubro de 2013** - Palestra sobre pagamento no exterior como parte do estágio para os futuros Adidos Navais. Estiveram presentes os CMG Luiz Carlos Rôças Corrêa, CMG André Luiz Albuquerque Soares, CMG Carlos Henrique Vasconcellos Martins, CMG Paulo Renato Rohwer Santos, CMG André Luiz de Mello Braga, CMG Elias Loureiro Cromwell e CMG Paulo César Potiguara de Lima, acompanhados do CF José Aquilões Abreu Jorge Teixeira.



► Estágio para futuros Adidos Navais

# Amazônia Azul<sup>®</sup>

O Patrimônio Brasileiro no Mar



**Marinha do Brasil, protegendo  
nossas riquezas na “Amazônia Azul”<sup>®</sup>**

*Com quase 4,5 milhões de Km<sup>2</sup>, a Amazônia Azul acrescenta ao País uma área equivalente a mais de 50% de sua extensão territorial.*



**Centro de Comunicação Social da Marinha**

# Entrevista

## AE AIRTON TEIXEIRA PINHO FILHO

1) Como Vossa Excelência recebeu a nomeação para o cargo de Secretário-Geral da Marinha?

**AE Airton**

*Extremamente honrado e envaidecido.*

*Exercer o cargo de Secretário-Geral da Marinha é um grande desafio, por se tratar de um Setor de vital importância para a MB.*

*Lidar com a área orçamentário-financeira, que repercute diretamente no bem-estar do nosso maior patrimônio – o pessoal – e no futuro da Instituição, no que se refere à busca dos recursos necessários à concretização dos nossos Projetos Estratégicos, além do não menos importante apoio logístico ao Setor Operativo, é motivo de muito orgulho.*

2) Quais os projetos e assuntos que Vossa Excelência pretende desenvolver para o Setor?

*A SGM tem papel primordial como componente do Setor de apoio da MB. Neste sentido, torna-se mister a atenção às ações que visem às melhorias para o nosso pessoal em todas as áreas de atuação, como qualidade do rancho, conforto, facilidades para aquisição da casa própria, enriquecimento cultural etc.*

*No tocante à Logística, parte operativa do Setor SGM, a expectativa é o contínuo desenvolvimento, aperfeiçoando todo o sistema logístico sob a competência da DAbM, buscando efetividade em seus resultados, ou seja, eficácia e eficiência, reforçando ao nosso cliente a capacidade e o comprometimento com a sua satisfação, melhorando o atendimento ao usuário final, que é a MARINHA DO BRASIL.*

*Paralelamente, na área orçamentário-financeira, é vital que continuemos a buscar o aprimoramento das nossas atividades, no intuito de acompanhar os processos que estão ocorrendo no Governo Federal, fazendo com que nossa linguagem e a da máquina pública sejam as mesmas, facilitando os entendimentos necessários e a conquista de situações positivas à MB.*

*Finalizando, não poderia deixar de mencionar as atividades desenvolvidas pela DAdM, com o Programa Netuno, que norteia toda a administração na MB, fornecendo o cabedal teórico necessário à obtenção da qualidade na gestão, bem como com a criação do CIANB, que abrigará os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização do Corpo de Intendentes no Setor SGM.*

3) Qual a percepção de Vossa Excelência sobre o estado atual das atividades desenvolvidas pelo setor SGM?

*Quanto à área de orçamento e finanças, o Setor está muito bem organizado, principalmente em virtude da reestruturação ocorrida no período de 2011 e 2012, com a criação da COrM e da DGOM, tornando claramente definidas as atuações atinentes ao orçamento, com a DGOM, e às finanças, com a DFM.*

*Em relação à DPHDM, à CCCPM, à DAdM e às Comissões Navais, tais OM estão com suas atividades plenamente delineadas e bem estruturadas.*

*A área do Abastecimento – nossa vertente operativa – necessita ser revitalizada e revigorada, sendo essa uma das prioridades do Setor.*

4) Como Vossa Excelência projeta o setor SGM para o futuro?

*Minha visão de futuro do Setor SGM prevê: maior qualidade no atendimento aos clientes; maior interação com o Governo Federal; e maior proximidade, na vertente do Abastecimento, com o Setor Operativo.*

5) Quais as ações desencadeadas pelo Setor SGM, a fim de contribuir com subsídios para a atual política de valorização da Remuneração dos Militares?

*Estamos procurando desenvolver ações, junto ao Governo Federal, no sentido de permitir, sempre, melhorias ao nosso pessoal. Com esse objetivo, foi constituído um Grupo de Trabalho, de caráter permanente, com representantes do Setor SGM e do Pessoal, para tratar dos aspectos relacionados à remuneração, com ações sempre voltadas às necessidades prementes e mais relevantes sentidas pelos militares.*

*Nesse escopo, estão sendo discutidos: o aumento dos percentuais do Adicional Militar, do Adicional de Habilitação, da Gratificação de Representação em viagem e da Gratificação para Localidade Especial para o Mar; o retorno do Auxílio Moradia; a criação do Adicional de Compensação Orgânica de Embarque; e a alteração do Adicional de Permanência, bem como da tabela de compensação orgânica (voltada para a área nuclear e de mergulho).*

6) Em que contribui a aproximação das três Forças para o debate e discussão de assuntos afetos ao Pagamento de Pessoal?

*A aproximação das Forças Armadas é, cada vez mais, condição necessária à defesa dos nossos interesses comuns, já que incrementa nossa capacidade de convencimento junto aos órgãos competentes do Governo Federal aos nossos pleitos, além de possibilitar a interpretação fidedigna e ampla dos anseios dos militares, fazendo com que o processo tenha um enfoque holístico, o que é muito benéfico.*

7) Qual mensagem Vossa Excelência gostaria de deixar para todos os oficiais Intendentes?

*Aos integrantes do Corpo de Intendentes da Marinha, que em breve poderão abrigar os Cursos de Aperfeiçoamento e Especialização de Intendentes no CIANB, incentivo-os a não esmorecer no desempenho de suas diversas e importantes atribuições, de modo a contribuir, indubitavelmente, para que a nossa Marinha do Brasil continue a merecer o respeito, a credibilidade e a admiração da sociedade brasileira, pelo muito que representa para o País.*



## ALMIRANTE-DE-ESQUADRA



AIRTON TEIXEIRA PINHO FILHO

**1. DADOS PESSOAIS**

- ⊙ Nascimento: 17/11/1950
- ⊙ Naturalidade: São Paulo

**4. CURSOS DE CARREIRA**

- ⊙ Colégio Naval
- ⊙ Escola Naval
- ⊙ Aperfeiçoamento de Comunicações para Oficiais
- ⊙ Escola de Guerra Naval - Curso Básico
- ⊙ Escola de Guerra Naval - Curso de Comando e Estado-Maior
- ⊙ Escola de Superior de Guerra - Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia

**6. CONDECORAÇÕES**

- ⊙ Título de Cidadão Norte-Riograndense
- ⊙ Título de Cidadão Maxaranguapense
- ⊙ Título de Cidadão Natalense
- ⊙ Título de Cidadão Cearamirimense
- ⊙ Título de Cidadão de Fortaleza
- ⊙ Ordem do Mérito da Defesa (Grau Comendador)
- ⊙ Ordem do Mérito Naval (Grau Grande Oficial)
- ⊙ Ordem do Mérito Militar (Grau Comendador)
- ⊙ Ordem do Mérito Aeronáutico (Grau Comendador)
- ⊙ Ordem do Mérito Judiciário Militar (Grau Alta Distinção)
- ⊙ Medalha Mérito Desportivo Militar
- ⊙ Medalha da Vitória
- ⊙ Ordem do Ministério Público Militar (Grau Alta Distinção)
- ⊙ Medalha Militar (Platina com passador de Platina)
- ⊙ Medalha Mérito Tamandaré
- ⊙ Medalha Mérito Marinheiro (4 âncoras)
- ⊙ Medalha do Pacificador
- ⊙ Medalha Mérito Santos Dumont
- ⊙ Medalha da Ordem do Mérito Cívico (Grau Oficial)
- ⊙ Medalha Jubileu de Ouro da Vitória na 2ª Guerra Mundial
- ⊙ Medalha Mérito "Policial Luiz Gonzaga"

**VISITE NOSSO SITE**  
[www.mar.mil.br/papem/](http://www.mar.mil.br/papem/)



# Disclosure no Orçamento Público Federal:

## O Caso da Alocação Orçamentária nas Atividades de Defesa

---

\* Capitão-de-Corveta (IM) Rodrigo Barreiros Leal  
\*\* Capitão-de-Fragata (IM) Anderson Soares Silva  
\*\*\* Capitão-Tenente (AA) Rogério Braz de Almeida

---

### Resumo:

O objetivo do trabalho é contribuir para o entendimento de como são aplicados os recursos orçamentários no Ministério da Defesa (MD), por meio da análise da sua execução orçamentária. Nesse sentido, foram analisados documentos e relatórios da execução financeira de pastas ministeriais, em especial do MD; valores do Produto Interno Bruto (PIB); e do Orçamento Geral da União (OGU). Os resultados apontam, essencialmente, para perda, ao longo dos anos, de espaço do MD na participação do OGU, além de revelar que a pasta da Defesa possui especificidades e parâmetros próprios que dificultam a comparação com outras atividades típicas do Estado.

### INTRODUÇÃO

As atividades inerentes à defesa são importantes para qualquer país. Ainda que não se esteja em guerra ou em estado de beligerância ou, ainda, em áreas notadamente violentas quer seja por conflitos armados ou iminência

destes, existe a possibilidade de interesse por parte de outras nações nas riquezas existentes no território nacional ou mesmo além de nossas fronteiras terrestres.

Com base na Carta Magna, Amarante (2008) afirma que esta não somente atribuiu às Forças Armadas a responsabilidade de defender nosso patrimônio, como também imputou responsabilidade à União para assegurar os meios necessários à Defesa Nacional.

Este trabalho tem como objetivo fim contribuir para o entendimento de como são aplicados os recursos orçamentários no âmbito do Ministério da Defesa (MD) dentre suas mais diversas atividades por meio da análise da sua execução orçamentária. Com isso, buscar-se-á responder ao seguinte problema de pesquisa: O orçamento público, enquanto instrumento informacional para a sociedade, atende aos preceitos de evidenciação e transparência propostos pela Contabilidade?

Ao longo da pesquisa, na busca do objetivo-fim, almeja-se alcançar objetivos-meio que permitam esclarecer

o questionamento ora apresentado. Como objetivos intermediários, esta pesquisa tem como propósito, ao seu término, ser capaz de contribuir para o entendimento dos seguintes aspectos:

- A evolução do orçamento do MD no período 1995-2010;
- O perfil do orçamento do MD; e
- Comparação e análise do orçamento do MD brasileiro com os orçamentos de Defesa de alguns países da América do Sul e dos BRIC.

Ao longo das últimas décadas o Brasil cresceu e obteve condições de ser reconhecido como uma potência emergente, ao lado de países como a Rússia, Índia e China. Foi chamado a integrar o seleto grupo G-20, composto pelas 20 maiores economias do mundo. Em 2010, seu PIB foi acima de US\$ 2 trilhões, consolidando-se entre as oito maiores economias do mundo. Além disso, a política externa brasileira tem contribuído para expandir a liderança e projeção do país internacionalmente. O Brasil tem se lançado em ajudas humanitárias e ações de paz como integrante da Organização das Nações Unidas (ONU) e pleiteado, junto a este organismo, uma cadeira permanente no seu Conselho de Segurança.

Diante desse contexto, o estudo proposto por este trabalho se torna relevante, na medida em que, dada a projeção internacional conquistada pelo Brasil nos anos recentes, bem como diante das expectativas futuras positivas sobre seu posicionamento no cenário mundial, remete ao esclarecimento sobre as atividades da Defesa e a unidade de interesses entre sociedade e Estado com vistas a assegurar a soberania e o desenvolvimento do país. Com vistas a alcançar seu propósito, o presente estudo encontra-se organizado em cinco capítulos.

## REVISÃO DA LITERATURA

### ► A Utilização do Orçamento sob a Perspectiva da Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Segundo Ferreira e Cruz (2008), o processo de planejamento, execução e prestação de contas do orçamento

público, que abrange a estimativa das receitas e fixação e classificação das despesas, conta com o auxílio da Contabilidade que, no âmbito da administração pública, firma-se como importante instrumento de evidenciação dos atos previstos no orçamento.

Em alinhamento com o pensamento anterior, Oliveira (2007) assegura que para que haja efetivo controle da execução orçamentária e financeira da administração pública torna-se indispensável a função da contabilidade, no sentido de prestar as informações que representam fidedignamente a realidade econômico-financeira e patrimonial do conjunto dos órgãos e entidades públicas. Nesse sentido, é possível depreender que a transparência no setor público, requisito para uma gestão democrática, depende do grau e da forma como se dá o acesso dos usuários às informações.

Dessa forma Ferreira e Cruz (2008) destacam a necessidade da evidenciação das informações contábeis de forma transparente e útil para a tomada de decisão, levando-se em conta o que cada usuário considera relevante, a fim de que a contabilidade pública atinja seu objetivo principal. Entretanto, as mesmas autoras (*op.cit.*) ressaltam que o valor da informação não é dado apenas pela quantidade fornecida, mas também pela utilidade que tem para o usuário, bem como pela compreensão que tem da mesma.

### ► A Utilização da Contabilidade como Mecanismo de Evidenciação da Execução Orçamentária na Administração Pública Federal

Araújo (2004) afirma que entre os diversos ramos da contabilidade, a contabilidade pública ou governamental é a que se ocupa do registro, organização, controle e demonstração dos fatos mensuráveis em moeda que afetam o patrimônio das entidades públicas (União, Estados, municípios e suas autarquias e fundações). A divulgação pela contabilidade de informações acerca de entidades públicas abrange os aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais e constituem um importante

instrumento para o planejamento e controle da administração pública.

Cabe destacar, conforme o pensamento de Ferreira e Cruz (2008), que o objetivo da contabilidade realizada no setor público não diverge daquele que norteia as atividades contábeis da área privada. A Lei n.º 4.320/64 (art. 83) define que o objetivo da contabilidade pública é “evidenciar perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Assim, por meio da evidenciação da situação patrimonial, econômica e financeira, a finalidade da contabilidade consiste em fornecer informações de qualidade aos seus usuários.

Em verdade, não se pode prescindir da ideia de que a transparência das demonstrações originadas da contabilidade, bem como das prestações de contas, além de constituírem uma exigência legal, são ainda uma demanda social, haja vista que o cidadão a cada dia está mais consciente da necessidade de se evidenciarem os resultados alcançados pela gestão governamental e da importância da prática da *accountability* (ARAÚJO, 2004, p. 5). Na obra referenciada, o autor acrescenta que para que a contabilidade pública possa cumprir sua função como instrumento de controle, faz-se necessário que as informações geradas sejam compreensíveis, tenham relevância, sejam confiáveis, comparáveis, verificáveis, transparentes e úteis para seus usuários.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada para a realização da presente pesquisa pode ser classificada como exploratória, documental e bibliográfica. Este trabalho foi estruturado com base em algumas das etapas propostas por Gil (2002) e consiste na especificação dos objetivos, operacionalização, elaboração do instrumento de coleta de dados, coleta e verificação de dados, análise, interpretação e apresentação dos resultados.

Para isso, foram analisados diversos documentos e relatórios de execução financeira de algumas pastas ministeriais, em especial do MD, dados relativos à remuneração de pessoal, valores do PIB do Brasil e do Orçamento Geral da União (OGU). Tais consultas foram feitas mediante acesso a fontes oficiais, com livre disponibilidade à população, tais como o *site* da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, entre outros<sup>1</sup>

O objetivo foi de tentar ratificar o resultado encontrado pela pesquisa Índice Latino-Americano de Transparência Orçamentária<sup>2</sup>, no que concerne à transparência do processo de aplicação dos recursos orçamentários disponibilizados ao MD e às demais pastas ministeriais, uma vez que o acesso e a consulta dos dados estão disponíveis ao público em geral, atendendo o princípio da publicidade e possibilitando o Processo de Prestação e Tomada de Contas.<sup>3</sup>

Após a obtenção dos dados, por meio das fontes mencionadas acima, o passo seguinte foi tratá-los e organizá-los. Para isso foram utilizadas ferramentas matemáticas, notadamente estatísticas, como forma de propiciar o alcance dos objetivos ora expostos neste trabalho.

As informações são apresentadas em percentuais do PIB ou do OGU, evitando-se, com isso, ressaltar valores absolutos. Essa preocupação resulta da possibilidade de minimizar os vieses que podem permanecer mesmo após o deflacionamento dos valores, pois muitos insu-

1 Todos os sites acessados como fontes de pesquisa para a realização deste trabalho estão dispostos no referencial bibliográfico.

2 O estudo coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com a organização não governamental mexicana Centro de Análise e Investigação (Fundar), pesquisou a transparência dos Poderes em 12 países e conclui que, no Brasil, o Executivo é o mais transparente, aprovado por 74% dos entrevistados. (Correio Brasiliense: Agência Brasil, publicado em 10 novembro de 2009).

3 O Processo de Prestação e Tomada de Contas consiste da documentação contábil e outros demonstrativos relativos à atuação das unidades da Administração Pública Federal sujeitas à jurisdição do TCU que são apresentados a este Tribunal para que sejam analisados sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, sendo, após, julgados regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis. Disponível em: "[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao\\_tomada](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada)". Este processo também é definido por alguns autores como *accountability*.

mos não acompanham fielmente o movimento inflacionário, podendo sofrer maior ou menor variação nos preços. Além disso, dado que a gestão orçamentária administra recursos escassos, variações no PIB devem ser acompanhadas de maiores ou menores recursos destinados ao orçamento.

Para o estudo, foi necessário o acompanhamento da execução do orçamento ao longo de 1995-2010, especificamente sobre os valores empenhados. Porém, em algumas séries esse período foi reduzido para 2000-2010. A razão pela opção do intervalo de tempo mencionado é por se tratar de um período em que a economia brasileira apresenta características de estabilização, notadamente após o processo inflacionário que poderia causar ambiguidade sobre algumas análises.

Buscou-se verificar informações que pudessem demonstrar e explicar o perfil da execução orçamentária na pasta da Defesa e a aplicação dos recursos. Para isso, foram utilizadas diversas ferramentas estatísticas, bem como séries temporais que propiciassem a concretização da pesquisa, analisando e correlacionando variáveis que pudessem corroborar com a consecução dos objetivos deste trabalho.

Após a delimitação da pesquisa, o orçamento do MD foi desmembrado, com vistas à identificação das parcelas dos gastos que o compõem. Uma vez identificado seus componentes, também foram feitas comparações entre o orçamento disponibilizado para diversos países com características e anseios similares aos do Brasil.

## O ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

### ► Evolução do Orçamento do MD (1995-2010)

O OGU, ao longo do período de 1995-2010, apresentou uma tendência de elevação. De acordo com a Tabela 1, em 1995 representava 34,19% do PIB, elevando-se ao longo do período, quando atinge seu máximo no ano

de 1999, com 55,24%. Em 2010 a União disponibilizou 50,28% do PIB para o orçamento dos órgãos da administração pública federal, representando um acréscimo de recursos de 16,1% do PIB, tendo por base o ano de 1995.

Não obstante o OGU tenha se elevado no período analisado como proporção do PIB, constata-se que a parcela dos recursos destinados ao MD se reduziu, denotando perda na participação dos recursos orçamentários da União. A Tabela 2 demonstra que em 1995 a pasta da Defesa participava com 5,37% do OGU, ao passo que em 2010 esse percentual reduziu-se para 3,43%. O exercício financeiro crítico foi o de 2003, quando foram disponibilizados apenas 2,95% do OGU.

**TABELA 1- Orçamento Geral da União em função do PIB – período 1995-2008**

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Orçamento Geral da União / PIB	34,19%	34,38%	41,66%	51,12%	55,24%	52,26%	46,34%	44,01%
Ano								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento Geral da União / PIB	51,56%	46,78%	51,54%	49,95%	45,98%	41,89%	54,24%	50,28%

□ Fonte: IBGE e FGV

As mesmas conclusões são observadas quando se toma por base o PIB. Conforme evidencia a Tabela 3, em 1995, o MD dispunha de 1,84% do PIB para a execução de suas atividades. Como pode ser observado na referida Tabela, excetuando-se os períodos pré-eleitorais, correspondentes a 2001 e 2005<sup>4</sup> em que o movimento de queda se interrompe, sendo dispo-

<sup>4</sup> Em que pese a trajetória de queda nos percentuais do orçamento do MD em função do PIB interromper-se nos períodos pré-eleitorais de 2001 e 2005, não é possível qualquer conclusão a respeito da relação entre anos pré-eleitorais e maior quantidade de recursos orçamentários disponibilizados ao MD em razão de serem apenas dois períodos. Para tal, seria necessário um período maior, abrangendo vários anos pré-eleitorais para que fosse possível inferir algum posicionamento a respeito.

nibilizados nos anos correspondentes maiores percentuais do PIB para o orçamento de diversas pastas ministeriais.

**TABELA 2 - Participação do orçamento do MD no OGU – período 1995-2010**

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Orçamento do MD / OGU	5,37%	4,83%	3,81%	3,31%	3,04%	3,37%	4,24%	4,03%
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento do MD / OGU	2,95%	3,15%	2,99%	3,01%	3,26%	3,56%	3,24%	3,43%

❑ Fonte: SIAFI/STN

Em uma análise mais detida do orçamento da Defesa, percebe-se uma redução dos valores alocados. O percentual do OGU destinado ao orçamento da referida pasta em 2010 representou 63,87% do percentual destinado em 1995. Da mesma forma, em função do PIB, os recursos disponibilizados em 2010 corresponderam por 93,47% do orçamento de 1995.

Como medida de referência, a Figura 1 traz os percentuais do PIB alocados para os orçamentos de defesa de países que possuem similaridades geográficas e/ou aspirações semelhantes no cenário internacional, considerados países de economias emergentes e com grande influência entre as maiores potências econômicas mundiais, denominados BRIC (Brasil, Rússia, Índia<sup>5</sup> e China).

**FIGURA 1 - Orçamento do MD em percentuais do PIB de países selecionados – 2010.**



❑ Fonte: SIPRI

5 Segundo Amarante (2008), a Índia não recebe recursos do orçamento de defesa para os programas de energia nuclear e para a pesquisa espacial.

**TABELA 3 - Percentuais do Orçamento dos Ministérios em função do PIB – período 1995-2010**

Ano	Defesa / PIB	Previdência / PIB	Saúde / PIB	Educação / PIB	Trabalho / PIB
1995	1,84%	5,34%	2,12%	1,31%	0,82%
1996	1,66%	5,62%	1,70%	1,13%	0,86%
1997	1,59%	5,55%	1,98%	1,03%	0,80%
1998	1,69%	6,19%	1,79%	1,10%	0,84%
1999	1,68%	6,20%	1,91%	1,08%	0,79%
2000	1,76%	6,38%	1,92%	1,13%	0,84%
2001	1,96%	6,62%	2,01%	1,11%	0,89%
2002	1,77%	6,44%	1,93%	1,18%	0,29%
2003	1,52%	6,84%	1,78%	1,07%	1,01%
2004	1,47%	6,84%	1,88%	0,95%	1,00%
2005	1,54%	7,18%	1,87%	0,93%	1,09%
2006	1,51%	7,40%	1,87%	1,01%	1,18%
2007	1,50%	7,23%	1,86%	1,08%	1,16%
2008	1,49%	7,02%	1,80%	1,10%	1,18%
2009	1,75%	7,67%	2,04%	1,44%	1,47%
2010	1,72%	7,30%	1,89%	1,57%	1,29%

❑ Fonte: IBGE, FGV e SIAFI/STN

O Brasil, em 2010, configurava com o menor percentual do PIB destinado ao orçamento de defesa, representando 1,72%, como visto anteriormente na Tabela 3. Dos países selecionados, a China, com 2,10% do PIB, é a que mais se aproxima do Brasil. Comparativamente, a Índia e a Rússia, com 2,70% e 4%, destinam mais recursos orçamentários em função de seus PIB às atividades de defesa.

Além disso, conforme exposto na Figura 1, em 2010 o país encontrava-se 0,74% abaixo da média mundial; 0,24% abaixo da média da América do Sul; e 0,91% abaixo da média dos BRIC. Apesar da média da América do Sul ser de 1,96%, alguns países como Chile e Colômbia reservam, respectivamente, 3,51% e 3,75% de seus PIB para o orçamento de defesa, representando percentuais superiores aos do Brasil.

## O Perfil do Orçamento do MD

A Tabela 4 demonstra a evolução da parcela do orçamento do MD alocada para pagamento de pessoal, incluindo inativos e pensionistas no período 1995-2010,

podendo-se denotar que os gastos com pessoal e encargos sociais, no período analisado por esta pesquisa, elevou-se em aproximadamente 7%, saltando de 72,32% para 79,36%.

ção do orçamento do MD no OGU, dado que as parcelas de despesa com pessoal e encargos sociais são obrigatórias, essas aumentam sua participação percentual nas despesas do MD.

**TABELA 4 - Parcela do Orçamento do MD alocada para Pagamento de Pessoal, incluindo Inativos e Pensionistas - período 1995-2010**

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pessoal e Encargos Sociais/Orçamento do MD	72,32%	74,58%	64,59%	76,79%	73,93%	72,85%	73,27%	73,05%
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pessoal e Encargos Sociais/Orçamento do MD	81,74%	79,04%	75,14%	79,95%	77,16%	79,02%	77,05%	79,36%

❑ Fonte: SIAFI/STN

Desses resultados pode-se inferir, à primeira vista, que grandes parcelas do orçamento do MD são comprometidas com pessoal e encargos sociais em detrimento de outras naturezas de despesas, inclusive investimentos. Porém, é necessária uma análise mais profunda sobre a situação, com vistas a identificar as reais razões para a alocação do orçamento vislumbrado na Tabela 4.

A participação do orçamento do MD no OGU no período 1995-2010 reduziu-se de 5,37% para 3,43% (Tabela 2). Da mesma forma, em percentuais do PIB, os recursos destinados ao MD declinaram de 1,84% para 1,72% (Tabela 3). Este fato implica em modificações na composição do orçamento da referida pasta.

Diante dos fatos expostos, a ferramenta estatística de coeficiente de correlação, calculado abaixo, corrobora com a validade da hipótese de que a principal razão para o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais no âmbito do MD é a redução dos recursos orçamentários para a referida pasta. Dos dados da tabela 8, o coeficiente de correlação para Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD e Orçamento do MD / OGU é de -0,64, demonstrando uma correlação negativa e moderada entre as variáveis analisadas, ou seja, à medida que decresce a participa-

ção do orçamento do MD no OGU, dado que as parcelas de despesa com pessoal e encargos sociais são obrigatórias, essas aumentam sua participação percentual nas despesas do MD.

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X) \cdot \text{var}(Y)}}$$

, onde  $x_1, x_2, \dots, x_n$  e  $y_1, y_2, \dots, y_n$  são os valores medidos de ambas as variáveis.

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n x_i \quad \bar{y} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n y_i$$

são as médias aritméticas de ambas as variáveis.

A análise correlacional indica a relação entre 2 variáveis lineares e os valores sempre serão entre +1 e -1. O sinal indica a direção se a correlação é positiva ou negativa, o tamanho da variável indica a força da correlação.

As seguintes interpretações foram adotadas para o tamanho da variável ( $\rho$ ):

- 0,00 – não existe correlação
- 0,01 a 0,19 – correlação muito fraca
- 0,20 a 0,39 – correlação fraca
- 0,40 a 0,69 – correlação moderada
- 0,70 a 0,89 – correlação forte
- 0,90 a 1,00 – correlação muito forte

Fazendo a correlação entre Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD (Tabela 4) e Orçamento do MD / OGU (Tabela 2), tem-se:

$X_1$  = Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD

$Y_1$  = Orçamento do MD / OGU

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n x_i = 76,42\%$$

$$\bar{y} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n y_i = 3,58\%$$

$$\rho = -0,59$$

Fazendo a correlação entre Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD (Tabela 4) com Orçamento do MD / PIB (Tabela 3), tem-se:

$X_1$  = Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD

$Y_1$  = Orçamento do MD / PIB

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n x_i = 76,42\%$$

$$\bar{y} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n y_i = 1,65\%$$

$$\rho = -0,71$$

Os dados referentes ao ano de 1997 foram excluídos dos cálculos acima por estarem revestidos de comportamento anômalo dentro da série histórica. Com isso, buscou-se eliminar possíveis efeitos de distorção nos resultados encontrados.

De fato, a parcela comprometida com pessoal e encargos sociais elevou-se de 72,32% para 79,36%. Tal cenário exige maior esforço por parte das Forças Armadas em manter os níveis de investimentos, essenciais para a manutenção e preparo de seus meios e de seu pessoal, diante da queda de recursos ao longo do período de análise da presente pesquisa. Em virtude da redução orçamen-

tária da Defesa, os recursos que ora eram destinados à manutenção das atividades das Forças são remanejados para o pagamento de despesas obrigatórias<sup>6</sup>, com vistas a manter as atividades de investimentos.

Ainda, quando se utiliza a mesma ferramenta estatística para correlacionar Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD com Orçamento do MD / PIB chega-se aos mesmos movimentos. Nesse caso, o coeficiente de correlação aponta para uma correlação negativa e forte, representando -0,8. Isso significa que à medida que se reduz o orçamento do MD como percentual do PIB, as despesas com pessoal e encargos sociais elevam seu valor percentual de participação no orçamento do referido ministério.

Tal situação contribui para desconstruir o entendimento de alguns analistas sobre o fato de que o alto percentual de despesas com pessoal e encargos sociais interfere diretamente no nível dos investimentos governamentais. Segundo essa corrente de pensamento, a falta de recursos orçamentários destinados aos investimentos leva o país à dependência de financiamentos externos.

Outro fato importante a ser destacado é a questão das despesas obrigatórias que não podem ser contingenciadas. Portanto, diante de uma análise mais cuidadosa, denota-se que a principal razão para um maior comprometimento do orçamento do MD com pessoal e encargos sociais ao longo de 1995-2010 é por conta da redução dos recursos orçamentários disponibilizados, que em 1995 eram de 1,84% do PIB, reduzindo-se em 2010 para 1,72%.

Analisando a estrutura do OGU, percebe-se que o MD, ainda que comprometa apenas 7,61% de seu orçamento com investimentos, apresenta níveis de investimentos superiores, comparativamente à União. A Figura 2 revela

<sup>6</sup> Assim como em toda a administração pública, por conta de lei, não é possível deixar de efetuar o pagamento de pessoal e de encargos sociais devidos ao militar ou a qualquer servidor público. Por conta disso a característica de obrigatoriedade dessa classificação de despesa.

que outras despesas correntes e amortização da dívida respondem, respectivamente, por 37,96% e 35,66% do OGU, ao passo que a parcela de investimento é de 2,88%.

**FIGURA 2 - Parcela do Orçamento do MD e do OGU alocadas por GND – 2010**



Fonte: SIAFI/STN - Elaboração própria

Esses números permitem observar, por outro enfoque, que o orçamento do MD sendo composto em grande parte por gastos obrigatórios, conforme destacado anteriormente, possui restrita parcela de flexibilidade, comparativamente ao OGU e, ainda assim, investe, como percentual de seu orçamento, 7,61% contra 2,88% da União.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou contribuir para o esclarecimento do orçamento do MD, buscando demonstrar a evolução dos recursos destinados à referida pasta ministerial ao longo do período 1995-2010. Assim, conforme definido na introdução deste trabalho, o objetivo final da pesquisa foi contribuir para o entendimento de como são aplicados os recursos orçamentários no MD dentre suas mais diversas atividades por meio da análise da sua execução orçamentária.

Restringindo-se o campo de observação ao caso estudado e às limitações do estudo, diante dos resultados encontrados, expostos no capítulo anterior, foi possível concluir que, ao longo do período 1995-2010, além de ter perdido espaço na participação do OGU, o orçamento do

MD também sofreu restrição de recursos com base no PIB, declinando de 1,84% em 1995 para 1,72% em 2010.

Essa contenção orçamentária trouxe modificações da estrutura da despesa na tentativa de manter os níveis de investimentos necessários ao preparo e emprego das Forças Armadas. Por conta disso, o percentual de despesas obrigatórias, notadamente de pessoal e encargos sociais, no orçamento do MD se elevou, diante do mesmo período de análise, de 72,32% para 79,36%, acarretando a redução dos níveis de outras despesas correntes e investimentos no período de 1995-2010.

Verifica-se nesta pesquisa que o Brasil disponibiliza para as atividades de defesa, como percentual do PIB, recursos aquém da média mundial e da média da América do Sul, inclusive abaixo dos BRIC e de países como Chile e Colômbia.

Portanto, o maior comprometimento do orçamento destinado ao MD com as parcelas de pagamento de pessoal e de encargos sociais tem sua origem na redução de recursos da pasta, ensejando um esforço maior para realizar suas despesas obrigatórias e, ainda, manter os investimentos, penalizando as atividades de manuten-

ção das unidades e sobrecarregando o capital humano na realização dessa missão.

À luz do que foi exposto, é possível depreender que o nível de transparência do processo orçamentário, no âmbito do MD, bem como a sua execução, encontra-se em patamares aceitáveis. Tal situação possibilita à ocorrência efetiva do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, ainda que pese o fato de que em média, conforme demonstrado, 87% do total das despesas primárias do governo sejam revestidas por um caráter obrigatório, confirmando o elevado grau de rigidez

orçamentária e contribuindo para uma redução no nível da *accountability*, diante do baixo poder discricionário do gestor público na definição da aplicação dos recursos orçamentários.

Por fim, por ser tratar de uma área de conhecimento emergente, acredita-se que os esforços despendidos em futuras pesquisas sobre os problemas levantados neste estudo, e não aprofundados da forma devida, serão recebidos com amplo interesse por todos aqueles que se preocupam em entender a forma como são administradas as Forças Armadas brasileiras.

\*Capitão-de-Corveta (IM) Rodrigo Barreiros Leal  
Chefe do Departamento de Sistemas de Pagamento - PAPEM

\*\*Capitão-de-Fragata (IM) Anderson Soares Silva  
Doutorando USP

\*\*\*Capitão-Tenente (AA) Rogério Braz de Almeida  
Encarregado de Divisão - DABM

## REFERÊNCIAS

- AMARANTE, J. C. A. Recursos para a Defesa do Patrimônio Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1, 2009.
- ARAÚJO, I. P. S. **Redescobrimo a contabilidade governamental: uma mudança de paradigmas para uma melhor transparência**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 22/janeiro/2010.
- BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 25/janeiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>>. Acesso em: 19/janeiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LD02010/proposta/ntc01\\_2009.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LD02010/proposta/ntc01_2009.pdf)>. Acesso em: 13/fevereiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 18/janeiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/>>. Acesso em: 04/fevereiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <<https://gestao.patrimoniode todos.gov.br/glossario/outras-despesas-correntes>>. Acesso em: 19/janeiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <[http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim\\_estatistico/bo\\_estatistico\\_09/Bol163\\_nov2009.pdf](http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bo_estatistico_09/Bol163_nov2009.pdf)>. Acesso em: 20/janeiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Séries históricas de dados e indicadores fiscais. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis/metodologia.pdf>>. Acesso em: 20/janeiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Ministério da Previdência e Assistência Social**. Livro Branco da Previdência Social – Brasília: MPAS/GM, 2002. P.: II.
- \_\_\_\_\_. **Ministério da Saúde**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?idb2008/e0601.def>>. Acesso em: 04/fevereiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Senado Federal**. Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 20/janeiro/2010.
- \_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao\\_tomada](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada)>. Acesso em: 21/janeiro/2010.
- FERREIRA, A. C. de S.; CRUZ, C. F. **Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do Orçamento Municipal: um estudo em um município brasileiro**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.6, maio/ago, 2008.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=663&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=663&id_pagina=1)>. Acesso em: 03/fevereiro/2010.
- OLIVEIRA, E. C. **Um estudo sobre a utilização do orçamento participativo como instrumento de maior compreensibilidade dos informes contábeis pela população: o caso da Prefeitura de Maceió/AL**. 2007. 142f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. UnB/UFPB/UFPE/UFRN, Recife, 2007.
- SIPRI. **Stockholm International Peace Research Institute**. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>. Acesso em: 22/janeiro/2010.

# Entrevista

## VA(IM) ANATALICIO RISDEN JUNIOR

1) Quais são as realizações e benefícios observados na Marinha com a criação da COrM?

### **VA(IM) Ridsen**

A Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha (COrM) teve suas origens em Janeiro de 2005, quando foi criada a Coordenadoria do Orçamento da Marinha, inserida na estrutura da Secretaria-Geral da Marinha (SGM), chefiada por um Contra-Almirante (IM). Tinha o propósito de assessorar o Secretário-Geral da Marinha na coordenação e articulação dos processos do Plano Plurianual e do Orçamento Anual; nas ações de Secretaria Executiva do Plano Diretor e nas ações de captação de recursos por meio de Operações de Crédito. A partir de então, a SGM logrou alcançar resultados expressivos na obtenção de créditos orçamentários e recursos financeiros, na gestão de Operações de Crédito e no Plano Plurianual.

No entanto, com o intuito de fortalecer a atuação da Marinha e imprimindo maior visibilidade e sensibilidade às demandas voltadas para a consolidação de um Poder Naval compatível com a magnitude marítima de nosso país, evidenciou-se a necessidade de transformar a Coordenadoria em Diretoria, subordinada à SGM e sob a Direção de um Vice-Almirante (IM), o que se efetivou no início de 2012 com a reestruturação do Setor SGM. Assim, a Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) e a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) ficaram subordinadas à COrM, visando racionalizar o desempenho das tarefas relacionadas com Economia, Finanças, Contabilidade e Orçamento.

A integração e a hierarquização das ações e do fluxo de informações permitiram à COrM exercer a supervisão e a coordenação das atividades que passaram à sua competência, possibilitando o estabelecimento de canal único de interlo-

cação da Marinha junto à estrutura orçamentário-financeira federal, em especial o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

A partir de então, várias realizações tornaram-se possíveis, dentre elas a contribuição à viabilização do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), por meio da construção do conhecimento sobre financiamentos internacionais para projetos de defesa, além de muita criatividade e elevada capacidade de argumentação para transpor os diversos obstáculos; a contribuição nas recentes aquisições de meios, como a compra de oportunidade dos três NPaOC Classe Amazonas, mediante a viabilização orçamentária, uma vez que na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012 não havia a previsão de tal despesa; atuação constante na implementação da filosofia das Parcerias Público-Privadas (PPP); além, é claro, da condução das tarefas corriqueiras que permeiam o dia-a-dia de todas as Organizações Militares (OM) da Marinha, relacionadas à negociação da Proposta Orçamentária Anual, a elevação do Limite de Movimentação e Empenho (LME) da Força, a liberação de repasses financeiros, a obtenção de créditos adicionais e outras atividades correlatas, articulando incessantemente com o MD, a SOF, o STN e demais órgãos.

2) Em que aspectos a aproximação das três Forças ajuda no debate de assuntos ligados ao orçamento da Defesa?

O Ministério da Defesa possui dois grandes fóruns de discussão dos assuntos orçamentários: o Conselho Consultivo, formado pelo Secretário de Organização Institucional e por Representantes das Forças na área orçamentária, e o Conse-

*lho Deliberativo, presidido pelo Exmo. Sr. Ministro da Defesa e pelos Exmos. Srs. Comandantes de Forças.*

*O Conselho Consultivo reúne-se rotineiramente e nesse fórum são alinhadas todas as questões orçamentárias do Setor, tais como: discussão de patamar orçamentário do exercício, definição de limites orçamentários e financeiros, estabelecimento de parâmetros para o planejamento orçamentário dos próximos exercícios, sugestões de emendas aos textos de Dispositivos Orçamentários (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), entre outros assuntos.*

*Cumpra ressaltar que discutidas as ideias e formalizada a decisão, as Forças têm adotado um discurso uníssono aos demais órgãos da administração pública. Tal fato tem se revestido de suma importância para a consecução dos objetivos programados pelo Setor Defesa.*

3) Com o advento de grandes programas e projetos para a MB, decorrentes na Estratégia Nacional de Defesa, qual avaliação Vossa Excelência faz acerca do crescimento da MB e a evolução do orçamento?

*A Estratégia Nacional de Defesa, aprovada por meio do Decreto 6.703/2008, elencou os Projetos prioritários do Setor Defesa. A partir de 2009, principalmente em razão da aprovação do PROSUB, houve um incremento significativo nos valores atribuídos à Força Naval. Ao final de 2012, após intensa negociação com a área orçamentária do Governo Federal, as programações do PROSUB e do Programa Nuclear foram ressaltadas de Limitações Orçamentárias, ao serem incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse fato permitiu reduzir o patamar de contingenciamento imposto à Marinha do Brasil (MB).*

*Em que pese essas conquistas, a Marinha tem participado intensamente do processo de consolidação das necessidades do Setor Defesa perante a Sociedade, principalmente, por meio de apresentações de suas necessidades prioritárias ao Congresso Nacional.*

*Como exemplo, podemos citar o recém-aprovado Livro Branco de Defesa Nacional, que amplia o acompanhamento dos temas militares pelo conjunto da sociedade, ao apresentar as potencialidades e as necessidades de nossa Defesa ao debate público.*

*Nesse escopo, é fundamental que a MB alinhe suas necessidades estratégicas aos anseios político-econômicos do Brasil. Respalda orçamentariamente novos projetos tem se mostrado uma tarefa árdua, um processo intenso de convencimento de diversos Setores, governamentais ou não, motivando-os a identificar nas demandas desenvolvimento*

*econômico, tecnológico e social, que transbordem para todo o esforço de crescimento nacional.*

4) Qual a visão de Vossa Excelência sobre as atividades desenvolvidas hoje pela PAPEM?

*Inicialmente, vejo a Pagadoria de Pessoal da Marinha (PAPEM) como uma Organização Militar com a enorme responsabilidade de creditar pontualmente, a cada mês, a remuneração de cerca de duzentas mil pessoas, entre militares da ativa e da reserva e seus pensionistas.*

*Para o cumprimento dessa nobre missão, reconheço a importância das várias tarefas realizadas pela OM, dentre as quais destaco:*

- o processamento mensal das alterações de pagamento, advindas das diversas Organizações Centralizadoras de Pagamento (OC) da MB;
- a contribuição com os órgãos de controle interno da Marinha por meio dos três vetores de controle exercidos pela Pagadoria: Depuração da Folha País; Controladoria da Folha País e Controladoria da Folha Exterior;
- o processamento e a transferência financeira do crédito à conta-corrente de aproximadamente 200.000 pessoas, no país e no exterior, mensalmente;
- o processamento de todos os pedidos de desembolso, atendendo à demanda anual de cerca de 200 Organizações Militares, relacionados à alimentação de pessoal (Etapa de Municimento); e
- o controle dos contratos de empréstimos consignados em folha de pagamento, oriundos de bancos/entidades financeiras.

*Os enormes desafios administrativos e tecnológicos, sobrepunjados com um desempenho eficiente e abnegado do seu pessoal, tem sido essencial para o atingimento de resultados positivos que, na minha visão, contribuem para o elevado conceito da PAPEM junto à MB.*

*Adicionalmente, vivemos um período de grandes mudanças tecnológicas e a PAPEM vem se adequando a esse novo cenário. Dentro desse contexto, a OM está enfrentando seu maior desafio: o projeto de modernização do Sistema de Pagamento da Marinha (SISPAG). O chamado SISPAG-2 trará uma enorme agilidade ao processo mensal de pagamento, otimizando o trabalho administrativo das OM como um todo, independente de serem OM apoiadas ou Organizações Centralizadoras.*

*Por fim, ressalto a atuação discreta e silenciosa da PA-PEM, sempre com “Ordem, Prontidão e Regularidade”, lema dessa singular Organização Militar.*

5) Quais foram os principais ensinamentos e experiências angariados nas negociações afetas ao PROSUB?

*Durante as negociações do PROSUB, foi ultrapassada a fronteira da criação, ao ser elaborado um único contrato, o qual não se limitava em si mesmo, mas permitiu estabelecer todas as contratações subordinadas envolvidas no programa. Ainda no aspecto contratual pioneiro do PROSUB, a cláusula de golden share inserida na criação da empresa Itaguaí Construções Navais (ICN), permitiu à Marinha manter o controle das decisões em relação àquela Sociedade de Propósito Específico (SPE).*

*As negociações do PROSUB envolveram importantes órgãos do país e do exterior e exigiram habilidade para atender às exigências de cada parte envolvida para que fossem alcançadas as melhores condições contratuais para a Marinha e para o Brasil. Os percentuais de financiamento dos contratos subordinados foram muito favoráveis, em alguns deles, o patamar chegou a quase 100%, propiciando uma significativa redução do impacto orçamentário para a União.*

*A experiência absorvida pelos oficiais que participaram da negociação demonstrou que, na realidade mundial, resultados são imagens instantâneas do contexto universal e demonstram que os negociadores precisam conhecer a cultura, o conceito e a moral das partes envolvidas, a fim de angariar vantagens nessas negociações transculturais. O processo nas negociações é complexo por envolver, sobretudo, aspectos comportamentais. Não é suficiente considerar os resultados e generalizar as ações a adotar. A evolução das competências negociais deve ocorrer na mesma velocidade da globalização, com metodologia, planejamento e esforço das partes para perceber as variáveis intangíveis do processo, de modo a facilitar a montagem do “quebra-cabeças” negocial.*

6) Como Vossa Excelência visualiza a participação de instituição financeira do Governo e outras organizações (PPP) na viabilização de grandes Projetos da MB?

*O financiamento externo foi, por algum tempo, a principal ferramenta utilizada para a viabilização financeira de grandes projetos da MB. Entretanto, a crise econômica mundial, sobretudo nos países europeus, contribuiu para a elevação da taxa*

*de juros cobrada nos financiamentos externos e do risco de uma operação envolvendo grandes volumes financeiros.*

*Dado esse cenário mundial desfavorável à obtenção de financiamentos externos e considerando as restrições de ordem orçamentária, vislumbrou-se que o BNDES, principal instituição financeira do Governo Federal, poderia ser uma fonte de recursos para a viabilização dos projetos de interesse da Força.*

*Nesse sentido, a COrM desenvolveu com aquele banco e com a Secretaria do Tesouro Nacional uma estrutura de financiamento, baseada em uma operação de Arrendamento Mercantil, em que o financiamento do BNDES será concedido diretamente à empresa, em percentual que dependerá da análise das características do projeto e das empresas que o executarão.*

*Outra possibilidade para a viabilização de grandes projetos é a contratação pelo regime de PPP, atualmente empregada no Brasil e no mundo, em projetos das mais diversas áreas, como construção e operação de escolas e hospitais, operação de instalações governamentais, construção e manutenção de residências, operação de simuladores de aeronaves de ataque e transporte de equipamentos pesados, entre outros.*

*No âmbito do Ministério da Defesa, a PPP também está sendo encarada como uma das possíveis ferramentas para a viabilização de seus projetos em áreas distintas da atividade-fim das Forças Armadas, permitindo que o parceiro privado apresente soluções que representem efetivamente melhoria na gestão e redução de custos para os cofres públicos.*

*A MB, alinhada com o MD, está estruturando, por meio da Diretoria de Administração da Marinha (DAAdM), uma unidade de PPP de forma a estabelecer um centro de referência de conhecimento que seja capaz de prover assessoramento técnico às suas organizações militares sobre o tema.*

*Além disso, a MB desenvolve três projetos, nas seguintes áreas: Complexo Esportivo (CEFAN); Empreendimento Residencial (PROSUB); e Infraestrutura para Manutenção de Meios (AMRJ).*

*Como se pode observar, há que se buscar sempre novas oportunidades de negócio para a viabilização de grandes projetos, sendo o BNDES e parceiros privados de grande porte entidades de suma importância para se chegar a novos horizontes.*

7) Como Oficial IM mais antigo na ativa, como Vossa Excelência projeta o Corpo de Intendentes da Marinha para o futuro?

*A MB, atualmente, convive com projetos de grande relevância, não só relacionados com a própria organização, mas também com o desenvolvimento do País. Grandes esforços*

são realizados para recuperação da capacidade operativa, com obtenção e construção de meios mais modernos, para continuidade do PROSUB e do Programa Nuclear da Marinha (PNM), dentre outros.

Esses projetos são viabilizados por recursos extremamente significativos em termos financeiros e amparados por operações orçamentárias, por muitas vezes, complexas. Essa nova realidade vem exigindo, cada vez mais, a adoção de práticas de governança e gestão fundamentadas em uma estrutura administrativa que atenda aos requisitos de eficiência, eficácia, efetividade e, principalmente, economicidade, visando o planejamento e a execução de complexos e importantes programas e ações de interesse de nossa Força.

Dessa forma, faz-se mister que a atual estrutura dos Órgãos de Direção Setorial (ODS), em especial da SGM, esteja devidamente preparada para coordenar o volume crescen-

te de atividades afetas às áreas de orçamento, finanças, controle interno, logística e gestão pública, que demandam respostas precisas e tempestivas. Algumas reestruturções organizacionais já estão em andamento, de forma que a MB disponha de uma composição compatível com a estrutura administrativa demandada.

Nesse contexto, projeto para o futuro um Corpo de Intendentes da Marinha (CIM) composto por pessoas – Oficiais e Praças – altamente capacitadas e qualificadas para o trato dos desafios existentes e daqueles novos desafios impostos à Marinha, com o crescimento e desenvolvimento do país. Além disso, vislumbro uma estrutura organizacional para o CIM que dê o suporte necessário às tomadas de decisão, tanto no nível político quanto no nível técnico, medida já iniciada com a criação da COrM, por ocasião da reestruturação do Setor SGM, sediada em Brasília-DF e dirigida por um Vice-Almirante(IM).



## CCCPM

Caixa de Construções de Casas  
para o Pessoal da Marinha

### Nossos Produtos:

- .Empréstimo Imobiliário
- .Financiamento Imobiliário
- .Bolsa de Imóveis
- .Assessoria Imobiliária

**Endereço:** Av. Rio Branco, 39 - 11º andar  
Centro - Rio de Janeiro - RJ

**e-mail:** atendimento@cccpm.mar.mil.br

**Telefone:** (21) 2105-7400

Confira a relação completa dos  
postos de atendimento em nosso site.

[www.cccpm.mar.mil.br](http://www.cccpm.mar.mil.br)



SEU **SONHO** É A  
NOSSA **MISSÃO!**

8) E que mensagem Vossa Excelência deixa para os oficiais do Corpo de Intendentes da Marinha?

*Deixo, inicialmente, o meu agradecimento a todos aqueles que fazem o dia-a-dia da nossa querida Intendência. O nosso trabalho, silencioso, vem demonstrando ser de extrema importância para a consecução dos objetivos e o cumprimento da missão da MB. Continuem ostentando com orgulho a folha de acanto, nosso símbolo primeiro.*

*Adicionalmente, gostaria ainda de concitar a todos que permaneçam na busca constante do conhecimento, essencial para galgarmos o nível de excelência exigido nas negociações dos assuntos de interesse da nossa instituição, com os órgãos extra-MB.*

*Por fim, reforço a importância de continuarmos acreditando na Instituição e buscando dar continuidade ao legado deixado pelos nossos antecessores, desde os primórdios da Intendência, passando pelos feitos realizados pelo nosso Patrono, o Almirante Gastão Motta, até os dias atuais.*

## VICE-ALMIRANTE (IM)



**ANATALICIO RISDEN JÚNIOR**

### 1. DADOS PESSOAIS

- ⊙ Nascimento: 17/12/1956
- ⊙ Naturalidade: Curitiba, PR

### 2. PRINCIPAIS COMISSÕES

- ⊙ Comandante de Companhia de Aspirantes da Escola Naval
- ⊙ Instrutor dos Guardas-marinha na 1ª Viagem de Instrução no Navio-Escola “Brasil”
- ⊙ Ajudante de Ordens do Presidente da República “José Sarney”
- ⊙ Diretor do Depósito de Material Comum da Marinha
- ⊙ Subchefe da Estação Brasileira “COMANDANTE FERRAZ” na Antártica
- ⊙ Diretor do Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha
- ⊙ Assessor Parlamentar do Comando da Marinha
- ⊙ Chefe de Gabinete do Secretário-Geral da Marinha

### 3. CONDECORAÇÕES

- ⊙ Ordem do Mérito da Defesa – Comendador
- ⊙ Ordem do Mérito Naval – Grande-Oficial
- ⊙ Ordem de Rio Branco – Cavaleiro
- ⊙ Ordem do Mérito Aeronáutico – Comendador
- ⊙ Ordem do Mérito Judiciário Militar – Alta-Distinação
- ⊙ Ordem do Mérito Militar – Comendador
- ⊙ Medalha do Mérito Mauá
- ⊙ Ordem do Mérito do Trabalho – Cavaleiro
- ⊙ Medalha da Vitória
- ⊙ Medalha do Serviço Militar do Passador de Ouro – 3º decênio
- ⊙ Medalha Mérito Tamandaré
- ⊙ Medalha Mérito Marinheiro
- ⊙ Medalha do Pacificador
- ⊙ Medalha do Mérito Santos Dumont
- ⊙ Prêmio “Almirante Luiz Philipe Saldanha da Gama”
- ⊙ Prêmio “Museu Histórico Nacional”
- ⊙ Ordem do Mérito Brasília – Cavaleiro
- ⊙ - Emérito Cidadão de Curitiba

# Juridicidade Administrativa e a atividade de pagamento de pessoal: uma nova leitura da legalidade estrita

---

\*Tenente-Coronel (FAB) Caio Lucio Monteiro Sales

---

**RESUMO:** Este artigo visa demonstrar a importância da juridicidade administrativa no Direito Administrativo Brasileiro, como uma nova leitura da legalidade, e sua aplicabilidade no que concerne às atividades de pagamento de pessoal por parte da Administração Pública Militar. Serão abordados alguns aspectos relacionados à decadência do mito liberal da supremacia absoluta da lei, alguns pontos relacionados ao princípio da juridicidade administrativa como representativo da aurora de um Novo Caminho, o reconhecimento implícito da juridicidade administrativa pelo TCU e o Acórdão 1151/2013 TCU-Plenário como um exemplo da aplicabilidade da juridicidade administrativa na interpretação de normas relacionadas ao pagamento de pessoal militar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo – Legalidade – Juridicidade Administrativa – Administração Pública Militar – Pagamento de Pessoal

**ABSTRACT:** *This article aims to demonstrate the importance of administrative juridicity in administrative Brazilian Administrative Law, as a new reading of legality, and its applicability with respect to payment activities of personnel by the Military Public Administration. We will discuss some aspects related to the decay of the liberal myth of the absolute supremacy of the law, some points related to the principle of administrative juridicity, as representative of the dawn of a New Path, the implicit recognition of administrative juridicity by the TCU and Judgment 1151 / 2013 TCU-Plenary as an example of the applicability of administrative juridicity in the interpretation of rules regarding the payment of military personnel.*

**KEYWORDS:** Administrative Law - Legality – Administrative Juridicity - Military Public Administration - Payment of Staff

## INTRODUÇÃO

Quando pensamos em Direito nos vem à mente, num primeiro plano, a ideia de lei, de norma, de regulamentação da vida em sociedade. Entretanto, se considerarmos o Direito dessa forma, colocar-nos-emos, de imediato, diante de um grande problema, qual seja o da velocidade de evolução da sociedade.

E como a sociedade, a Vida evolui, se transforma, sofre mutações. A lei, a norma escrita, não acompanha tais transformações. Nessa corrida, a norma escrita perde fôlego e a Vida segue evoluindo, sempre um passo à frente. Tal descompasso entre a Vida e a norma escrita necessita ser corrigido. Entram em cena os princípios jurídicos, como verdadeiros oxigenadores do ordenamento jurídico.

Como representativo de uma nova leitura da legalidade estrita, o princípio da juridicidade administrativa, conforme previsto no art. 2º, parágrafo único, inciso I, da Lei 9.784/99, vem trazer ao administrador público a oportunidade única de realizar a “justiça administrativa” sem a tão frequente intervenção do Judiciário em face daquelas situações não previstas na norma escrita.

Assim como nas mais diversas áreas de atuação do administrador público militar, a atividade de pagamento de pessoal é também uma daquelas extremamente marcadas pela obediência à legalidade estrita, à exata subsunção do fato à norma. Só se paga o que está publicado e só se publica aquilo que tem total amparo na norma escrita. Mas nem toda situação do mundo fático se encontra prevista na norma estrita.

A juridicidade, como princípio ampliativo da legalidade estrita, em termos da atividade de pagamento de pessoal pode vir ao socorro da própria Administração. Uma Administração que melhor aplica a norma escrita aos mais diversos casos concretos que se apresentam faz, em uma instância ainda administrativa, o que podemos chamar de “aplicação justa da norma”. Por vezes o Poder Judiciário é acionado e compulsado, por uma questão de simples razoabilidade na leitura da norma, a determinar

à Administração uma ação que poderia ter sido tomada na esfera administrativa.

Neste ponto cabe uma observação. Não estamos a criticar a postura legalista do administrador público militar na aplicação da norma escrita de forma rigorosa. A liberdade de interpretação em excesso e de forma não controlada pode levar ao pagamento de direitos financeiros não previstos e sem fundamento. E, não nos esqueçamos, o erro no pagamento traz prejuízo ao erário e àquele que recebe e que posteriormente tem de ressarcir valores aos cofres públicos comprometendo, por não raras vezes, o seu orçamento mensal. Frisemos, a aplicação do princípio da juridicidade traz ao administrador público militar um reforço em uma outra obrigação que já lhe é inerente: a responsabilidade.

No âmbito do Comando da Aeronáutica, notadamente na atividade normativa desenvolvida pela Divisão de Análise e Normas de Pagamento de Pessoal – País da Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da Diretoria de Intendência da Aeronáutica, o princípio da juridicidade ainda é aplicado de forma incipiente, ainda assim com bastante cautela. Trata-se de uma quebra de paradigma, uma verdadeira mudança de cultura com relação à legalidade estrita. Daí a importância de trazer ao conhecimento daqueles agentes públicos responsáveis pelo pagamento de pessoal alguns aspectos relacionados ao princípio da juridicidade, iniciando pela decadência do mito liberal da supremacia absoluta da lei.

## A DECADÊNCIA DO MITO LIBERAL DE SUPREMACIA ABSOLUTA DA LEI<sup>1</sup>

Quando trazemos à discussão o tema relacionado ao enfraquecimento, para não dizer “queda”, do paradigma que envolve a supremacia absoluta da lei no Sistema Jurídico-Administrativo, devemos procurar os fatores que

1 SALES, Caio Lucio Monteiro. Juridicidade administrativa: aurora de um novo caminho. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 115, ago 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13583&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13583&revista_caderno=4)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

para tal contribuíram ou estão a contribuir. Para Paulo Otero, tal desmistificação da lei se deveu a dois fatores principais: a erosão do mito liberal e a tomada de consciência acerca da imperfeição intrínseca da lei.<sup>2</sup>

Em face do mito liberal, “perante uma lei que tudo podia fazer, desconhecendo limites materiais de actuação [...], desenvolveu-se um positivismo legalista que conduziu a uma quase divinização da lei.”<sup>3</sup> Para o pensamento liberal iluminista, a lei, como produto da razão e emanada dos representantes da sociedade, era capaz de regular todo e qualquer assunto e se constituía, principalmente na Europa, importante berço de teorias jurídicas.<sup>4</sup>

A despeito de tamanha importância da lei para o liberalismo, o mito da perfeição da lei passou por uma progressiva erosão durante o século XX em razão de dois fatores principais: a grande evolução do valor e significado da Constituição e a mudança radical no modelo de Estado.<sup>5</sup>

No que se refere ao significado e valor da Constituição, segundo Paulo Otero, três ordens de razões determinaram a reformulação da importância e força da lei advinda do liberalismo: a rigidez das Constituições, a programaticidade das Constituições e o desenvolvimento do princípio da constitucionalidade.<sup>6</sup>

A passagem de um modelo de constituições flexíveis para um modelo de constituições rígidas deslocou a lei do ápice do ordenamento, para uma posição de vinculação à fonte constitucional, com o estabelecimento de limites formais e materiais à edição da lei.<sup>7</sup>

Quanto ao aspecto programático, as constituições passaram de orgânicas ou estatutárias a programáticas, expressando a vontade de um Estado Social, a qual deveria ser respeitada pelo legislador na edição de leis.<sup>8</sup>

Por fim, o princípio constitucionalista trouxe a ideia, proveniente da Escola de Viena, de supremacia da Constituição. A lei só teria validade se compatível com a Carta Política.<sup>9</sup>

A questão da alteração do modelo de Estado é de fácil entendimento. Se em um ambiente de liberalismo, a intervenção estatal era mínima em face da garantia da liberdade para as pessoas, representando a lei, a vontade geral, no ambiente relativo ao Estado de Bem-Estar, o poder político passou a atuar no sentido de satisfazer as necessidades coletivas e dispostas nas Constituições como direitos fundamentais. Nessa nova realidade social, o legislador passou a se guiar, na edição das leis, não mais por um princípio de intervenção mínima, mas por um objetivo garantidor do desenvolvimento de tarefas estatais relacionadas ao bem-estar de todos.<sup>10</sup>

O segundo ponto levantado pelo jurista português como fator de desmistificação da lei é a questão da imperfeição intrínseca da lei.<sup>11</sup> Diz respeito à impossibilidade legislativa de previsão e regulamentação de todos os riscos enfrentados pelas sociedades desenvolvidas: crises financeiras, ataques terroristas, catástrofes naturais, etc. Todas as imprevisões do mundo atual não possuem resposta pronta por parte do legislativo, o que dá às cláusulas gerais a importante missão de completar a lei, adaptando-a a cada caso.<sup>12</sup>

Gustavo Binenbojm aponta que, didaticamente, é possível citar algumas razões para crise da lei, considerada

2 OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Porto: Almedina, 2003. p. 152-158.

3 Ibid., p. 153.

4 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 126.

5 OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Porto: Almedina, 2003. p. 154.

6 Ibid., p. 154-156.

7 OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Porto: Almedina, 2003. p. 154-156.

8 OTERO, loc. cit.

9 OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Porto: Almedina, 2003. p. 154-156.

10 Ibid., p. 156.

11 Ibid., p. 158-161.

12 OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Porto: Almedina, 2003. p. 158-161.

de forma geral, e da legalidade administrativa, de forma particular: o fenômeno da proliferação legislativa; a lei como fundamento para a injustiça e a barbárie; a vitória do constitucionalismo sobre o legalismo; além da criação de espaço para que atos infraconstitucionais sirvam de fundamento à atuação administrativa.<sup>13</sup>

A proliferação das leis causa a inflação legislativa, uma vez que o legislador quer tratar de qualquer assunto por meio delas, o que as banaliza e as desacredita.<sup>14</sup>

No Brasil, a tendência do legislador de tudo tratar por meio de lei tem raiz, acreditamos, no próprio modelo analítico de nossa Constituição, que procurou detalhar ao máximo possível diversos assuntos, além da organização do Estado e dos direitos e garantias fundamentais. Exemplo clássico é o caso do Colégio Pedro II, tratado no art. 242, §2º, da CF/88<sup>15</sup>.

O positivismo normativista, estabelecendo a validade de uma lei apenas em razão de sua conformidade com outra hierarquicamente superior, sem considerar valores e princípios éticos, acabou por tornar a lei veículo de injustiças e verdadeiras barbaridades, a exemplo das práticas nazi-fascistas do período da Segunda Grande Guerra.<sup>16</sup>

O constitucionalismo trouxe a vitória da Constituição e seus princípios norteadores sobre a lei. O Direito passou a ser entendido não somente como oriundo da lei, mas acima de tudo, da Constituição. Os valores e princípios constitucionais passaram a nortear todos os ramos jurídicos e, principalmente ao que interessa neste artigo, o administrador passou a pautar sua gestão e ações não

mais somente na lei, mas na Constituição.<sup>17</sup>

Outra razão, apontada por Binenbojm, “[...] decorre do fato de assistir-se atualmente à criação de uma série de atos normativos infraconstitucionais capazes de, por si próprios, servirem de fundamento à atuação administrativa.”<sup>18</sup>

Como podemos constatar, as razões que explicam o fenômeno da erosão ou desprestígio da lei são das mais variadas ordens. Mas como proceder, notadamente o administrador público, diante de um quadro de crise da lei, outrora o grande símbolo da segurança jurídica? Surge a juridicidade como uma nova esperança.

## UM NOVO CAMINHO: A JURIDICIDADE COMO LIMITE DA LEGALIDADE ESTRITA<sup>19</sup>

Pensemos na seguinte situação: um servidor público adota uma criança de quatro anos de idade, mas não o faz por meio de autorização judicial, e sim por instrumento público.

Ocorre que a adoção se dá em 1984, quando em vigor o Código de Menores, legislação que previa para a adoção de uma criança a indispensável autorização judicial, sob pena de nulidade do ato.

A despeito do vício do ato, o servidor cadastra a filha adotiva como sua dependente perante a Administração Pública. Sem atentar para o defeito do ato, a Administração acolhe o registro.

Posteriormente o servidor vem a falecer e a filha adotiva passa a receber a pensão relativa ao adotante falecido. Dezoito anos mais tarde o vício de forma da adoção é levantado e a pensão é cancelada pelo Tribunal de Contas da União. A pensionista, prejudicada, interpõe mandado de segurança perante o STF.

13 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 127-136.

14 *Ibid.*, p. 127-128.

15 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29 Mar. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013

16 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 129.

17 *Ibid.*, p. 130.

18 *Ibid.*, p. 132.

19 SALES, Caio Lucio Monteiro. Juridicidade administrativa: aurora de um novo caminho. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 115, ago 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13583&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13583&revista_caderno=4)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

Em acórdão prestigiador dos princípios da confiança e segurança jurídica, o STF defere a segurança e desconstitui a decisão de cancelamento da pensão por parte do TCU, mantendo os proventos da pensionista. Estamos a nos referir ao MS 24268-0/2004 MG<sup>20</sup>.

O caso citado acima é exemplo da convalidação contra legem, possível em face da leitura constitucional do Direito Administrativo. Uma atuação da Administração que não deve se dar somente conforme a lei, mas, principalmente, conforme o Direito<sup>21</sup>, consoante o previsto na Lei 9.784/99. Quando falamos nessa ampliação da

legalidade, estamos a nos referir ao princípio da juridicidade<sup>22</sup>.

Em sede de Direito Administrativo, o princípio da juridicidade administrativa pode e deve ser entendido como a vinculação da Administração não somente à lei formal, mas a um bloco de legalidade, ou seja, o ordenamento jurídico como um todo sistêmico.<sup>23</sup>

Há quem considere o princípio da juridicidade como resultante do fenômeno de constitucionalização do ordenamento jurídico, chamando-o também por princípio da constitucionalidade.<sup>24</sup>

O conceito de bloco de legalidade é bastante amplo e pode incluir princípios gerais e setoriais, costume, jurisprudência, a lei, enfim, o todo do Direito. Assim, para Juan Carlos Cassagne, “[...] los principios generales del derecho integran el bloque de legalidad que funda y orienta, pero, sobre todo, limita y vincula el obrar de la Administración Pública.”<sup>25</sup>

Dissertando sobre os requisitos do ato administrativo, Ernst Forsthoff também se refere ao Direito como algo bem mais amplo que a Lei. Nas palavras do administrativista alemão:

De la Ley no se deducen sino parcialmente cuáles son los requisitos que tienen que cumplirse para que un acto administrativo sea plenamente correcto. En la Ley se encuentran establecidas la repartición entre las compe-

20 Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. 3. Direito de defesa ampliado com a Constituição de 1988. Âmbito de proteção que contempla todos os processos, judiciais ou administrativos, e não se resume a um simples direito de manifestação no processo. Constituição 4. Direito constitucional comparado. Pretensão à tutela jurídica que envolve não só o direito de manifestação e de informação, mas também o direito de ver seus argumentos contemplados pelo órgão julgador. 5. Os princípios do contraditório e da ampla defesa, assegurados pela Constituição, aplicam-se a todos os procedimentos administrativos. Constituição 6. O exercício pleno do contraditório não se limita à garantia de alegação oportuna e eficaz a respeito de fatos, mas implica a possibilidade de ser ouvido também em matéria jurídica. 7. Aplicação do princípio da segurança jurídica, enquanto subprincípio do Estado de Direito. Possibilidade de revogação de atos administrativos que não se pode estender indefinidamente. Poder anulatório sujeito a prazo razoável. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 8. Distinção entre atuação administrativa que independe da audiência do interessado e decisão que, unilateralmente, cancela decisão anterior. Incidência da garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal ao processo administrativo. 9. **Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica.** Presença de um componente de ética jurídica. **Aplicação nas relações jurídicas de direito público.** 10. Mandado de Segurança deferido para determinar observância do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF art. 5º LV) CF5ºLV. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24268 MG / Relatora Min. Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Julgamento em 4 fev. 2004. DJ 17 set. 2004. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769533/mandado-de-seguranca-ms-24268-mg-stf>>. Acesso em: 11 out. 2012). (grifos nossos)

21 BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 Fev. 1999. [...] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - **atuação conforme a lei e o Direito**; [...]. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/L9784.htm>>. Acesso em: 29 abr. 2012. (grifo nosso)

22 Em nossas aulas da disciplina Direito Administrativo Econômico, como alunos do Curso de Mestrado em Direito da UFBA, tivemos a oportunidade de ter contato com as ideias do Prof. Celso de Castro no que concerne ao conceito de juridicidade. O professor faz uma analogia entre o sistema circulatório humano e o sistema de normas. Para ele, assim como o sangue, ao circular pelos órgãos e tecidos, leva nutrientes e vida às células, assim o faz a Constituição, ao “irrigar” o ordenamento jurídico com seus princípios e valores, dando assim dinamicidade e “vida” ao Direito.

23 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo:** direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 141.

24 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A constitucionalização do direito administrativo:** o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 73.

25 CASSAGNE, Juan Carlos. **Estudios de derecho público.** Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1995. p. 15.

tencias por razón de la materia y del lugar, los preceptos relativos a la forma y el procedimiento, determinaciones con respecto al contenido de los actos administrativos, etc. Sin embargo, estas prescripciones no agotan ni con mucho todas las exigencias a que debe responder un obrar administrativo limpio de irregularidades. Existen otros requisitos que derivan de la razón, de la lógica inmanente del Derecho, de las concepciones éticas y de las Leyes naturales que, intrínsecamente considerados, parecen tan evidentes y obvios que resultaría raro, cuando menos, hacer mención expresa de ellos en las Leyes, no obstante lo cual poseen importancia en la práctica administrativa.<sup>26</sup>

Visualizamos, assim, a juridicidade como uma legalidade mais ampla, mais dinâmica, a englobar normas regras, normas princípios (notadamente os constitucionais), costumes, doutrina e jurisprudência.

A esse conceito alargado de legalidade, a doutrina denominou de “bloco de legalidade”. Tal expressão “[...] procura designar todas as normas (e não apenas as leis), inclusive as de origem jurisprudencial (princípios gerais de Direito), que são impostas à Administração.”<sup>27</sup>

Ao trazer à consideração do administrador público não somente a lei, mas também os valores carregados pelos princípios jurídicos, notadamente os constitucionais, a juridicidade cumpre um importante papel de limitar o princípio da legalidade. Dessa forma, evita-se o cometimento de absurdos e irracionalidades que, não raro, a aplicação cega e restritiva da lei formal pode proporcionar.

Sobre tal função limitadora da juridicidade, Diogo de Figueiredo Moreira Neto diz que a constitucionalidade, “[...] como expressão máxima da juridicidade na ordem jurídica interna de cada país, passa a ser amplamente entendida não apenas como a inspiração e a motivação,

26 FORSTHOFF, Ernst. **Tratado de derecho administrativo**. Tradução de Legaz Lacambra, Garrido Falla e Gómez de Ortega y Junge. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958. p. 307.

27 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A constitucionalização do direito administrativo**: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.p. 74.

mas como o limite da legalidade.”<sup>28</sup>

Com o fortalecimento do princípio da juridicidade, rompe-se com o mito da supremacia da lei no que toca à Administração Pública. O administrador público, antes apegado essencialmente à lei e com olhos pouco voltados à Constituição, agora se vê diante da aplicação direta das normas constitucionais, mormente as principiológicas, aos diversos atos e fatos da rotina administrativa.

Para Paulo Otero, “[...] a lei deixou de ter hoje o monopólio habilitante da actividade administrativa, [...] a aplicação da Constituição à Administração Pública e pela Administração Pública não exige necessariamente a mediação legislativa.”<sup>29</sup>

Do que dissemos até aqui, frisamos que a legalidade administrativa estrita pode e deve ser aplicada pelo administrador público de forma alargada, com a incidência direta de princípios constitucionais expressos ou implícitos, tudo com o objetivo de se alcançar uma atuação administrativa eficiente e coerente com o nosso atual Estado Constitucional Democrático de Direito.

Estamos a falar da possibilidade de mitigação do princípio da legalidade estrita na seara do Direito Administrativo: a aurora da juridicidade como um Novo Caminho, caminho esse já reconhecido implicitamente pelo Tribunal de Contas da União.

## A JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: RECONHECIMENTO IMPLÍCITO<sup>30</sup>

Por ser o Tribunal de Contas da União (TCU) o Órgão auxiliar do Poder Legislativo no tocante ao controle ex-

28 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e estado**: o direito administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 54.

29 OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Porto: Almedina, 2003.p. 735.

30 Capítulo extraído de artigo aceito para publicação na Revista da Universidade da Força Aérea, Vol. 26, nº 33, Rio de Janeiro, Dez. 2013, intitulado “Juridicidade Administrativa no Comando da Aeronáutica: um estudo de caso”.

terno no Brasil, conforme disposto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal<sup>31</sup>, torna-se relevante expor, de forma breve, a posição, mesmo que implícita, do referido Tribunal quanto ao princípio da juridicidade administrativa no âmbito da Administração Pública.

A posição do TCU quanto ao princípio da juridicidade pode ser extraída do Acórdão 158/2009 Plenário<sup>32</sup>. A mencionada decisão referiu-se a um processo em que a empresa Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS se viu obrigada pelo TCU, em Acórdão anterior (477/2008 Plenário), a publicar na internet todos os seus patrocínios esportivos, culturais e institucionais, incluindo o nome do beneficiário, o valor, a vigência e a política de patrocínio.

Inconformada, a PETROBRAS interpôs junto ao Tribunal de Contas da União um pedido de reexame da decisão, alegando ausência de previsão expressa acerca da obrigatoriedade de publicação dos patrocínios e ofensa ao princípio da legalidade por parte do Tribunal, o qual estaria impondo obrigações onde a lei não o havia feito. Em outras palavras, o TCU estaria "legislando" com base em princípios, no caso os da publicidade, moralidade e impessoalidade.

Por meio do Acórdão 158/2009, o Plenário do TCU admitiu a aplicação conceitual do princípio da juridicidade, ao reconhecer o valor normativo dos princípios e ao "prestigar os valores inscritos em normas fundamentais, inscritas na Lei Maior, alcançando a verdadeira dimensão do conceito 'legalidade'"<sup>33</sup>. Reconhecendo o va-

lor dos princípios e desapegando-se do rigor formal da legalidade estrita, o TCU negou provimento ao pedido de reconsideração interposto pela PETROBRAS.

Assim, ao reconhecer o valor normativo dos princípios, o TCU acabou por ratificar implicitamente a necessidade de aplicação do princípio da juridicidade no tocante às atividades da Administração Pública em substituição ao apego exacerbado do administrador à letra da Lei. Por fim, assim ficou registrado no Acórdão do TCU: "[...] a exaltação do positivismo jurídico pode levar o direito a ser prisioneiro da lei, o que seria uma negação de um ditado elementar da boa hermenêutica: 'a pior interpretação da lei é a literal' [...]"<sup>34</sup>

Assim, entendemos que o administrador público, notadamente o agente público militar responsável pelas atividades relacionadas ao pagamento do pessoal, encontra na citada posição do TCU um porto seguro em que pode alicerçar suas decisões no princípio da juridicidade, mormente em situações extraordinárias e não previstas expressamente na norma escrita. Vale destacar que, em sede de aplicação do princípio da juridicidade, a análise do caso concreto deve ser feita de forma minuciosa e razoável.

Relacionar o princípio da juridicidade às atividades de pagamento de pessoal não é tarefa de grande dificuldade, haja vista a larga aplicação do referido princípio na atuação da Administração Pública como um todo, consoante o art. 2º, parágrafo único, da Lei 9.784/99<sup>35</sup>. Um recente posicionamento do Tribunal de Contas da União

31 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29 Mar. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

32 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 158/2009 Plenário**. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, 11 de fevereiro de 2009. DOU em 16 fev 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2009&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=158&>>. Acesso em: 14 set. 2013.

33 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 158/2009 Plenário**. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, 11 de fevereiro de 2009. DOU em 16 fev 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2009&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=158&>>. Acesso em: 14 set. 2013.

34 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 158/2009 Plenário**. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, 11 de fevereiro de 2009. DOU em 16 fev 2009. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2009&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=158&>>. Acesso em: 14 set. 2013.

35 BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 Fev. 1999. [...] Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - **atuação conforme a lei e o Direito**; [...]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2012. (grifo nosso)

pode ser tomado de empréstimo por se tratar de uma clara aplicação do princípio da juridicidade e que tem relação com a atividade de pagamento de pessoal, uma vez que traz uma definição acerca da possibilidade de acumulação de proventos de inatividade militar com a remuneração de professor público: o Acórdão 1151/TCU-Plenário.

## JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA APLICADA: O ACÓRDÃO 1151/2013 DO TCU

Um assunto bastante controverso sempre esteve em discussão no seio da Administração Pública Militar, mormente entre os agentes públicos encarregados do pagamento de pessoal: poderia um militar inativo acumular seus proventos com a remuneração de um cargo público de professor?

A resposta a tal indagação sempre esteve, até o mês de maio de 2013, amparada pelo princípio da legalidade estrita, ou seja, para a Administração Pública Militar, com base em uma leitura do texto expresso da Constituição da República de 1988, tal acumulação não seria possível. A uma porque o art. 142, parágrafo terceiro, inciso II, veda ao militar da ativa a assunção de outro cargo ou emprego públicos; a duas porque o inciso VIII, daquele mesmo parágrafo, não estendeu aos militares da ativa o direito de acumulação de cargos previstos no art. 37, inciso XVI, da Carta Maior, qual seja o de um cargo de professor com outro técnico ou científico<sup>36</sup>.

Dessa forma, a leitura legalista realizada pela Administração Pública Militar conduzia à conclusão de que se não era possível a acumulação, na ativa, de cargo militar com um outro de professor público, estaria também vedada a possibilidade de acumulação de proventos de inatividade com a remuneração do cargo de magistério, uma vez que não havia guarida constitucional para tal situação.

Assim, os casos de acumulação de proventos de inati-

vidade militar com a remuneração de professor público, em face de cargo de magistério público assumido após a passagem para a reserva remunerada, eram considerados ilegais e processos administrativos eram instaurados com vistas ao saneamento da ilegalidade o que, não raro, acabava por gerar demandas judiciais contra a União e a manutenção dos militares da reserva no cargo de magistério público por força de liminares ou antecipação de tutela. Em um país com grande demanda por docentes e com a necessidade crescente de educação de sua população, seria razoável a aplicação da legalidade estrita, no caso, do texto constitucional, afastando do setor público docentes, militares da reserva remunerada, com muito a contribuir para a formação acadêmica e profissional no país?

Como resposta a uma Consulta formulada pelo Ministro da Defesa ao Tribunal de Contas da União, o Acórdão 1151 Plenário, daquela Corte de Contas, acabou por colocar fim à discussão acerca do tema, uma adequação do texto constitucional ao Mundo da Vida.

O Acórdão em questão estabeleceu que “[...] é possível ao militar inativo exercer o cargo de magistério público e acumular os seus proventos da inatividade com os vencimentos do cargo de professor.”<sup>37</sup> Na análise por parte do TCU a juridicidade administrativa esteve presente como princípio mais amplo do que o da legalidade estrita. Aplicando a analogia, a interpretação sistêmica da Constituição e a lógica jurídica, para não dizer o postulado da razoabilidade, o Tribunal de Contas superou a legalidade estrita e aplicou o Direito ao caso em discussão, em outras palavras, a juridicidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste breve ensaio esperamos ter atingido o objetivo de trazer ao conhecimento do administrador

36 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988; atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29 Mar. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

37 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1151/2013 Plenário**. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, 15 de maio de 2013. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2013&colegiado=PLENARIO&umeroAcordao=1151&>>. Acesso em: 14 set. 2013.

público militar, notadamente aquele ligado às atividades de pagamento de pessoal, a importância cada vez mais crescente do princípio da juridicidade.

Ao trazer à superfície a juridicidade administrativa, em sua análise daqueles casos menos comuns e por vezes não previstos expressamente na legislação escrita, por-ta-se o administrador público militar como um verdadeiro agente público que busca atingir a finalidade precípua da Administração Pública, qual seja o interesse público.

E quando trazemos à colação a expressão “interesse público” estamos nos referindo àquele dever de realização de justiça administrativa, ou seja, a aplicação coerente e razoável da norma regra, da lei em sentido estrito, sempre com olhos nos princípios e postulados constitucionais e no Direito como algo muito mais amplo e abrangente, algo que se confunde com a própria Vida em constante evolução. Entretanto, frisemos, sempre com muita cautela, responsabilidade e conhecimento jurídico-administrativo.

*\*Tenente-Coronel Caio Lucio Monteiro Sales  
Sub-Diretoria de Pagamento de Pessoal - FAB*

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29 Mar. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao-Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao-Compilado.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 Fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2012.

BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em: 11 out. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União . Acórdão 158/2009 Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, 11 de fevereiro de 2009. DOU em 16 fev 2009. Disponível em:< <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2009&colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=158&>>. Acesso em: 14 set. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União . Acórdão 1151/2013 Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, 15 de maio de 2013. Disponível em:< <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?anoAcordao=2013&colegiado=PLENARIO&n>

[umeroAcordao=1151&">umeroAcordao=1151&](#)>. Acesso em: 14 set. 2013.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CASSAGNE, Juan Carlos. Estudios de derecho público. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1995.

FORSTHOFF, Ernst. Tratado de derecho administrativo. Tradução de Legaz Lacambra, Garrido Falla e Gómez de Ortega y Junge. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, direito e estado: o direito administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

OTERO, Paulo. Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Porto: Almedina, 2003.

SALES, Caio Lucio Monteiro. Juridicidade administrativa: aurora de um novo caminho. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 115, ago 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13583&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13583&revista_caderno=4)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.



ASSOCIAÇÃO HISTÓRICA E CULTURAL ALMIRANTE GASTÃO MOTTA

*Seja sócio!*

**Associação Histórica e Cultural Almirante Gastão Motta(AAGM)** – Fundada em 1º de dezembro de 2003, por iniciativa de Oficiais da Marinha do Brasil, a AAGM é uma associação civil de direito privado sem fins lucrativos, de cunho cívico, cultural, social, esportivo e recreativo que atua em prol das atividades do Corpo de Intendentes da Marinha (CIM), contribuindo, por exemplo, para as atividades relacionadas às comemorações do CIM, como a Campanha de Doação de Sangue, Reforma de Escola Pública, Corrida do Corpo de Intendentes, dentre outras.

Para cumprir o seu papel, a Associação conta com a contribuição voluntária de seus associados, no valor mensal de apenas R\$ 10,00, descontada no Bilhete de Pagamento (BP), fato que contribui significativamente para cada vez mais valorizar não só o Corpo de Intendentes, mas principalmente a Marinha do Brasil.

Ressalta-se que podem ser associados da AAGM não só os Oficiais Intendentes da ativa e da reserva, mas também os Oficiais de outros Corpos e Quadros. Vale mencionar que os associados da AAGM poderão ser contemplados com ingressos para diversos eventos sociais, por exemplo, o tradicional coquetel de confraternização do CIM que acontece anualmente no decorrer do mês de março.

Os Oficiais que desejarem associar-se poderão encaminhar email para **[intendencia@dabm.mar.mil.br](mailto:intendencia@dabm.mar.mil.br)**, citando nome completo, posto, NIP e CPF.

# Entrevista

## CA (IM) Samy Moustapha

1) Como Vossa Excelência avalia as principais ações e realizações na área de pagamento de pessoal da Marinha do Brasil?

### **CA (IM) Samy**

*O desenvolvimento do SISPAG2, coordenado pela PAPEM, é a principal realização na área de pagamento de pessoal da MB. Tal desenvolvimento foi motivado pela dificuldade de conciliação de informações demandadas pelo MD, provenientes do SISPAG e dos sistemas de gestão de pessoal da MB.*

*Diante dessa demanda, em 2002, o Comandante da Marinha, por meio da ORCOM P-6/2002, determinou o início das ações para a modernização do SISPAG, sendo reiteradas pelas ORCOM emitidas em exercícios posteriores.*

*Merece destaque, também, o esforço diuturno que a PAPEM realiza em manter o atual SISPAG, um sistema concebido na década de 60, que ainda utiliza tecnologia ultrapassada, mas que executa o pagamento do pessoal da MB.*

2) Como Vossa Excelência analisa o papel do SISPAG, a sua estrutura atual e a abrangência na Marinha do Brasil?

*O atual SISPAG atende perfeitamente às necessidades da MB, apesar de sua estrutura estar baseada em plataforma de tecnologia antiga. Com muito esforço e dedicação de seu pessoal, a PAPEM vem mantendo esse sistema de forma exemplar, o que é corroborado com o pronto atendimento das demandas recebidas de diversos setores da MB.*

3) E o projeto SISPAG2, como Vossa Excelência avalia?

*O desenvolvimento do SISPAG2, ora em curso, com sua etapa de construção já concluída e com previsão de entrada em operação em 2014, é um marco positivo para a Marinha do Brasil. O projeto SISPAG2 vem ao encontro da necessidade da MB dispor de um sistema de pagamento de pessoal moderno e atualizado, interativo com seus usuários, compatível com o estado da arte.*

*Nesse contexto, o SISPAG2 trará como principais benefícios, um menor tempo de processamento da folha, uso do ambiente Web, alta disponibilidade, prazo maior para entrada de dados para as OC/IQ, críticas on-line, integração com o Banco de Dados Integrados de Pessoal - BDI (DPMM), redução do trabalho manual e ambiente de segurança digital.*

4) Como sponsor do projeto SISPAG2, quais os principais aspectos e recomendações para o sucesso de um projeto desse tipo?

*Com o intuito de reduzir o risco decorrente da fluidez das regras de negócio e da complexidade técnica de sua implementação, o projeto SISPAG2 foi concebido para ser realizado em duas etapas, contando com uma estratégia de desenvolvimento que envolveu a PAPEM, o CASNAV, a empresa vencedora da licitação e a Equipe de Modernização do SISPAG (EMS).*

*Optou-se pelo desenvolvimento em duas etapas (com a substituição gradual dos módulos do SISPAG antigo), pois a implementação do sistema em uma única etapa seria inviável, devido a sua complexida-*

de, pois o sistema é repleto de relacionamentos com outras OM (DPMM, SIPM) e diversos órgãos extra-MB (Receita Federal, Instituições Bancárias, entre outros). Além disso, as regras de negócio estão sujeitas às constantes alterações das normas e legislações sobre pagamento de pessoal.

A contratação do CASNAV como gerente técnico do projeto permitiu a revisão dos requisitos, a especificação da tecnologia/metodologia utilizada, a estimativa de custos e a elaboração do edital da licitação, contribuindo para a garantia da qualidade do projeto.

A contratação de empresa para desenvolver o projeto se deu após um certame licitatório que privilegiou a capacitação técnica, a utilização de tecnologia/metodologia alinhada com as melhores práticas de mercado, a realização das atividades nas dependências da PAPEM (on site), e por uma equipe de alto nível, não sujeita a rotatividade.

Na formação da equipe de TI da PAPEM, chamada EMS, a Marinha do Brasil investiu na capacitação profissional dos integrantes, sendo realizados cursos e obtendo-se certificações na área de TI, permitindo deste modo que os mesmos estejam aptos a absorver os conhecimentos a serem transferidos, estando prontos a realizarem as manutenções corretivas e evolutivas no sistema, após o término do período de garantia, permitindo a Marinha do Brasil total independência da empresa que desenvolveu o projeto.

Como principais vantagens dessa estratégia de concepção, citam-se: redução dos riscos de desenvolvimento; otimização da qualidade dos produtos entregues; especialização, dedicação exclusiva e mitigação da rotatividade de pessoal; alinhamento do projeto com as melhores tecnologias/metodologias do mercado; e possibilidade de gestão do conhecimento.

Assim, entendo que a adoção da estratégia que está sendo utilizada no desenvolvimento do SISPA2 trará

grandes benefícios para a manutenção do sistema, uma vez que o pessoal da PAPEM terá o seu domínio, além de servir como exemplo a ser seguido por outras OM.

5) Qual é a Vossa visão sobre a importância do estabelecimento de novos credenciamentos da folha de pagamento do exterior?

Até DEZ2012, o Banco do Brasil tinha total exclusividade em nossa folha de pagamento no exterior.

A partir de 2013, os militares e servidores civis em comissão no exterior, seja em comissões permanentes como também em comissões transitórias, aí incluídas as viagens de navios, passaram a ter maiores facilidades com a possibilidade de opção de escolha de entidades bancárias credenciadas no exterior para receberem sua retribuição em moeda estrangeira. Essa iniciativa da PAPEM tem permitido maior flexibilidade de escolha do militar, além de proporcionar maior conforto aos correntistas, uma vez que os bancos credenciados têm oferecido facilidades na sua cesta de negócios no exterior.

6) A remuneração dos militares da ativa está sendo divulgada no Portal da Transparência do Governo Federal. Qual a importância e significado desse fato?

A Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme preconizado pela LC 131, todos os entes deverão divulgar na internet, entre outros, todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização, entre outros dados, da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento.

Em 18 de novembro de 2011, entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação - LAI) que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. As informações disponíveis nesta consulta, disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo Federal, referem-se aos servidores ativos, civis e militares, e agentes públicos do Poder Executivo Federal.

Os dados têm origem no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), no sistema próprio do Banco Central e ainda, nos sistemas mantidos pelos Comandos Militares. Mensalmente, o Comando da Marinha, através da Pagadoria de Pessoal da Marinha, encaminha as informações de Remuneração/Retribuição dos seus militares referentes ao último processo de pagamento concluído.

Em suma, a LAI veio tornar transparentes, a qualquer cidadão, informações orçamentárias que antes apenas aqueles que labutavam nessa área tinham acesso, possibilitando visualizar os gastos públicos.

7) Que realizações Vossa Excelência poderia expor na área de operações financeiras do Fundo Naval?

Dentre as suas tarefas, cabe à DFM gerir os recursos do Fundo Naval, no País; coordenar as aplicações financeiras do Fundo Naval no exterior; e centralizar as operações cambiais destinadas a suprir, em moeda estrangeira, a execução financeira das Comissões Navais no Exterior. A execução dessas tarefas é realizada por meio do seu Departamento de Administração Financeira, que opera a "Mesa de Operações Financeiras".

Esta "Mesa" foi criada em 2006 com o propósito de permitir o acompanhamento do mercado financeiro em tempo real, bem como de possibilitar uma estrutura para realização de aplicações financeiras e opera-

ções cambiais similar àquelas utilizadas nas instituições financeiras.

Ao longo dos anos, além da contínua capacitação do seu pessoal, foram incorporadas ferramentas para auxiliar as análises econômico-financeiras realizadas, tais como AE Broadcast; Bloomberg Professional; Bloomberg TV; Risk Bank e registro das operações. Além disso, foi criado o Comitê de Operações Financeiras e Análise de Risco (COFAR), presidido pelo Diretor de Finanças da Marinha.

Assim, a DFM atua, com respaldo em análise de riscos das instituições bancárias, nas seguintes modalidades de investimento: Certificados de Depósitos Bancários (CDB), pré ou pós-fixados; Operações Compromissadas em Títulos de Renda Fixa; Letras Financeiras; Títulos do Tesouro Nacional (LFT, LTN, NTN-F); DPGE - Fundo Garantidor de Crédito; Fundos Exclusivos para a MB no Banco do Brasil e CEF; e AplicaFin (Conta Única do Tesouro Nacional).

A utilização dessas ferramentas, por pessoal qualificado, tem trazido ganhos financeiros à MB, de modo a manter o patamar financeiro do patrimônio do Fundo Naval.

8) Em Vossa opinião, quais os benefícios e inovações trazidos pelo Sistema OMPS para MB?

A sociedade brasileira tem exigido, cada vez mais, de todas as esferas de Governo, maior eficiência na administração pública, por meio, principalmente, da transparência do gasto público, da redução de custos e do aumento na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Essa aspiração por eficiência se tornou mais premente a partir de 1988, com a promulgação da nossa Carta Magna, instrumento que impôs ao Estado brasileiro a necessidade de repensar a sua forma de ad-

ministrar, passando do estilo burocrático para o estilo gerencial de administração com foco nos resultados.

A MB, inserida nesse contexto e de forma pioneira no Governo Federal, criou, a partir de 1994, a sistemática das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS). Tal sistemática busca, fundamentalmente, o aprimoramento dos controles internos e a determinação mais eficiente dos custos das organizações industriais e prestadoras de serviços da Marinha, diante do expressivo volume de recursos movimentado pelas mesmas.

Por meio da avaliação dos resultados apurados nos referidos indicadores econômico-financeiros, a DFM, setorial contábil da MB, elabora o relatório econômico-financeiro das OMPS, que tem o propósito de prover, aos diversos setores da Administração Naval, elementos sobre o desempenho das referidas organizações.

Em resumo, a sistemática OMPS introduziu uma mentalidade de apuração de custos, o que, de certa forma, contribui para a utilização otimizada dos recursos orçamentários e financeiros alocados às OMPS.

## CONTRA-ALMIRANTE (IM)



**SAMY MOUSTAPHA**

DIRETOR DE FINANÇAS DA MARINHA

### 1. DADOS PESSOAIS

- ⦿ Nascimento: 06/05/1956
- ⦿ Naturalidade: Rio de Janeiro/RJ

### 4. CURSOS DE CARREIRA

- ⦿ Colégio Naval
- ⦿ Escola Naval
- ⦿ Aperfeiçoamento de Intendência para Oficiais
- ⦿ Básico – Escola de Guerra Naval
- ⦿ Comando e Estado-Maior - Escola de Guerra Naval
- ⦿ Política e Estratégia Marítimas – Escola de Guerra Naval

### 6. CONDECORAÇÕES

- ⦿ Ordem do Mérito Naval (Comendador)
- ⦿ Ordem do Mérito Militar (Comendador)
- ⦿ Ordem do Mérito Aeronáutico (Comendador)
- ⦿ Medalha Despotivo Militar
- ⦿ Medalha da Vitória
- ⦿ Medalha Militar de Ouro (Passador de Platina)
- ⦿ Medalha Mérito Tamandaré
- ⦿ Medalha Mérito Marinheiro (1 âncora)
- ⦿ Medalha do Pacificador
- ⦿ Medalha do Mérito Santos Doumont



# A nova gestão pública: uma análise do processo de avaliação sob a perspectiva dos modelos de referência à gestão

---

\*Capitão-de-Corveta (IM) Carlos Alexandre Nascimento Wanderley

---

## INTRODUÇÃO

A busca por melhores padrões de desempenho constitui-se num desafio para todas as organizações que pretendem crescer em seu ramo de atuação, a partir da geração de resultados sustentáveis.

Especificamente sobre a busca por melhores padrões de desempenho no setor público, o modelo de gestão por resultados é uma das principais recomendações do receituário da “nova gestão pública”, encerrando simultaneamente os valores relacionados com a eficiência,

eficácia, economicidade e efetividade, os quais devem ser perseguidos.

Ao observar a forma de avaliação dos controles internos por ocasião do processo de avaliação da gestão no setor público, fica evidente que a estrutura adotada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como referência possui bastante semelhança com a estrutura de controle interno desenvolvida pelo COSO em seu primeiro trabalho (*Internal Control – Integrated Framework*), publicado em 1992, denominado modelo COSO I. Essa estrutura é considerada um modelo de referência à gestão muito importante na área de controle e governança.

Com esse enfoque, o objetivo do presente estudo reside na evidencição da relação da estrutura de controle interno do COSO com o processo de gestão por resultados no setor público.

## 2. MODELOS DE REFERÊNCIA À GESTÃO

### ► 2.1 Considerações Iniciais

Segundo Siluk (2007), tendo conhecimento de que na atualidade os riscos enfrentados pelas organizações são cada vez maiores, seus gestores têm sido mais exigentes e cautelosos em relação à gestão estratégica, com o objetivo de garantir a competitividade em um ambiente cada vez mais instável.

Nesse sentido, as organizações devem buscar ajustar o seu ambiente de negócio, suas estratégias e os principais componentes de sua gestão, incluindo pessoas, arquitetura, rotinas e cultura, como forma de obter o melhor desempenho ou mesmo sobreviver no mercado (SILUK, 2007).

Para Cardoso (2008, p. 15), “[...] os problemas e riscos enfrentados pelas organizações na competição moderna foram, em primeiro momento, apoiados pelo empacotamento de orientações e requisitos, denominados modelos de referência à gestão.”

Tendo como norte seis definições sobre modelos de referência à gestão, apresentadas por autores como Vernadat (1996), Shehabudde EN *et al* (1999), Zilbovicius (1999), Recker *et al* (2007), Von Brocke (2007) e Fettke e Loss (2007), Cardoso (2008) definiu os modelos de referência a gestão como “modelos padronizados e genéricos, que desempenham um papel de referência para os tomadores de decisão a respeito das práticas a serem empregadas nas operações e processos organizacionais” (CARDOSO 2008, p. 17).

Keller e Teufel (1998, *apud* Cardoso, 2008) enfatizam que os modelos de referência podem ser elaborados a partir do que se considera como as melhores práticas do mercado, muitas vezes construídos com base em casos de sucesso de empresas líderes ou em soluções de negócios realizadas em larga escala. Nos modelos de referência busca-se referenciar as melhores práticas para a condução dos negócios.

De acordo com Zilbovicius (1999, *apud* Pagliuso *et al*, 2010) os modelos de referência à gestão tem um papel fundamental na difusão de práticas, pois estabelecem um modo de pensar, abordar e articular os problemas organizacionais. O Quadro 1, a seguir, exemplifica os benefícios advindos da utilização dos modelos de referência à gestão nas organizações, estabelecidos por diversos autores:



Quadro 1 – Benefícios da utilização dos modelos de referência

Autor	Benefícios
<p>Vernadat (1996)</p> <p>Mcgrath (1997)</p> <p>Keller e Teufel (1998)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comparação das atividades da organização com as atividades propostas no modelo de referência.</li> <li>- Apoio ao desenvolvimento de linguagem comum entre as organizações</li> <li>- Fornecimento de informações que permitem a realização de <i>benchmarking</i></li> <li>- A partir de padrões definidos, é possível descrever como as funcionalidades de um sistema estão relacionadas com os processos do modelo de referência, facilitando a avaliação desse sistema quanto a sua capacidade e adaptabilidade aos processos de uma organização</li> <li>- Ponto de partida para uma solução, realizando-se posteriormente os ajustes necessários para adaptá-los a uma situação específica dentro de uma organização</li> </ul>
Shehabuddeen <i>et al</i> (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comparação entre diversas situações a abordagens</li> <li>- Suporte ao desenvolvimento de procedimentos, técnicas, métodos e ferramentas</li> <li>- Comunicação de ideias e descobertas entre uma ampla comunidade, acadêmicos ou entre academia e indústria</li> </ul>
<p>Karathanos (1999)</p> <p>Harrison e Shirom (1999)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auxílio no desenvolvimento de práticas de melhoria do desempenho nas organizações</li> <li>- Disseminação de boas práticas para as demais organizações</li> <li>- Ferramenta para transmitir conhecimentos em desempenho gerencial, planejamento, treinamento e avaliação</li> <li>- Identificação de organizações de alta competitividade</li> <li>- Ponto de partida para implementação de qualidade</li> <li>- Avaliação das práticas correntes de uma organização em relação a um padrão classe mundial</li> <li>- Identificação de oportunidades de melhoria e disseminação das melhores práticas existentes no mercado</li> </ul>
Benavent (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientação para a melhoria da gestão</li> <li>- Possibilita a construção de soluções organizadas e integradas, capazes de serem entendidas e internalizadas</li> </ul>
Fettke e Loos (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descrição genérica de uma empresa, tornando-se importante produto de um processo de pesquisa</li> <li>- Base para construção de um modelo particular na organização</li> <li>- <i>Benchmarking</i> ou validação de modelo específico já existente</li> </ul>

□ Fonte: adaptado de Pagliuso *et al* (2010, p. 44-45).

Cardoso (2008) ressalta que atualmente existe um grande número de modelos de referência à gestão utilizados no Brasil e no mundo. A respeito dessa mesma temática Siluk (2007, p.70) enfatiza que:

As múltiplas possibilidades oferecidas pelos modelos de gestão estratégicas, atualmente disponíveis no mercado, fazem com que seja necessário realizar análises para verificar qual modelo é adequado à determinada organização, uma vez que os modismos que surgem de forma assustadora no mercado, na maioria das vezes, prejudicam o modo como a organização encaminha a implantação de determinado tipo de gestão. [...] Nesses tempos em que há uma efervescência de alternativas, as organizações, ao tratarem da gestão estratégica, procuram contemplar aos interesses organizacionais, observando os seus valores essenciais e a praticidade de sua implantação, bem como o seu acompanhamento. Nesse sentido, surge a proposta de um modelo de gestão estratégica que visa atender as necessidades organizacionais, procurando apontar alternativas que viabilizem a gestão das organizações, de modo mais efetivo, envolvendo as unidades colaborativas (SILUK, 2007, p.70).

Cabe ressaltar que Sebastianelli e Tamini (2003, *apud* Cardoso, 2008) indicam que apesar do avanço representado pelos modelos de referência, a utilização tão somente deles não resolve na prática todos os obstáculos existentes na gestão pela qualidade e excelência nas organizações.

Zilbovicius (1999, *apud* Cardoso, 2008) indica que um trabalho de Fleury publicado em 1978 apresentou confronto entre a orientação teórica das referências e a realidade com que as soluções práticas prescritas são implementadas em decorrência das especificidades culturais, constituição da mão de obra e processo de trabalho.

Em relação à apresentação de exemplos de modelos de referência à gestão, nos anos 80 foram iniciados esforços na área de gerenciamento de projetos e proteção de políticas públicas.

Na área de governança e controle corporativo, dentre alguns modelos de referência, obteve destaque a estrutura de controle interno do COSO, disponibilizado às organizações para a busca de melhores níveis de competitividade (PAGLIUSO *et al*, 2010).

Os principais eventos do COSO possuem como destaque a publicação dos seguintes trabalhos:

- **Internal Control – Integrated Framework**, publicado em 1992, denominado modelo COSO I;
- **Enterprise Risk Management (ERM) – Integrated Framework**, publicado em 2004, denominado modelo COSO II;
- **Internal Control over Financial Reporting (ICFR)**, guia para pequenas empresas, publicado em 2006, denominado modelo COSO III.

Além da concepção de modelos de controle interno de apoio e referência à gestão, a avaliação de desempenho da gestão é temática também muito importante, abordada no trabalho do COSO desenvolvido em 1992.

Especificamente na esfera pública, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Diretoria de Métodos e Procedimentos de Controle (TCU, 2009a), denomina o modelo COSO I de “modelo de referência”, ressaltando que o mesmo também é conhecido mundialmente como padrão, estrutura conceitual ou *framework* de controle interno. Sobre a evolução desse modelo de referência ressalta o seguinte:

De início, cumpre-nos destacar que a evolução desses modelos tem encampado fortemente o gerenciamento de riscos como esteio para seus desenvolvimentos. Isso se justifica porque a razão de ser dos controles é mitigar a probabilidade ou o impacto da materialização de um risco em relação a um objetivo fixado. É para mitigar riscos que são estabelecidos controles (TCU, 2009a).

É preciso salientar que, de acordo com a classificação dos modelos de referência à gestão, a estrutura de controle interno do COSO é considerada como um modelo de orientação, onde são apresentadas informações que servirão para auxiliar as organizações. Quando os modelos de orientação apresentam critérios ou regras, estas podem ou não ser adotadas pelas organizações. O modelo é descrito em um jargão comum, por meio da palavra “PODE”, uma vez que existem regras alternativas.

## 2.2 A Estrutura de Controle Interno do COSO

A Comissão *Treadway*, criada em 1985 nos Estados Unidos para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros e contábeis, posteriormente se tornou um Comitê, denominado Comitê das Organizações Patrocinadoras (*Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission - COSO*), que publicou critérios práticos e amplamente aceitos, para o estabelecimento de controles internos e para avaliação de sua efetividade.

O modelo apresentado em julho de 1992, denominado Controles Internos – Estrutura Integrada (*Internal Control – Integrated Framework*), conhecido como COSO I, mudou o conceito tradicional de “controles internos” e chamou a atenção para o fato de que eles tinham de fornecer proteção contra riscos.

Embora existam outras metodologias e estruturas para controles internos como, por exemplo, a do Comitê de Governança Corporativa do Instituto de Revisores de Contas do Reino Unido (*Committee on Corporate Governance of the Institute of Chartered Accountants in England and Wales – Turnbull Report*), que possui como cerne a administração de riscos, a estrutura integrada do COSO vem se destacando pela eficiência como modelo utilizado no setor privado (ZANETTE *et al*, 2007).

Um aspecto importante destacado por Farias *et al* (2009) reside no fato de que a estrutura do COSO, mesmo sendo recomendada por alguns organismos internacionais, não é a única e nem a melhor estrutura de

gerenciamento de controles internos, pois uma estrutura eficiente, voltada para o gerenciamento de controles internos, depende muito dos objetivos traçados pela organização.

Dessa forma, Farias *et al* (2009) indicam que não há na literatura sobre controle interno uma corrente que defina o COSO como a estrutura de controle interno mais eficiente. Porém, por ser a única metodologia a associar elementos de gestão estratégica em suas cinco dimensões, presume-se que seja a estrutura mais utilizada em organizações do setor privado, especialmente o setor financeiro.

Ressalta-se que a INTOSAI (Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores) já possuía, desde 1992, um trabalho que definia as diretrizes relacionadas com o controle interno. Porém, houve uma atualização em 2004, onde a estrutura de controle interno do COSO foi incorporada, com o objetivo de contribuir para uma compreensão unificada de controle interno por parte das Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS.

O Escritório de Prestação de Contas do Governo dos EUA (*Government Accountability Office - GAO*), entidade fiscalizadora superior dos Estados Unidos da América, empregou a estrutura de controle interno do COSO como subsídio para a elaboração de documento denominado Gestão de Controles Internos e Ferramentas de avaliação – minuta de exposição (*Internal Control Management and Evaluation Tool – exposure draft*), utilizado como diretriz para que os administradores públicos americanos avaliassem a operação dos controles internos em suas instituições e determinassem a necessidade de aprimoramento e correções (GAO, 2001).

Segundo Antunes, Honorato e Antunes (2007), para o COSO, a integração dos controles se baseia no uso de uma estrutura tridimensional chamada de cubo do COSO, cujas três dimensões compreendem as categorias de objetivos, os níveis de avaliação e os componentes de controles internos, conforme indicado na Ilustração 1 a seguir:



- 1ª Dimensão – Categoria de objetivos (realização de objetivos);
- 2ª Dimensão – Níveis de avaliação; e
- 3ª Dimensão – Componentes de controles internos.

**Ilustração 1 - Cubo do COSO (Internal Control – Integrated Framework)**



❑ Fonte: COSO (1994).

De acordo com o COSO (2007), a primeira dimensão, representada pela categoria de objetivos, também denominada “realização de objetivos”, compreende os seguintes pontos: a gestão eficaz dos processos, operações e negócios em nível estratégico e operacional; a preparação de demonstrações contábeis (relatórios financeiros); disponibilização de informações aos diversos usuários de forma confiável; e a conformidade com leis, regulamentos e normas.

Já a segunda dimensão, representada pelos níveis de avaliação, compreende os tipos de organizações ou estruturas que serão avaliadas, podendo ser classificadas como Subsidiárias, Unidades de Negócio, Atividades, Divisões ou Organizações.

A terceira dimensão, representada pelos componentes de controles internos, faz referência ao ambiente de controle, à identificação de riscos, aos procedimentos de controle, à informação e comunicação e ao monitoramento. Esses componentes de controles internos

devem propiciar o alcance das categorias de objetivos dentro de cada tipo de organização ou estrutura.

Por exemplo, a organização deve avaliar riscos, estabelecer procedimentos de controle e buscar por um bom ambiente de controle de forma a garantir uma gestão eficaz dos processos, operações e negócios, tanto em nível estratégico como operacional e obedecer aos padrões de conformidade com leis e regulamentos (COSO, 1994).

Na opinião de Sanches (2007) e Zanette *et al* (2007), a estrutura de controle interno do COSO I define o controle interno como um processo conduzido pela diretoria de uma entidade ou administração, gestão ou pessoa, destinado a fornecer uma garantia razoável quanto à concretização dos objetivos organizacionais nas seguintes categorias:

- Efetividade e eficiência nas operações;
- Confiabilidade nos relatórios financeiros; e
- Atendimento às leis e regulamentos aplicáveis (*compliance*).

Nesse íterim, a estrutura de controle interno do COSO I aborda o controle interno como um processo que é configurado para proporcionar razoável segurança de que sejam observados cinco componentes, derivados da forma como estão integrados com o processo de gestão organizacional:

- a) Ambiente Interno ou de controle;
- b) Avaliação de risco;
- c) Procedimentos de controle;
- d) Informação e comunicação; e
- e) Monitoramento.

O Quadro 2 abaixo aborda alguns conceitos a respeito dos cinco componentes da estrutura de controle interno do COSO I, estabelecidos por diversos trabalhos e autores:

**Quadro 2 – Conceitos sobre a estrutura do COSO**

<p>Ambiente de Controle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acordo com o disposto no trabalho denominado Internal control management and evaluation tool – exposure draft desenvolvido pelo GAO - Government Accountability Office no ano de 2001, gestores e empregados devem estabelecer e manter um ambiente em toda a organização que possa contribuir para uma atitude positiva e de apoio para o controle interno e consciência da gestão. Existem alguns fatores importantes para o alcance de um ambiente de controle positivo. São eles: integridade e valores éticos; compromisso com a competência; estilo da gestão operacional; estrutura organizacional; atribuição de autoridade e responsabilidade; política de recursos humanos (GAO, 2001).</li> <li>• O ambiente de controle fornece uma base para avaliar a adequação e eficácia dos sistemas de controle interno e a capacidade de uma entidade assegurar uma governança corporativa responsável, com a confiabilidade dos relatórios financeiros. O ambiente de controle serve como base para os outros componentes (REZAEI, 1995).</li> </ul>
<p>Avaliação de Riscos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma condição prévia para avaliação de risco é o estabelecimento de metas e objetivos claros e consistentes, tanto em nível da entidade, quanto de atividade. Uma vez que os objetivos foram definidos, a organização precisa inicialmente identificar os riscos que podem impedir o alcance eficiente e eficaz dos objetivos (GAO, 2001).</li> </ul>
<p>Atividades de Controle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• São políticas e procedimentos para ajudar a garantir que as diretrizes de gestão identificadas como necessárias para enfrentar os riscos sejam realizadas. As atividades de controle podem ser divididas em três categorias, com base na natureza de objetivos da entidade a que se referem: operações, relatórios financeiros e conformidade (COSO, 1994; RAZAEI, 1995).</li> </ul>
<p>Informação e Comunicação</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os componentes informação e comunicação dão suporte aos controles internos, permitindo que as diretrizes traçadas pela alta administração sejam transmitidas para os funcionários, de forma a garantir que as atividades de controle sejam executadas com eficácia (LINHARES e OLIVEIRA, 2006, apud SILVA, 2009).</li> </ul>
<p>Monitoramento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para Linhares e Oliveira (2006 apud Silva 2009) o monitoramento é tido como a avaliação e apreciação ao longo do tempo dos controles internos. Representa o melhor indicador de efetividade desses controles e pode ser realizado através de acompanhamento contínuo, por avaliações pontuais, ou a combinação de ambas (COSO, 1994).</li> </ul>

❑ Fonte: Elaborado pelo autor

## NOVAS PERSPECTIVAS PARA A ESTRUTURA DE CONTROLE INTERNO

### ► DO COSO

O Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway* anunciou em 2010 um projeto para rever e atualizar o trabalho denominado COSO I. Esta iniciativa possuía o objetivo de atualizar a estrutura conceitual existente e criar instrumentos de avaliação mais relevantes para um ambiente de negócios cada vez mais complexo.

O processo de revisão e atualização teve como origem as inúmeras falhas observadas ao longo dos anos no am-

ambiente e nos procedimentos de controle das organizações em si e também devido a alguns fatores como a expansão da responsabilidade dos relatórios de auditoria interna, voltados para usuários previstos, a diminuição das fronteiras entre as organizações com o processo de globalização e o avanço da tecnologia da informação.

Dessa forma, as organizações do mundo todo poderão melhorar o planejamento, a implementação e avaliação de seus controles internos.

As melhorias propostas para a estrutura de controle interno do COSO I não se destinam a alterar os princípios fundamentais desenvolvidos em 1992, mas permitir uma discussão mais profunda e criteriosa sobre a estru-

tura de controle interno. Assim, o referido projeto não se destina a alterar a forma como o controle interno é definido, avaliado ou gerido, mas oferecer orientações conceituais e exemplos práticos mais abrangentes e relevantes. O modelo atualizado destina-se a ajudar as organizações a atuarem com um desenho mais eficaz para controles internos e também para sua gestão.

Algumas orientações constantes do COSO I foram refinadas para refletir a evolução do ambiente operacional no qual as organizações estão inseridas e as mudanças nas expectativas dos órgãos de controle e outras partes interessadas. Além disso, foram inseridas melhorias consideráveis em relação às orientações sobre os objetivos relacionados com a conformidade (*compliance*).

As principais mudanças provenientes da atualização do COSO I são as seguintes:

- Estrutura do relatório muito mais ampla;
- Estrutura de controle interno focada em dezessete princípios;
- Orientações com foco nas deficiências de controle interno;
- Formulação de mais julgamentos dentro das abordagens estruturadas;
- Estrutura de controle baseada em gerenciamento de riscos;
- Avaliações sobre a ocorrência de possíveis fraudes;
- Importância da conformidade; e
- Ênfase no fato de que as pessoas são as responsáveis pelo controle interno nas organizações.

Os dezessete princípios, nos quais se baseia a estrutura de controle interno COSO I, atualizada, são os seguintes:

1. Compromisso com a integridade e a ética;
2. Governança: demonstração de independência na gestão;
3. Estabelecimento de estruturas, limites de autoridade e as linhas de comunicação no âmbito das organizações;

4. Políticas de atração e retenção de pessoas competentes;
5. Responsabilização das pessoas;
6. Estabelecimento de objetivos claros;
7. Identificação dos riscos que poderão dificultar a concretização de objetivos;
8. Identificação dos riscos de fraude;
9. Identificação das mudanças que irão afetar os riscos;
10. Seleção dos procedimentos de controle que mitiguem os riscos;
11. Controles gerais referentes a Tecnologia da Informação merecem uma atenção especial;
12. Estabelecimento de políticas para o que se espera e estabelecimento de procedimentos para o que deve ser feito;
13. Estabelecimento de procedimentos para obtenção de informações relevantes e oportunas;
14. Estabelecimento de comunicações internas com o objetivo de apoiar o controle interno;
15. Estabelecimento de comunicação com organizações externas tidas como referência em matéria de controle interno;
16. Avaliações contínuas, ou separadas, sobre a apresentação e funcionamento dos cinco componentes da estrutura do COSO; e
17. Avaliar e comunicar deficiências de controle interno em tempo hábil para os responsáveis pela tomada de ações corretivas.

## A Nova Gestão Pública

Até o ano de 2008 a avaliação da gestão pública com base no desempenho não era o foco do exame dos processos de contas anuais pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2009b). Nesse contexto, o Projeto Contas do TCU foi concebido em maio de 2009 com foco na redefinição dos instrumentos de prestação de contas, de modo a promover maior *accountability* da administração pública.

O processo de *accountability* no setor público, segundo Vieira (2009), ocorre da seguinte forma: um delegan-

te, podendo ser o Congresso Nacional, o Presidente da República ou um Ministro de Estado, delega responsabilidade para que um segundo proceda à gestão dos recursos governamentais em proveito da coletividade. Delega também a responsabilidade para que um auditor governamental realize o acompanhamento dessa gestão e apresente os devidos relatórios.

Ainda sobre o assunto, Abrucio e Loureiro (2004) ensinam que *accountability* corresponde a construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os gestores públicos (governantes) são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados. Rocha (2007) define "*accountability*" como a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade e legalidade, mas também da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados.

O Projeto Contas, com foco na redefinição do instrumento da prestação de contas, possui vinculação estratégica ao Plano Estratégico do TCU e aborda alguns objetivos, dentre eles:

- Contribuir para a melhoria do desempenho da administração pública;
- Estimular a transparência da gestão pública;
- Estimular o controle social;
- Ampliar a divulgação de resultados da gestão pública e das ações de controle;
- Reduzir o tempo de apreciação de processos;
- Ampliar e facilitar o acesso e a compreensão às informações sobre a gestão pública;
- Promover o intercâmbio de metodologias de trabalho e a realização de trabalhos conjuntos com órgãos públicos e entidades que subsidiem o exercício do controle; e
- Atuar proativamente no aperfeiçoamento da legislação de suporte ao controle externo.

Devido a grande quantidade e a extensão dos conteúdos dos processos de contas recebidos pelo TCU e também em virtude dos conteúdos desses processos somente se diferenciarem em razão da natureza jurídica

das unidades, para agregar valor às contas, reduzindo-se o tempo médio de exame e julgamento e produzindo resultados mais efetivos para a sociedade e para os gestores, o Projeto Contas propôs uma solução, ao focar o seu trabalho em contas de maior significância para as políticas públicas, de forma a contribuir para avaliação da gestão das Unidades Jurisdicionadas

(UJ)<sup>1</sup>, conforme a seguir:

A diversidade e a generalidade dos conteúdos dos atuais processos de contas, muitos dos quais irrelevantes para análise no caso concreto, associada ao grande número de contas apresentadas anualmente ao Tribunal para julgamento e ao reduzido número de analistas alocados no exame desses processos, bem como a inexistência de procedimentos previamente definidos para verificação desses conteúdos, contribuem para produzir uma atividade intempestiva, de baixo valor agregado, alto custo financeiro e reduzidos resultados, quer quanto a um eficaz controle da conformidade dos atos de gestão dos responsáveis, quer quanto a uma efetiva avaliação do desempenho da gestão nas unidades jurisdicionadas implicadas (TCU, 2009b).

Destaca-se que o tempo médio em que um processo de contas permanecia, a partir da autuação, nas unidades técnicas do TCU localizadas na sede, ultrapassava dois anos, enquanto em algumas unidades regionais era de mais de três anos.

1 Órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, incluídas as fundações e empresas estatais, bem como suas unidades internas, os fundos cujo controle se enquadre como competência do TCU, os serviços sociais autônomos, as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo tratado constitutivo, as empresas encampadas, sob intervenção federal ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de entidade pública federal e as entidades cujos gestores devam prestar contas ao Tribunal (TCU, 2010b).

Um dos pontos centrais do Projeto Contas é a utilização da estrutura de controle interno do COSO, como referência para análise sobre o funcionamento de sistemas de controles internos das UJ.

O objetivo da utilização da estrutura de controle interno do COSO como referência para avaliação dos controles internos para a realização das auditorias de gestão possui como função inicial verificar como os dirigentes em nível estratégico (ordenadores de despesas e dirigentes máximos) pensam a temática “controle”.

Com o advento do Projeto Contas, o objetivo do TCU era de transformar a mentalidade de ordenadores de despesas e dirigentes máximos, em relação à conscientização sobre a importância dos sistemas de controle internos para os órgãos e entidades, de forma a melhorar a gestão e proporcionar melhores resultados no trato da coisa pública.

É importante salientar que a estrutura integrada de controle interno desenvolvida a partir das diretrizes do COSO mostra-se como uma das mais adequadas para a gestão eficiente de controles internos no setor privado, tendendo a se tornar cada vez mais conhecida e divulgada em nível mundial, principalmente por conta das exigências contidas na Lei *Sarbanes-Oxley* (FARIAS *et al*, 2009).

Vale ressaltar que os princípios e práticas da boa Governança Corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle (IBGC, 2009).

## A Redefinição do Modelo de Apresentação de Contas

Segundo a IN TCU nº 63/2010<sup>2</sup>, a prestação de contas dos gestores públicos deve conter elementos e demonstrativos que evidenciem a regular aplicação dos recursos

<sup>2</sup> Estabelece normas de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992.

públicos, sendo necessário integrar, no exame e julgamento dessas prestações de contas, o controle da conformidade e do desempenho da gestão, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

O exame da conformidade consiste na análise da legalidade, legitimidade e economicidade da gestão, em relação a padrões normativos e operacionais, expressos nas normas e regulamentos aplicáveis e da capacidade dos controles internos de identificar e corrigir falhas e irregularidade.

O exame do desempenho consiste na análise da eficácia, eficiência, efetividade e economicidade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais expressos em metas e resultados negociados com a administração superior ou definidos nas leis orçamentárias e da capacidade dos controles internos de minimizar riscos e evitar falhas e irregularidades (TCU, 2010b).

No novo modelo de apresentação de contas, o TCU define anualmente, por meio de Decisão Normativa, as UJ cujos responsáveis terão processos de contas ordinárias constituídos para julgamento, assim como os conteúdos e a forma das peças que comporão os processos de contas e os prazos de apresentação. Referente aos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012, o TCU expediu as Decisões Normativas nº 102, 110, 117 e 124, respectivamente.

Os processos de contas ordinárias devem abranger a totalidade da gestão das UJ relacionadas nas respectivas Decisões Normativas.

Os autos iniciais dos processos de contas serão constituídos das seguintes peças abaixo relacionadas:

- Relatório de auditoria de gestão, emitido pelo órgão de controle interno;
- Rol de responsáveis;
- Relatório de gestão dos responsáveis;
- Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade jurisdicionada, consoante previsão em lei ou em seus atos constitutivos;

- Certificado de auditoria, emitido pelo órgão de controle interno competente;
- Parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno competente; e
- Pronunciamento expresso do ministro de estado supervisor da UJ atestando haver tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer do dirigente do órgão de controle interno competente sobre o desempenho e a conformidade da gestão da unidade supervisionada.

De outra forma, os órgãos de controle interno podem, a seu critério, realizar auditorias de gestão sobre as unidades jurisdicionadas não relacionadas em decisão normativa anual.

Segundo Toscano Jr. e Leitão (2006) ferramentas como a auditoria de desempenho ou de gestão, que buscam principalmente avaliar o nível de excelência das organizações públicas, a partir de aspectos como eficácia, eficiência, economicidade e efetividade, surgem para concretizar vertentes como a gestão de riscos, *accountability*, integração dos órgãos de controle e a transparência da gestão pública, da perspectiva da construção de uma sociedade mais socioeconomicamente equilibrada.

O TCU ao definir, por meio de Decisões Normativas, as UJ cujos responsáveis teriam processos de contas ordinárias constituídos para julgamento, indicou, em relação às informações gerais a constar do relatório de auditoria de gestão emitido pelo órgão de controle interno, que a avaliação sobre o funcionamento do sistema de controle interno da UJ, deveria contemplar os seguintes aspectos:

- a) ambiente de controle;
- b) avaliação de riscos;
- c) procedimentos de controle;
- d) informação e comunicação; e
- e) monitoramento.

Perceba que são os ditames da estrutura de controle interno do COSO, trabalho publicado em 1992.

O objetivo seria Demonstrar a estrutura de controles internos da UJ, de forma a evidenciar a adequabilidade e

suficiência dos procedimentos de controle para garantir, com razoável segurança, a confiabilidade das informações financeiras produzidas, a obediência (*compliance*) às leis e regulamentos que a regem ou ao seu negócio, a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano e a eficácia e eficiência de suas operações.

Corroborando, Slomsky *et al* (2008) afirmam que deve-se assegurar que uma estrutura de controle interno seja estabelecida, testada na prática e que uma demonstração seja incluída no relatório anual da entidade. Nesse contexto os autores apresentam a seguinte definição para controle interno:

[...] é entendido como um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designados para prover razoável garantia com relação à realização dos objetivos das seguintes categorias: a) efetividade e eficiência de operações, considerando objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e proteção de recursos; b) confiabilidade nos relatórios financeiros; c) conformidade com leis e regulamentos aplicáveis (SLOMSKY *et al*, 2008, p.151).

Para a verificação da adequabilidade e suficiência do sistema de controle interno da UJ, são utilizados como referencial as afirmativas a seguir. Para cada afirmativa é necessário indicar um valor na escala de 1 a 5, de acordo com a situação em que se encontrava ao final do exercício:

### a) Ambiente de Controle

- Os altos dirigentes da UJ percebem os controles internos como essenciais à consecução dos objetivos da unidade e dão suporte adequado ao seu funcionamento;
- Os mecanismos gerais de controle instituídos pela UJ são percebidos por todos os servidores nos diversos níveis da estrutura da unidade;
- A comunicação dentro da UJ é adequada e eficiente;

- Existe código formalizado de ética ou de conduta;
- Os procedimentos e as instruções operacionais são padronizados e estão postos em documentos formais;
- Há mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta;
- As delegações de autoridade e competência são acompanhadas de definições claras das responsabilidades;
- Existe adequada segregação de funções nos processos da competência da UJ; e
- Os controles internos adotados contribuem para a consecução dos resultados e objetivos planejados pela UJ.

### b) Avaliação de Riscos

- Os objetivos e metas da unidade jurisdicionada estão formalizados;
- Há clara identificação dos processos críticos para a consecução dos objetivos e metas da unidade;
- É prática da unidade o diagnóstico dos riscos, de origem interna ou externa, envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los;
- É prática da unidade a definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão;
- A avaliação de riscos é feita de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da UJ, ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo;
- Os riscos identificados são mensurados e classificados de modo a serem tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão.
- Existe histórico de fraudes e perdas decorrentes de fragilidades nos processos internos da unidade;

- Na ocorrência de fraudes e desvios, é prática da unidade instaurar sindicância para apurar responsabilidades e exigir eventuais ressarcimentos; e
- Há norma ou regulamento para as atividades de guarda, estoque e inventário de bens e valores de responsabilidade da unidade.

### c) Procedimentos de Controle

- Existem políticas e ações, de natureza preventiva ou de detecção, para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da UJ, claramente estabelecidas;
- As atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo;
- As atividades de controle adotadas pela UJ possuem custo apropriado ao nível de benefícios que possam derivar de sua aplicação; e
- As atividades de controle adotadas pela UJ são abrangentes e razoáveis e estão diretamente relacionados com os objetivos de controle.

### d) Informação e Comunicação

- A informação relevante para UJ é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente aos servidores adequados;
- As informações consideradas relevantes pela UJ são dotadas de qualidade suficiente para permitir ao gestor tomar as decisões apropriadas;
- A informação disponível à UJ é apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível;
- A Informação divulgada internamente atende às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da UJ, contribuindo para a execução das responsabilidades de forma eficaz; e
- A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da UJ, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.

### e) Monitoramento

- O sistema de controle interno da UJ é constantemente monitorado para avaliar sua validade e qualidade ao longo do tempo;

- O sistema de controle interno da UJ tem sido considerado adequado e efetivo pelas avaliações sofridas; e
- O sistema de controle interno da UJ tem contribuído para a melhoria de seu desempenho.
- De acordo com o disposto em Decisão Normativa, a escala de 1 a 5 é denominada de escala de níveis de avaliação, com os seguintes parâmetros:
- Escala 1 - Totalmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente não aplicado no contexto da UJ;
- Escala 2 - Parcialmente inválida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua minoria;
- Escala 3 - Neutra: Significa que não há como afirmar a proporção de aplicação do fundamento descrito na afirmativa no contexto da UJ;
- Escala 4 - Parcialmente válida: Significa que o fundamento descrito na afirmativa é parcialmente aplicado no contexto da UJ, porém, em sua maioria; e
- Escala 5 - Totalmente válida. Significa que o fundamento descrito na afirmativa é integralmente aplicado no contexto da UJ.

## Considerações Finais

Tendo em vista o texto exposto, vale enfatizar que o TCU, ao conceber o Projeto Contas no ano de 2009, contribuiu de forma expressiva para o aperfeiçoamento e desenvolvimento da gestão baseada em resultados, ao abordar temas relacionados com o *accountability*, transparência, desempenho e controle social.

É importante mencionar que o controle social está cada vez mais presente no cotidiano de gestores e administradores públicos, ainda mais com a entrada em vigor em 16 de maio de 2012 da Lei de acesso à informação.

Um dos objetivos do Projeto Contas do TCU é atuar no aperfeiçoamento da legislação de suporte ao controle

externo e promover o intercâmbio de metodologias de trabalho com entidades que subsidiem o exercício do controle.

Ao utilizar a estrutura de controle interno do COSO I, como referência para análise de sistemas de controle interno das UJ, o TCU contribuiu para o alcance desse objetivo (aperfeiçoamento da legislação e intercâmbio de metodologias).

Entende-se que o TCU pretende, com a utilização da estrutura de controle interno do COSO I, criar uma cultura de controle na administração pública, ao difundir que os controles internos são os procedimentos criados e mantidos pelas próprias administrações das organizações, com o objetivo de permitir o alcance de objetivos previamente determinados, ou seja, os resultados públicos.

Cabe ressaltar que as Decisões Normativas, ao definirem os critérios específicos para avaliação de sistemas de controle internos, não fazem referência expressa à estrutura do COSO I. Porém, de forma implícita, possuem a sua base direcionada para aquela estrutura.

Por fim, espera-se que a escolha da estrutura de controle interno do COSO I não tenha o propósito de “engessar” o processo de utilização de outras metodologias para avaliação de controles internos por parte das UJ, uma vez que a linguagem utilizada para expressar os modelos de referência à gestão é de “orientação”, de forma a prover auxílio às Organizações em geral, sejam públicas ou privadas.

Dessa forma, a estrutura de controle interno do COSO I pode ou não ser adotada pelas organizações. Todavia, entende-se que a estrutura do COSO I é atualmente o modelo mais abrangente e que melhor se afigura ao conjunto das unidades que têm a gestão analisada e julgada pelo TCU. Especial atenção deve ser direcionada também para o processo de atualização, em curso, do referido modelo de referência à gestão.

*\*Capitão-de-Corveta (IM) Carlos Alexandre Nascimento Wanderley  
Encarregado de Divisão - CCIMAR*

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. **Finanças públicas democracia e accountability**. In: Ciro Biderman; Paulo Arvate. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004.
- ANTUNES, J.; HONORATO, W.R.; ANTUNES, G.M.B. **A importância da atuação dos comitês de auditoria nos trabalhos dos auditores independentes de companhias abertas brasileiras**. In: 1º. Congresso Transatlântico de Contabilidade, Auditoria, Controle de Gestão, Gestão de Custos e Globalização e X Congresso do Instituto Internacional de Custos. Lyon, 2007.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de Riscos na Empresa - Estrutura Integrada: Sumário Executivo e Estrutura e Gerenciamento de Riscos na Empresa - Integrated Framework: Application Techniques**, 2 vol. set, 2007.
- COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Internal Control - Integrated Framework**. AICPA: New York, 1994.
- CARDOSO, Rodolfo. **Construção de modelos de gestão articulados por modelos de referência: uma investigação sobre o uso dos modelos de referência de qualidade e excelência**. 2008. 176 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Engenharia de Produção Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- FARIAS, Rômulo Paiva; DE LUCA, Márcia Martins Mendes; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. A metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 12, n. 3, p. 55 – 71, set/dez 2009.
- GAO. United States Government Accountability Office. **Internal control management and evaluation tool - exposure draft**. Washington: GAO, Aug. 2001.
- GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009, 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – EAESP/FGV, São Paulo, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. 4.ed. / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009
- PAGLIUSO, Antonio Tadeu; CARDOSO, Rodolfo; SPIEGEL, Thais. **Gestão Organizacional: o desafio da construção do modelo de gestão**. Instituto Chiavenato. São Paulo: Saraiva, 2010.
- REZAEI, Zabihollah. *What the COSO report means for internal auditors*. **Managerial Auditing Journal**, Vol. 10 No. 6, pp. 5-9, 1995.
- ROCHA, Arlindo Carvalho. **Auditoria de Gestão - Uma Forma Eficaz de Promoção da Accountability**. *Anais do XXXI EnANPAD*. Rio de Janeiro: 2007.
- SANCHES, Marcos Venicio. **Sistemas de controles internos e de fiscalização em demonstrações contábeis: uma análise crítica de normas específicas**. 2007. 110 f Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2007.
- SILVA, Alan José de Moura. **Estruturação dos sistemas de controle interno de Prefeituras Municipais do Estado de Pernambuco: uma verificação baseada no modelo conceitual do COSO, adotado pela INTOSAI**. 2009. 169 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2009.
- SILUK, Julio Cezar M. **Modelo de gestão organizacional com base em um sistema de avaliação de desempenho**. 2007. 176 f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção – UFSC, Florianópolis, 2007.
- SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; FILHO, Francisco Tavares; MACÉDO, Fabrício de Queiroz. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.
- TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Portaria Normativa nº 189, de 11 de maio de 2009**. Aprova a realização do Projeto Contas. Brasília, 2009.
- TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Decisão Normativa nº 107, de 27 de outubro de 2010**. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2010, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação. Brasília, 2010a.
- TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 63, de 01 de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2010b.
- TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 57, de 27 de agosto de 2008**. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. Brasília, 2008.
- TOSCANO JR, Eudes Moacir; LEITAO, Carla Renata Silva. Os desafios do controle interno governamental diante da reforma do estado: o caso do programa de modernização do controle interno do estado da Paraíba (Promocin). *Cad. EBAPE.BR* [online]. 2006, vol.4, n.1, pp. 01-14.
- VIEIRA, Laércio M. 2009. **Marcos regulatórios e auditoria governamental da dívida pública. In: Dívida pública: a experiência brasileira**. Brasília: STN, 2009, p. 243-278.
- WANDERLEY, Carlos Alexandre Nascimento. **Um estudo sobre controles internos no setor público, à luz da estrutura do COSO: o caso de uma organização militar da Marinha do Brasil**. 2011. 193f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, 2011.
- ZANETTE, Maicon Anderson; DUTRA, Marcelo Haendchen; ALBERTON, Luiz. **Reflexões acerca das propostas metodológicas de controle interno**. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 4., 2007, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: USP, 2007. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos72007/402.pdf>>. Acesso em: 21/04/2011.

# Memórias do Pagamento de Pessoal

Vice-Almirante (IM-Ref.) Estanislau Façanha Sobrinho

Sou Praça de Aspirante da escola Naval de 12.03.1941, integrante da terceira turma de Intendentes formada por aquela Escola.

Minha primeira comissão, como Segundo-Tenente, foi a de Intendente do Pessoal do veterano Cruzador Bahia, onde permaneci por exatos dezenove meses durante a Segunda Guerra Mundial.

Minha função, além de Ajudante da Divisão "P" e a principal, era a de cuidar do pagamento do pessoal. Era uma faina pesada, especialmente se nos lembrarmos que àquela época o pagamento de pessoal era feito em espécie, com o dinheiro em envelopes individuais.

Vejamos agora como era a faina. Havia uma folha de pagamento dos Oficiais que eram pagos pessoalmente pelo Oficial Intendente. Depois, cada Encarregado de Divisão cuidava do pagamento de seus homens através das folhas de pagamento elaboradas pela Intendência do Pessoal. Após o pagamento, eram as folhas restituídas à Intendência com o devido certificado de pagamento por parte do Encarregado da Divisão que também havia efetuado seu pedido de troco para permitir o enovelamento do numerário.

Com base nos pedidos do troco das Divisões, o Intendente do Pessoal elaborava então, seu pedido de troco final ao Banco do Brasil.

Na data do pagamento, cada OM acompanhado de seus auxiliares, seguranças e transportando maletas e pastas, se deslocava para a tesouraria do Banco do Bra-

sil, portando seu pedido de troco. Era um verdadeiro festival de homens da MB às portas da tesouraria do Banco do Brasil.

Recebido o necessário, cada Oficial com sua equipe regressava ao seu navio ou OM, onde separava o numerário pelas Divisões, entregando-o a cada Encarregado mediante recibo.

Terminando a faina de pagamento, era feita a prestação de contas com os Encarregados de Divisão, restituindo à Intendência os pagamentos não realizados. Para os baixados a hospital era então organizada uma folha de pagamento dos baixados, cujo pagamento era feito no hospital pelo Oficial IM.

Em caso de navio amarrado à baía, a mala ou sacola com o numerário era amarrada a uma boia salva-vidas.

O Comandante do navio ou seu Imediato recebiam seus pagamentos em suas dependências.

O que representava um sacrifício ainda maior eram os pagamentos realizados fora do Rio, na guerra, especialmente em Salvador e Recife. Sempre havia dificuldades com troco e o dinheiro que, em geral, se apresentava em mau estado.

Os Tenentes pagadores de Pessoal, naquela fase da guerra, eram sofrendores, mas faziam tudo com vibração e entusiasmo. Estavam na guerra.

Ao encerrar esse pequeno histórico, como veterano da Segunda Guerra Mundial, aproveito para homenagear os valorosos daquela época que já nos deixaram.

The screenshot shows the SISPAG2 web application interface. At the top, there is a navigation bar with the SISPAG2 logo and user information: 'Usuário: ABRIGIA BARBOSA', 'NIP: 01.1206.67', 'Login de Acesso: 12/11/2013', and 'Perfil: Gestão de Atividades de Pagamento - 094 - FAPEN'. Below the navigation bar, the main content area is titled 'Pesquisar Análises de Comandos de Pagamento'. It includes a search filter section with a date range '13/11/13' and a checkbox for 'Somente folhas fechadas'. The 'Dados da Favorecido' section contains fields for 'NIP (99.999.99)', 'Nome', 'CPF (000.000.000-99)', and 'Posto ou Graduação (Selecione)'. The 'Dados da OC' section has fields for 'Sigla', 'CASH', and 'Nome'. The 'Dados da OPI' section has fields for 'Sigla' and 'Nome'. The 'Processo de Análise' section has a 'Status' dropdown menu set to 'Iniciado'. The 'Pesquisa Avançada' section includes fields for 'Código de Rubrica', 'Discriminação Abreviada', 'Tipo de Rubrica (Selecione)', 'Número', 'Documento de Origem', and 'Data (dd/mm/aaaa)'. The interface is clean and professional, with a blue header and white content area.

# Comandos de Pagamento assinados digitalmente

\*Capitão-Tenente (T) Sabrina dos Passos Barbosa

O novo Sistema de Pagamento de Pessoal da Marinha, o SISPAG2, contempla em sua modernização o atendimento às necessidades de segurança digital indispensáveis aos atuais sistemas corporativos e para isso, algumas de suas principais funcionalidades utilizam assinatura digital.

Sob a ótica jurídica, um documento é considerado genuíno quando não sofreu alterações e a sua autenticidade pode ser garantida pelo uso de assinaturas, rubricas e marcas especiais (como carimbos e selos). No mundo digital, esta condição pode ser assegurada por meio do uso de assinaturas digitais que conferem validade jurídica, garantem a autenticidade, a integridade e impedem que o autor negue que tenha assinado o documento.

A Medida Provisória 2200-2, de 24 de agosto de 2001, permite o uso da certificação digital como forma de ga-

rantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica. A MP também regulamenta os órgãos governamentais e empresas privadas que atuam na certificação e para este propósito, foi criada a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), que é composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de Autoridades Certificadoras, que são a Autoridade Raiz (AR), as Autoridades Certificadoras (AC) e as Autoridades de Registro (AR).

A Autoridade Certificadora Raiz é o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), responsável pela fiscalização e aplicação de sanções e penalidades em conformidade com a lei. A AR emite, expede, distribui, revoga e gerencia os certificados de uma AC. As Autoridades Certificadoras, por sua vez, emitem os certificados para as Autoridades de

Registro (AR), que fazem o atendimento ao público em geral. Na prática, quer dizer que tudo é gerenciado pela ICP e, conseqüentemente, pelo Governo Federal.

O SISPAG2, atendendo aos padrões de segurança digital e em conformidade com a Medida provisória 2.200-2, utilizará certificados digitais do tipo *e-CPF A3'* padrão ICP-Brasil, armazenado em uma mídia criptográfica do tipo *token*, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica das Ordens de Serviço geradas ou importadas pelo sistema e, principalmente, dos comandos de pagamento que serão processados.

No SISPAG2, alguns utilizadores do sistema possuem perfis de usuário<sup>2</sup> que utilizarão assinatura digital. As funcionalidades que possuem esta característica de segurança estão divididas em dois grupos: *funcionalidades de assinatura e verificação*<sup>3</sup> e as *funcionalidades de aprovação*<sup>4</sup>. As funcionalidades de assinatura e verificação compreendem basicamente a geração de arquivos de comandos de pagamentos para a base *online* (quando não há conexão com a intranet e é utilizado o módulo *offline* do SISPAG2), a importação de arquivos de comandos de pagamento *offline* e a geração de Ordens de Serviço. Já as funcionalidades de aprovação compreendem a análise e homologação de atualizações cadastrais, análise e homologação de comandos de pagamento, análise e homologação de Ordens de Serviço, autorização e efetivação de comandos de adiantamento, homologação de comandos de pagamento eventuais, importação de arquivos de dados de relação de remuneração *offline*, autorização de comandos de exercícios anteriores e homologação de comandos de devolução de numerário.

Sendo o processamento da folha o coração do Sistema de Pagamento, é de suma importância que seja apli-

- 1 Certificado digital para pessoa física com validade de três anos.
- 2 Os perfis de usuários definem o conjunto de funcionalidades que o utilizador do SISPAG2 terá acesso para exercer suas atividades no Sistema de Pagamento.
- 3 Funcionalidades que geram um arquivo que é assinado digitalmente e posteriormente tem a sua assinatura verificada para garantir autenticidade e validade jurídica.
- 4 Funcionalidades que possuem informações assinadas digitalmente mas não estarão contidas em arquivo e sim armazenadas na base de dados do Sistema de Pagamento através do qual será possível verificar a autenticidade e conferir validade jurídica.

cada a máxima segurança às informações referentes às alterações financeiras.

Através da técnica de *Especificação de Casos de Uso*<sup>5</sup>, foram cinco as funcionalidades descritas para homologação de comandos de pagamento utilizando certificação digital. No processo de desenvolvimento, adotado no Projeto SISPAG2, as funcionalidades foram documentadas e aprovadas para só então serem desenvolvidas seguindo a arquitetura definida para o novo sistema. Conforme consta na documentação original, os Casos de Uso Analisar e Homologar Comandos de Pagamento, Analisar e Homologar Comandos de Pagamento no Módulo *Offline*, Autorizar Comandos de Exercícios Anteriores, Homologar Comandos de Pagamento Eventuais e Homologar Comandos de Devolução de Numerários farão uso de uma *Suíte de Segurança*<sup>6</sup> com algoritmo não comercial que possibilitará a integração entre o SIS-PAG2 e o *software* das mídias criptográficas utilizadas para o armazenamento do certificado digital.

Para a atividade de Analisar e Homologar Comandos de Pagamento, apenas os usuários com os perfis de *Homologador*<sup>7</sup>, *Gerentes das Atividades de Pagamento*<sup>8</sup> e *Auditor*<sup>9</sup> (somente consulta) possuirão credenciais de segurança para acesso e utilização dessa funcionalidade.

O Homologador poderá rejeitar, homologar e reverter a homologação dos comandos de pagamento manuais normais originados por Ordem de Serviço geradas pelo SISPAG2 ou documento de origem associado. Quando a Ordem de Serviço for produzida com

5 Na Engenharia de Software, um caso de uso (do inglês *use case*) é uma representação de uma unidade funcional provida pelo sistema ou subsistema. A Especificação de Casos de Uso é realizada através dos processos de análise e levantamento de requisitos.

6 A Suíte de Segurança utilizada no SISPAG2 foi desenvolvida pelo CASNAV e possui criptografia militar.

7 O perfil de Homologador será atribuído à quem desempenhar a função de responsável pela verificação e correção dos comandos de pagamento. Atualmente, esta função é desempenhada pelos Agentes de Pagamento.

8 O perfil de Gerente das Atividades de Pagamento (GAP) é um perfil único da OM que possui o perfil IQP (Informante Qualificado Privilegiado), no caso, a PAPEM, e pode ser entendido como um "Administrador" do SISPAG2.

9 O perfil de Auditor confere ao utilizador do sistema o acesso ao log de todas as operações realizadas, o acesso às funcionalidades de auditoria para geração de relatórios e é atribuído somente pelo GAP.

o uso da funcionalidade do SISPAG2, no momento em que for assinada digitalmente pelo Ordenador de Despesas, os comandos de pagamento serão gerados automaticamente e irão refletir as informações constantes no documento criado. Nesta situação, o Fiel e o Agente de Pagamento apenas precisarão conferir se os comandos gerados estão de acordo com a Ordem de Serviço, não sendo necessária a digitação dos comandos de alterações financeiras por parte da Organização Centralizadora (OC).

Na situação tradicional, os comandos de pagamento serão digitados no sistema com base em uma Ordem de Serviço produzida na Organização Militar (OM), recebida de uma OM apoiada ou carregada no sistema através da funcionalidade *Incluir Documento de Origem*, fazendo-se necessária a digitação dos comandos de alterações financeiras por parte da OC, como é feito atualmente.

Uma vez que as alterações financeiras estejam inseridas no SISPAG2, estas deverão passar pelo processo de homologação cuja essência é a utilização do certificado digital para assinar e conferir validade jurídica às informações fornecidas. Após a homologação, os comandos serão enviados para a base de dados do sistema e estarão disponíveis para serem processados na data definida para o processamento da folha de pagamento.

No caso de discordância ou verificação de alguma inconsistência nas alterações financeiras, o usuário homologador não poderá alterar a informação, mas terá a opção de rejeitar o comando, devolvendo-o para a origem. Além da rejeição, uma segunda alternativa é a reversão da homologação, procedimento que deverá ser executado pelo homologador no caso de identificar qualquer discrepância ou comando incorreto após ter realizado

o processo de homologação. Esse ato irá impedir que a alteração financeira já constante no banco de dados do sistema seja processada na folha de pagamento.

O SISPAG2 permite que no caso da geração da Ordem de Serviço a partir do sistema, e conseqüentemente da geração automática dos comandos de alterações financeiras, cada comando seja homologado, rejeitado ou revertido individualmente.

Por ser o SISPAG2 um sistema desenvolvido na plataforma *web*, seus usuários podem acessá-lo de qualquer estação de trabalho que esteja conectada à RECIM, inclusive a homologação das alterações geradas ou inseridas no sistema poderá ser feita em qualquer estação devidamente configurada com *driver* da mídia criptográfica a ser utilizada.

Todas as informações inseridas no SISPAG2, incluindo o *login* do usuário, as datas e horários das inclusões de informações e as alterações financeiras e de dados cadastrais, ficarão armazenadas em uma base de dados e disponíveis para recuperação e auditoria. Do mesmo modo, a assinatura digital do homologador fará parte do registro das alterações financeiras conferindo validade jurídica às informações gravadas conforme previsto na legislação vigente.

O objetivo de implementar a certificação digital no SISPAG2, além de aderir aos padrões de segurança do Governo Federal, é resguardar os responsáveis pela prestação das informações manipuladas pelo Sistema de Pagamento de eventuais fraudes e facilitar a identificação da autoria de qualquer registro que resulte em efeito financeiro, uma vez que os registros permanentes do sistema podem ser acessados através das funcionalidades de auditoria.

*\*Capitão-Tenente (T) Sabrina dos Passos Barbosa  
Analista do Projeto SISPAG 2*

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Medida Provisória nº 2.200-2/01. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

BOOCH; RUMBAUGH; JACOBSON, UML – Guia do Usuário – 2ª Edição, ISBN 8535217843.

PARENTONI, Leonardo Netto. A regulamentação legal do documento eletrônico no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 772, 14 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7154>>. Acesso em: 23 ago. 2013.



► Treinamentos ministrados pela PAPEM

# DEZ CONQUISTAS DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SISPAG

---

\*Capitão-de-Corveta (IM) Renato Cesar da Cunha Ferreira

---

A **PAPEM**, sendo parte da estrutura de controle interno da Marinha do Brasil (MB), possui diversas atividades fortemente apoiadas em recursos de tecnologia da informação, em razão da imensa quantidade de informações armazenadas e processadas em dezenas de sistemas de informação mantidos, dentre os quais destacamos o Sistema de Pagamento da Marinha (SISPAG). No processamento do SISPAG, a cada folha de pagamento mensal, milhões de novos registros de informações pessoais, cadastrais e financeiras são gerados, os quais devem observar fielmente os preceitos legais.

Dessa maneira, a incorporação de ferramentas mecanizadas de produção e controle do processo de pa-

gamento do pessoal militar, que facilitem a tarefa das centenas de Agentes de Pagamento das Organizações Centralizadoras e Informantes Qualificados, distribuídos em todo o território nacional, tornou-se mandatório, a fim de garantir a adequada segurança do processo responsável pela apropriação de 13 bilhões de reais anuais.

Em decorrência do advento de novos paradigmas na gestão de pessoal, de novas legislações, bem como de novas tecnologias, a Alta Administração Naval e os usuários do SISPAG, vem reivindicando melhorias do sistema, contempladas, em grande parte, no Projeto de Modernização do SISPAG (SISPAG2). As principais melhorias do sistema

foram agrupadas nos “Dez Desafios Para a Modernização do SISPAG”, sobre os quais discutiremos a seguir:

## MENOR TEMPO DE PROCESSAMENTO

Tempo de processamento é o período, indisponível aos usuários das Organizações Centralizadoras e Informantes Qualificados, após terem enviado suas alterações dos cadastros pessoal/funcional e financeiro mensais, no qual a PAPEM critica e processa as alterações da folha de pagamento, atualiza seus cadastros, efetiva os créditos bancários da folha, bem como produz e distribui os relatórios gerenciais e de Tomada de Contas.

Considerando que o SISPAG2 foi concebido para ser acessado via *web*, as rotinas de críticas e de atualização das bases de dados pessoais, funcionais e financeiras acontecerão de maneira *online* e simultânea. Dessa maneira, este tempo, antes exclusivo para uso do Órgão Pagador, ficará disponível para que as Organizações Centralizadoras e Informantes Qualificados possam executar as suas atividades, aumentando a qualidade do processo.

## MAIOR DISPONIBILIDADE PARA O USUÁRIO FINAL NO AMBIENTE WEB

Uma das limitações do SISPAG atual era que as atualizações dos cadastros pessoal e financeiro do sistema eram produzidas por meio de aplicativos do tipo *stand-alone*, ou seja, funcionavam nas máquinas dos usuários, sem integração com as bases de dados da PAPEM. Apesar da incorporação de novas tecnologias, como o Delphi, por meio da qual foi possível incorporar dispositivos de segurança da informação que substituíram a tramitação física de arquivos, e favorecer o processo de transmissão de alterações de pagamento e a disponibilidade para o usuário final, ainda persistia limitação considerável quanto às críticas das alterações enviadas, que só poderiam ocorrer durante o processamento da folha. Tal fato acarretava a impossibilidade de os agentes de pagamento retificarem suas alterações criticadas no processamento o que, por muitas vezes, resultava na necessidade de retificações para os processos de paga-

mento posteriores, e a não realização de pagamentos e descontos tempestivamente.

Com a incorporação do conceito de sistemas *web* e computação em nuvem, no Projeto SISPAG2, ao invés de simples tramitação de arquivos de alterações de cadastros, o usuário final teria, à sua disposição, a qualquer tempo e lugar da *intranet*, toda a base de dados de pagamento e de pessoal, a fim de servir como subsídio para sua atividade. Tal característica visa atender às necessidades de mobilidade de meios flutuantes da MB, bem como a capilaridade da gestão de pessoal, cujas atividades alcançam todas as OM da MB e sua gestão, bem como, todo militar, nos termos da SGM-302.

## AMPLIADA CAPACIDADE DE CONTROLE

Segundo FERNANDES (Fernandes, 2005), os tipos de controle podem ser identificados como prévio, concomitante e posterior. Por controle prévio entende-se como sendo a ação que antecede a formalização do ato administrativo que está sob controle, ou ainda, a análise dos efeitos de tal ato, caso seja ele emitido e publicado. No controle concomitante, há o acompanhamento do ato administrativo, para que este não se desvirtue de sua natureza, ou seja, da intenção inicial do agente. Por fim, o controle posterior atua no julgamento das contas do gestor público, avaliando se houve regular emprego de recursos públicos, e ainda, se foi eficiente a ação do gestor.

A tecnologia utilizada no SISPAG atual (COBOL/VSAM) não permite que as alterações pessoais, funcionais ou financeiras, produzidas nas Organizações Centralizadoras e Informantes Qualificados, cujo fluxo de dados se dá por meio de transmissão eletrônica ou física de arquivos, sejam criticadas em sua origem por falta de integração com os cadastros existentes do SISPAG, muito menos permite o exame dos atos administrativos em tramitação nas OM da MB. Por esta razão, as atividades dos órgãos do sistema de controle interno da MB se baseiam fortemente nas consultas parametrizadas aos cadastros mensais produzidos com a prontificação da folha de pagamento mensal, ou por inspeções amostrais a relatórios impressos.

Os processos do SISPAG2 foram concebidos observando o princípio do controle intercorrente, por meio de divisão da abrangência de acesso aos dados em diversos níveis de usuários executores e nível específico para usuários controladores, bem como oferece consultas automatizadas à base de dados, permitindo que o próprio SISPAG possa alertar aos usuários (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2011) sobre as ações em andamento que sejam do seu interesse. Ressalta-se, ainda, que, com o SISPAG2 em produção, em ambiente *web online*, inúmeras possibilidades de atuação nas modalidades de controle prévio ou concomitante são oferecidas, em razão da completa disponibilidade da base de dados do SISPAG, em tempo real, o que permitirá que os agentes executores e controladores possuam as informações necessárias para o desempenho de suas funções.

## EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA

O desenvolvimento de projetos de TI, no âmbito da Administração Pública, deve observar a metodologia já positivada em norma pelo Sistema de Gerenciamento de Ativos de TI do Governo Federal (SISP). Nos termos da metodologia atualmente em vigor (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2011), a escolha da tecnologia é parte fundamental na fase que é chamada Análise de Viabilidade Técnica, na qual devem ser levantadas e confrontadas informações básicas sobre a capacidade da organização para realizar o projeto. Deve-se comparar a tecnologia e a capacitação necessária para o projeto e os recursos disponíveis na organização, o que inclui estrutura física e de pessoal. A escolha da tecnologia demandou a preparação da equipe de TI da PAPEM na plataforma JEE (tecnologia Java, versão Enterprise Edition), a qual é de uso consagrado no mercado corporativo, o que garante a manutenibilidade do sistema, durante a fase de produção do SISPAG2, bem como a flexibilidade necessária para empreender as manutenções adaptativas e evolutivas indispensáveis para que

o SISPAG2 permaneça refletindo a organização da MB, bem como para que atenda às demandas com a evolução da legislação remuneratória.

## IMPLANTAÇÃO DE PROCESSO DE GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO

O projeto SISPAG2 teve origem nas Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM P-2/2002) as quais determinavam ações para integração das bases de pessoal e de pagamento. A descentralização de informações em bases de dados legadas resultava em dificuldades para consolidação dos dados da MB para o Banco de Informações Estratégicas e Gerenciais do Ministério de Defesa (BIEG). Desta maneira, foi necessário que fossem implantados processos de Governança da Informação, visando a integrar o banco de dados do SISPAG2, com o Banco de Dados de Pessoal da Marinha (BDPes), da Diretoria de Pessoal Militar da Marinha (DPMM), bem como com o Sistema de Inativos e Pensionistas da Marinha (SIPEM), do Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha (SIPM). Assim, mitigou-se a necessidade de manutenção de dados redundantes, o que frequentemente resultava em divergências entre as bases de dados, e também ficou instituído conceito de subordinação do processo de pagamento às bases de dados de pessoal. Ressalta-se que processo de integração das bases de dados, já instituído, se constitui em projeto paralelo ao desenvolvimento do SISPAG2, sendo esperado que o quantitativo de dados pessoais e cadastrais mantidos diretamente no SISPAG2 seja decrescente. Tal redução terá por consequência direta, a redução do esforço de operação do SISPAG2, deslocando tal esforço às atividades de controle, favorecendo a segurança da gestão do pagamento na MB.

## AUTOMATIZAÇÃO DE COMANDOS DE PAGAMENTO

Considera-se comando de pagamento toda alteração financeira, no SISPAG2, visando a atender uma necessidade da Organização Centralizadora ou Informante Qualificado de efetuar um desconto ou um pagamento em

uma relação de remuneração, sempre que o sistema não dispuser de informações que possibilitem a sua execução de maneira automatizada.

Assim, podemos concluir que cada comando de pagamento resulta em necessidade de esforço, desde a OM apoiada, a qual homologa um determinado direito pecuniário, até a Organização Centralizadora, responsável pela confecção do comando e sua parametrização; homologação do mesmo e prestação de contas. Dessa maneira, quanto maior a quantidade de informações que o SIS-PAG detiver, maior a possibilidade de automatização de pagamentos e descontos e, portanto, menor será o esforço de todas as OM da MB e menor será a possibilidade de erros no processo de concessão de direitos remuneratórios.

Cabe a ressalva de que, como o SIS-PAG2 fornecerá informações para as bases de dados do Ministério da Defesa, Receita Federal do Brasil (DIRF) e PASEP/RAIS, o resultado é que uma grande quantidade de informações habilitará que o SIS-PAG2 possa automatizar uma quantidade de rubricas muito maior, de maneira que este objetivo seja atingido.

## A SISTEMÁTICA DE ADIANTAMENTOS DE COMANDOS DE PAGAMENTO

A Caixa para Pagamentos Imediatos (COPI-MED) possui a finalidade de atender à necessidade dos gestores de pagamento, de antecipação do pagamento de direitos pecuniários, sempre que o SIS-PAG não possuir capacidade de efetivação na tempestividade adequada. Tal necessidade resulta na necessidade de as Organizações Centralizadoras manterem uma gestoria específica, além de efetuarem os pagamentos diretamente aos favorecidos, por meio de crédito bancário, cabendo à PAPEM o controle do numerário aplicado e recolhido.

É pressuposto que um pagamento imediato resulta da necessidade de efetivação de um direito previamente homologado, embora não haja meios de comprovar esta afirmativa, visto que não há controle sobre o numerário aplicado para pagamentos imediatos. Com a redução do tempo de processamento interno do sistema, espera-se

que haja redução significativa da necessidade de pagamentos imediatos por parte das OM. A tal fato, acrescemos que o SIS-PAG2 disporá de funcionalidade que apoiará a sistemática de adiantamentos. Por meio desta, o gestor poderá sinalizar que um determinado comando de pagamento não poderá aguardar a efetivação da folha mensal, indicando-o para sua inclusão entre os adiantamentos do mês.

Por sua vez, a PAPEM, possuirá a capacidade de consolidar as necessidades de adiantamentos, por meio de funcionalidade, similar ao da folha de pagamento para crédito automatizado do numerário nas contas-correntes dos favorecidos. Dessa maneira, haverá a garantia, para a MB, que todo o numerário dispendido em adiantamentos será resultante de prévia atividade homologatória por parte dos ordenadores de despesa, tal como previsto nas melhores práticas da gestão financeira do governo federal.

## EXERCÍCIOS ANTERIORES ON-LINE

A sistemática de pagamentos cuja competência pro-venha de exercícios financeiros anteriores sempre representou um desafio operacional para a PAPEM, visto que possuía a peculiaridade de apropriação de despesa de pagamento de pessoal com natureza de despesa típica. Atualmente, os processos administrativos tramitam em meio físico para a PAPEM, encarregada de consolidar as necessidades financeiras de exercícios anteriores, e autorizar que as próprias Organizações Centralizadoras incluam as referidas alterações financeiras no sistema. Não havendo meios automatizados para certificar que o que foi incluído pelos gestores coincide com o que foi autorizado pela PAPEM.

No SIS-PAG2, os processos administrativos tramitarão de forma eletrônica, o que favorecerá a consistência das informações, bem como haverá a associação de documentos de origem ao processo, o que facilitará sobremaneira a atividade de controle interno, além de facilitar o processo de apuração das necessidades financeiras e o processo de autorização, visto que todas as rubricas de envolvidas no processo estarão registradas previa-

mente à autorização do Órgão Pagador, não havendo a possibilidade de inclusão de pagamentos de maneira independente.

## DEVOLUÇÃO DE NUMERÁRIO ON-LINE

Sempre que um numerário seja pago de maneira indevida, a Organização Centralizadora deverá promover a devolução do numerário em espécie. Tal procedimento criava a necessidade de autuação de um processo administrativo pelas Organizações Centralizadoras, nas quais as informações fundamentais eram a identificação dos diretos pagos indevidamente, bem como a comprovação de recolhimento do numerário, por meio de uma Guia de Recolhimento da União (GRU).

Com a adoção, pelo SISPAG2, do conceito de processo administrativo, as informações relativas à devolução de numerário deverão ser registradas e homologadas previamente na Organização Centralizadora, a qual caberá registrar os dados do pagamento. Após a comprovação do pagamento pela PAPEM, esta autorizará o processamento da devolução o que implicará nos devidos lançamentos contábeis no sistema de maneira automatizada, reduzindo o esforço de execução na PAPEM.

## ADOÇÃO DA ICP-BRASIL PARA CERTIFICAÇÃO DIGITAL

Nos termos da MP n. 2.200-2/2001, os documentos que tramitam eletronicamente em território nacional, possuirão validade jurídica desde que assinados eletronicamente utilizando o padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil). Assim, o SISPAG2 adotou este padrão, por força da legislação federal, para a assinatura eletrônica de documentos de origem e dados, tais como, alterações cadastrais, comandos de pagamento e processos administrativos. Tal padrão dotará

os documentos e dados gravados nas bases de dados do SISPAG2 de validade jurídica, podendo ser auditados, bem como assegurará o atendimento aos requisitos de: INTEGRIDADE, AUTENTICIDADE (NÃO-REPÚDIO), DISPONIBILIDADE sempre que necessário, obedecendo aos requisitos de temporalidade de armazenamento dos arquivos digitais, tais como previstos na legislação arquivística nacional. Isto também representa um considerável ganho de segurança digital para o processo de pagamento na MB.

## CONCLUSÃO

O SISPAG2 inaugura uma tendência para a concepção de projetos de TI na MB em aspectos como a terceirização de mão-de-obra, a gestão de processos de TI, o padrão de tecnologia que não se configura como o final de um período de desenvolvimento. Porém, com a implantação definitiva do SISPAG2, cria-se um novo patamar para a evolução do processo de pagamento. Novas possibilidades de funcionalidades surgirão, novas ferramentas e processos de controle e tomada de contas, novas maneiras de comunicação e colaboração entre os usuários, entre as Organizações Centralizadoras, de maneira a preservar o conhecimento, bem como prover meios de sua disseminação.

Por fim, podemos verificar que mais do que atender às necessidades da alta administração que motivaram o início do projeto, o SISPAG2 visa a atender diversos anseios dos usuários que operacionalizam o pagamento da MB, ressaltando que o SISPAG2 será tão somente uma ferramenta mais moderna para o desenvolvimento das atividades dos usuários. Destarte, resulta a necessidade de contínua preparação dos usuários do SISPAG, posto que o homem permanecerá sendo o principal componente do SISPAG.

*\*Capitão-de-Corveta (IM) Renato Cesar da Cunha Ferreira  
Analista do Projeto SISPAG 2*

# Credenciamento de Bancos Múltiplos

## A moderna e inovadora gestão do potencial econômico-financeiro da Folha de Pagamento do Exército Brasileiro

---

\*General-de-Brigada Ricardo Marques Figueiredo  
\*\*Tenente-Coronel José Eustáquio Santos Margotto

---

### 1. INTRODUÇÃO

A exploração das folhas de pagamento como fonte de receitas, em benefício de instituições públicas ou privadas, tem se destacado como forte tendência no mercado financeiro. Tal fato ocorreu devido ao elevado volume de recursos circulantes que estes “ativos financeiros” envolvem, considerando seus inúmeros destinatários e as operações financeiras decorrentes do pagamento de salários, vencimentos, soldos, remunerações, proventos, pensões, aposentadorias, montepios e similares.

O uso da folha de pagamento como “ativo financeiro” teve sua origem a partir de um cenário econômico estabilizado e consolidado no Brasil, em 2004, após 10 (dez) anos de Plano Real<sup>1</sup>, aliado à expansão na oferta de linhas de crédito de longo e médio prazos, como, por exemplo, o crédito imobiliário e o consignado. Este último apresentou significativo crescimento a partir do final de 2003<sup>2</sup>, após sua regulamentação em benefício dos empregados regidos pela Consolidação das Leis do Tra-

balho (CLT), bem como para beneficiários do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Os Bancos Múltiplos<sup>3</sup>, pertencentes ao segmento de varejo e que possuem, de regra, uma extensa rede de agências com alta capilaridade em todo o território nacional, são os principais atores na execução desse tipo de operação. Um de seus objetivos primordiais é o de aumentar sua base de clientes, alavancando seus negócios com a venda de produtos, tais como: cartões de crédito; cheque especial; financiamento e seguro de imóveis e de veículos; crédito consignado; pecúlios, seguros de vida e de terceiros; planos de previdência privada complementar; consórcios; poupança e investimentos; títulos de capitalização etc.

---

3 Bancos múltiplos são instituições financeiras públicas ou privadas que realizam operações ativas, passivas e acessórias de outras instituições financeiras, por intermédio de suas carteiras comercial; de investimento e/ou de desenvolvimento, esta última exclusiva para bancos públicos; de crédito imobiliário; de crédito, financiamento e investimento; e de arrendamento mercantil. Organizados sob a forma de sociedade anônima, devem ser constituídos por, no mínimo, duas carteiras, sendo uma delas, obrigatoriamente, comercial ou de investimento (Resolução CMN nº 2.099/1994).

---

1 O Plano Real entrou em vigor em 1º de julho de 1994.

2 **Relatório de Economia Bancária e Crédito.** BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasília: 2005. p. 69.

Isso porque essas operações de “venda da folha de pagamento”, como são popularmente denominadas, envolvem, na sua quase totalidade, a vinculação de todos os servidores públicos e trabalhadores a uma única instituição financeira.

Além disso, na maioria das vezes, preveem a exclusividade na oferta de produtos bancários, impedindo ou restringindo o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, como é o clássico exemplo do empréstimo com autorização de desconto em folha, o crédito consignado que, a partir de 14 de janeiro de 2011, como veremos adiante, passou a constituir prática vedada pelo Banco Central do Brasil.

O tema foi questionado na esfera judicial e administrativa, quer no tocante à legalidade do objeto posto em negociação – a folha de pagamento propriamente dita – quer quanto aos efeitos provocados na esfera privada do cidadão, especialmente na qualidade de consumidor; ou mesmo no que tange à forma mais adequada de sua exploração.

A dialética abriu espaço ao debate. Instituições de relevo na esfera do Poder Judiciário e Legislativo qualificaram a folha de pagamento como “base de depósitos precificável”<sup>4</sup> ou, ainda, como “ativo especial intangível”<sup>5</sup>, permitindo a continuidade das operações de venda ou alienação.

Por outro lado, o Banco Central do Brasil (BACEN), no exercício de sua função de regular as condições de concorrência entre instituições financeiras<sup>6</sup>, reagiu, emitindo uma série de atos normativos (Resoluções e Circulares), objetivando coibir abusos e garantir ao cidadão o direito à livre opção bancária, seja no tocante ao recebimento de recursos provenientes da folha de pagamento, ou com relação à política de crédito do País.

O presente artigo tem por escopo apresentar e analisar as questões enfrentadas por instituições públicas e privadas na celebração dos contratos de suas folhas de pagamento, bem como demonstrar o acerto e ineditismo da solução encetada pelo Exército Brasileiro, na adoção da modalidade do Credenciamento de Bancos Múltiplos, descartando a “venda da folha de pagamento” e revelando a moderna e inovadora gestão do potencial econômico desse significativo ativo financeiro.

4 Assim definiu o Ministro Eros Grau, em seu voto-vista no Agravo Regimental da Reclamação Constitucional nº 3872-6/DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

5 Classificação atribuída pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, no julgamento do Acórdão nº 3042/2008.

6 BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Art. 18, §2º.

## 2. FOLHA DE PAGAMENTO – NATUREZA JURÍDICA

Pressuposto necessário e suficiente para poder concluir pela possibilidade de exploração de uma folha de pagamento, seja ela alimentada por recursos de ordem pública ou privada, é questionar-se a respeito de sua natureza jurídica. Mas o que é uma folha de pagamento senão o somatório dos vencimentos individuais a que fazem jus os trabalhadores ou servidores de uma determinada empresa ou ente da Administração Pública Direta ou Indireta, na esfera Federal, Estadual, Distrital ou Municipal?

A presente questão foi levada a julgamento na Corte Constitucional, em ação na qual se discutia a possibilidade da contratação direta, ou seja, sem licitação, pelo Estado do Ceará, do Banco do mesmo Estado (BEC). A referida contratação tinha por amparo legal o art. 164, §3º da Constituição Federal de 1988<sup>7</sup> e considerava os recursos destinados à folha de pagamento como “disponibilidades de caixa”, ou seja, recursos pertencentes ao Estado, porém sem destinação.

A contratação por essa via foi negada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ao argumento de que a folha de pagamento “não se confunde com verbas que, segundo os registros contábeis, são predestinadas e postas à disposição de terceiros, seja pessoal, fornecedores etc.”<sup>8</sup>.

Na hipótese, ressaltou o Ministro Eros Grau, **“o Estado pode e deve racionalizar a execução dos pagamentos de que cuida, o que supõe sejam eles feitos por determinada ou determinadas instituições bancárias. Por outro lado, daí decorre a criação de uma base de depósitos a que o mercado atribui certo valor.** Isto não pode ser ignorado no modo de produção social capitalista, onde o mercado impõe hegemonicamente sobre o social. A realidade é assim; inútil supormos que as razões de mercado não afetam a esfera estatal”<sup>9</sup> (grifamos). E conclui o jurista afirmando, em bom economês, que a dita **base de depósitos é “precificável”,** ou seja, economicamente valorável.

Noutra passagem, em decisão proferida nos autos do Recurso Extraordinário nº 444.056/MG, que teve como relator o eminente Ministro Carlos Veloso, do STF, ficou assentado que

7 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Art. 164. § 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

8 STF, Tribunal Pleno, Rcl-Agr 3872 / DF, AG.REG.NA RECLAMAÇÃO, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO, Julgamento: 14/12/2005, DJ 12-05-2006.

9 Ibidem.

“os pagamentos realizados aos servidores municipais não são disponibilidades de caixa, pois tais recursos, uma vez postos à disposição dos servidores, têm caráter de despesa liquidada, pagamento feito, não estando disponíveis ao Município, pessoa jurídica de direito público interno, mas estão disponíveis aos servidores, credores particulares”.

Foi o que concluiu também o parecer do Ministério Público Federal, nos mesmos autos, do qual destaco uma passagem importante: “(...) disponibilidade de caixa não se confunde com depósito bancário de salário, vencimento ou remuneração de servidor público, sendo certo que, enquanto a disponibilidade de caixa se traduz nos valores pecuniários de propriedade do ente da federação, os aludidos depósitos constituem autênticos pagamentos de despesas, conforme previsto no artigo 13 da Lei 4.320/64<sup>10</sup>”.

O caso supramencionado tratou de ação civil pública movida contra prefeito de município que, buscando reduzir gastos com tarifas exigidas por determinado banco oficial, para a realização do pagamento de seus servidores, contratou um banco privado para tal, resultando em economia ao Erário, o que culminou no julgamento pela improcedência dos pedidos formulados na ação, cujos pressupostos são a ilegalidade e a lesividade (dano) ao Erário Público.

Por esta razão, embora seja incontestado a necessidade de existir de instituições bancárias oficiais, não se pode olvidar, sob a ótica das questões ora em debate, que sua atividade é eminentemente privada, não podendo constituir privilégios indevidos ou que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência ou ao aumento arbitrário dos lucros<sup>11</sup>.

Por outro ângulo, em consulta formulada pelo Ministro de Estado da Previdência Social ao Tribunal de Contas da União (TCU), versando acerca da possibilidade do INSS realizar procedimento licitatório junto à rede bancária, com vistas à prestação de serviços aos beneficiários da previdência social, o TCU entendeu serem tais recursos “um **ativo especial intangível** e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico-financeira ao mercado, por meio de licitação<sup>12</sup> (original sem o grifo).

Ainda no que tange à sua natureza jurídica, podemos dizer que a folha de pagamento do Exército Brasileiro, bem como de cada

Força coirmã, é despesa autorizada pela Lei Orçamentária Anual (LOA), predestinada a terceiros, militares e pensionistas vinculados aos respectivos Comandos Militares, de natureza secundária, tendo em vista tratar-se de atividade-meio, fundamental à busca pela concretização dos objetivos e metas propostas contidas do Plano Plurianual (PPA), conforme as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Destarte, imperioso concluir que as folhas de pagamento de instituições públicas ou privadas são **bases de depósito precificáveis**, portanto, economicamente valoráveis, passíveis de exploração por intermédio de seus entes pagadores, constituindo-se em importantes **ativos econômico-financeiros**.

### 3. A LICITAÇÃO DA FOLHA NO ÂMBITO DO EXÉRCITO

Quando o assunto é contratação, especialmente sob o regime jurídico administrativo, deve-se observar o comando contido no art. 37, XXI<sup>13</sup> da Constituição Federal de 1988, bem como a Lei de Licitações e Contratos (8.666/93).

A delimitação do objeto é questão básica e fundamental a ser definida antes do enquadramento ao apropriado processo de seleção. Tratando-se de folha de pagamento, o certame objetiva, em síntese, a contratação de instituição ou instituições bancárias, como enfatizou o Min. Eros Grau, para realizar o pagamento dos vencimentos dos trabalhadores ou servidores de uma determinada empresa ou ente público.

De início, o tema nos remete à tradicional forma de competição, a licitação, sob a modalidade de pregão<sup>14</sup> ou leilão reverso, como é comumente conhecido, em que as instituições interessadas disputam entre si, por intermédio de lances sucessivos, consagrando-se vencedora a que ofertar o mais alto, impondo a fixação de um preço mínimo pelo órgão licitante, gerando, naturalmente, a proposta mais vantajosa para o Ente Público.

10 BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

11 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. op. cit. Art. 173, §4º da CF/88.

12 Acórdão Nº 3042/2008 - TCU - Plenário. Processo nº TC 030.658/2008-0. Grupo I; Classe de Assunto: III - Consulta.

13 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. op. cit. Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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

Muito embora exista uma linha doutrinária que defenda que a Lei nº 10.520/2002, ao só permitir o pregão para aquisições, implicitamente vedou o uso da modalidade para alienações<sup>15</sup>, concluiu o TCU que não há óbice, pelo fato de não estar previsto no regulamento do pregão o tipo “maior preço”, para que haja inovação no procedimento, dada a natureza e complexidade do objeto a ser contratado e os constantes posicionamentos assumidos por aquela Corte Maior de Contas, considerando o princípio da eficiência, sua aplicação ao caso concreto, assim como o interesse público<sup>16</sup>.

No âmbito do Comando do Exército, tal modalidade foi estudada pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e pelo Centro de Pagamento do Exército (CPEX) entre julho de 2008 e maio de 2009, culminando com o Edital pronto para ser publicado.

Devido à maciça presença do Exército em todo o território nacional, com militares e pensionistas distribuídos por aproximadamente 3.577 municípios<sup>17</sup>, o Edital previa a divisão de todo efetivo pago em três grandes áreas, a saber:

A Área 1 predominante ao Sul, abrangendo os Comandos Militares do Sul (CMS)<sup>18</sup> e do Sudeste (CMSE)<sup>19</sup>; a Área 2, não-contígua, resultante do somatório dos territórios abrangidos pelos Comandos Militares do Leste (CML)<sup>20</sup> e da Amazônia (CMA)<sup>21</sup>; e finalmente a Área 3, formando um cinturão de sudoeste a nordeste, desde o Comando Militar do Oeste (CMO)<sup>22</sup>, passando pelo Planalto (CMP)<sup>23</sup> e findando no Comando Militar do Nordeste (CMNE)<sup>24</sup>.

Neste ponto, e para o especial caso de licitação da folha de pagamento do Exército, considerando que se consagraria vencedora uma única instituição em cada área predefinida, convém ressaltar a necessidade do edital trazer rígidos critérios acerca da capilaridade, tendo em vista a realização de pagamentos de

pessoal não só nas grandes capitais, como também em localidades de difícil acesso.

Nesse sentido, e objetivando aumentar a competição entre os concorrentes, especialmente bancos estaduais ou com pequena rede de agências e postos de atendimento, o edital previu, ainda, a participação isolada ou organizada sob a forma de consórcios. Tal forma de associação, por outro lado, não era admitida entre instituições que possuíssem mais de 5% (cinco por cento) das agências bancárias existentes no País, obviamente para impedir a formação de pactos entre instituições com alta capilaridade, inviabilizando a competição.

Mesmo assim, uma das principais características do Exército tornou-se, sob o ponto de vista social, seu maior entrave. Presente nos mais longínquos rincões do território nacional, muitas das vezes é a Força Terrestre quem inicia a ocupação de uma região, trazendo, como consequência natural, a rede bancária. Diversos municípios da Região Amazônica, como o de Caruaru, por exemplo, onde está situado o Tiro de Guerra 12/014, possui apenas um posto de atendimento bancário, tornando inviável a competição naquela localidade.

Nesse contexto, a falta de disputa em alguns municípios, remetia, como solução, a existência de áreas de exclusão nos domicílios em que não estivessem disponíveis agências ou postos de atendimento da futura instituição vencedora. Em tais localidades, haveria a possibilidade de opção por instituição bancária não contratada, criando verdadeiro paradoxo, na medida em que a livre escolha do banco caberia, tão somente, aos municípios onde tal opção não fosse livre, por absoluta inexistência de rede em condições de promover sadia concorrência.

Além disso, estando cada lote de “servidores” vinculados às áreas de atuação de suas respectivas Unidades Gestoras, e tendo o militar domicílio necessário no local onde serve<sup>25</sup>, as movimentações, mesmo quando por interesse do serviço, acabariam obrigando à mudança de domicílio bancário, conforme a instituição vencedora em cada área predefinida.

Em tais situações, a obrigatoriedade de mudança de instituição financeira para os militares, especialmente da ativa, causaria um transtorno absolutamente desnecessário, pois hodiernamente, as pessoas, utilizando-se de facilidades tecnológicas como o *home (internet) banking* e terminais de auto-atendimento, acabam mantendo suas contas em um único endereço, mesmo quando, por alguns anos, fixem seus domicílios em outras localidades ou mesmo no exterior.

15 Citação feita pelo relator do Acórdão Nº 3042/2008 – TCU, ao Dr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

16 Acórdão Nº 3042/2008 – TCU. Op. Cit.

17 Estudos datados de 08.05.2008.

18 Estados do Rio Grande do Sul (RS), Paraná (PR) e Santa Catarina (CS).

19 Estado de São Paulo (SP).

20 Estados do Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES) e Minas Gerais (MG), à exceção do Triângulo Mineiro.

21 Estados de Rondônia (RO), Acre (AC), Amazonas (AM), Pará (PA), Roraima (RR) e Amapá (AP).

22 Estados do Mato Grosso do Sul (MS) e Mato Grosso (MT).

23 Triângulo Mineiro (MG), e os Estados de Goiás (GO), Tocantins (TO), além do Distrito Federal (DF).

24 Estados da Bahia (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Rio Grande do Norte (RN), Ceará (CE), Piauí (PI) e Maranhão (MA).

25 BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)**. Art. 76, parágrafo único.

Para o público na inatividade, por sua vez, e principalmente os pensionistas militares, a mudança de instituição bancária, em caráter obrigatório, logo após o término do certame, traria um desconforto injustificável, além de um enorme trabalho, pois muitos destes, idosos em idade avançada, teriam que deslocar-se até uma agência bancária, organizar documentos, enfrentar filas de espera e, possivelmente, retornar várias vezes para, finalmente, atender à determinação de abrir uma conta corrente compulsoriamente na instituição vencedora.

De outro lado, para o Centro de Pagamento do Exército (CPEX), organização militar responsável pela execução do pagamento no âmbito da Força Terrestre, inúmeros transtornos ocorreriam certamente, tais como inconsistências por erro de lançamento das novas contas bancárias, erros de cadastro, de números de CPF etc., tendo em vista o elevado número de alterações no sistema de pagamento, de uma só vez.

Todo esse complexo de situações levou o Exército Brasileiro, por intermédio da SEF e do CPEX, a não dar continuidade ao processo de “venda / alienação da folha de pagamento”, voltando a uma nova fase de estudos, sob os reflexos das medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil, e buscando uma solução que atendesse às suas peculiaridades.

#### 4. A LIVRE OPÇÃO BANCÁRIA

Dentro de um contexto em que instituições públicas e grandes grupos privados vinham “alienando suas folhas de pagamento” e, por conseguinte, obrigando milhares de pessoas a mudarem repentinamente seus domicílios bancários, o Banco Central do Brasil (BACEN) editou, em 06 de setembro de 2006, a Resolução nº 3.402/2006<sup>26</sup>, objetivando garantir aos cidadãos o **direito à livre opção bancária**.

O período de rumores da tomada da medida pelo Banco Central foi marcado, no mercado financeiro, pelos leilões promovidos por empresas do porte do grupo Votorantim, JBS-Friboi, Dixie-Toga, Arcelor, Tigre, Marco Polo e Boticário<sup>27</sup>, surgindo no mundo fenomênico como fato social merecedor da tutela Estatal, especialmente no que tange aos interesses coletivos do grupo, categoria ou classe de pessoas, resguardando-os da relação de consumo futura a ser firmada entre “banco – cliente”.

Ainda, a medida tomada pelo Banco Central contraindicou inegavelmente a “venda da folha de pagamento” nos moldes da licitação por pregão reverso, bem como reduziu consideravelmente o valor negocial de tais operações, uma vez que permitiu uma “saída” ao cidadão que quisesse transferir a totalidade de seus recursos para a instituição bancária de sua preferência.

Por via oblíqua, acabou também favorecendo os bancos que, diante da nova medida adotada pelo Banco Central do Brasil, incluíram em seu processo decisório de participar ou não de certames licitatórios, a solução ao dilema **“comprar a base de clientes ou investir na retenção?”**.

Explico: “comprar a base de clientes” significaria pagar elevadas quantias ao ente pagador, ao passo que “investir na retenção” implicaria num esforço de convencer seus clientes, agora vinculados a uma nova instituição bancária, vencedora do certame, a valerem-se das disposições contidas na Resolução nº 3.402/2006, para solicitar a transferência automática dos valores relativos ao pagamento, da instituição vencedora para a de sua preferência, o que reduziu substancialmente o valor agregado dos processos de “alienação das folhas de pagamento”.

Prova do impacto da medida no valor negocial das folhas de pagamento, após a publicação da citada resolução, com evidente desequilíbrio econômico-financeiro para os contratos em curso, foi a prorrogação do início da sua vigência, por 5 (cinco) anos, vale dizer, para 31 de dezembro de 2011, por intermédio da Resolução nº 3.424, de 21 de dezembro de 2006<sup>28</sup>, com relação às contratações já realizadas pelo setor público.

#### (Endnotes)

1 Em verdade, para permitir o exercício do direito à livre opção bancária, a Resolução nº 3.402/2006 criou um artifício, permitindo que os valores pagos ao servidor fossem creditados em “contas não movimentáveis por cheques, destinadas ao registro e controle do fluxo de recursos”<sup>29</sup>, fazendo uma “ponte” que conduz o salário do banco-vencedor da licitação para o banco da preferência do correntista.

Entrementes, embora haja expressa previsão à vedação da cobrança de tarifas nas “transferências dos créditos para

26 BRASIL. **Resolução nº 3.402, de 06 de setembro de 2006**. Dispõe sobre a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares sem cobrança de tarifas.

27 BALBI, Sandra. **Banco paga até R\$ 50 mi por conta salário**. Folha de São Paulo. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0409200602.htm>>. Acesso em 23 set. 2012.

28 BRASIL. **Resolução nº 3.424, de 21 de dezembro de 2006**. Prorroga o prazo estabelecido no art. 1º da Resolução 3.402, de 2006, e dispõe sobre a aplicação do contido naquele normativo à prestação dos serviços objeto de convênios ou contratos efetivamente implementados pelas instituições financeiras até 5 de setembro de 2006.

29 BRASIL. **Resolução nº 3.402, de 06 de setembro de 2006**. op. cit. Art. 1º.

outras instituições<sup>30</sup>, convém alertar que a citada norma não afastou a possibilidade de dedução das parcelas relativas a contratos de empréstimo, de financiamento ou de arrendamento mercantil, antes mesmo da transferência destes.

Vê-se, portanto, que as medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil, fundadas em princípios gerais da atividade econômica, da livre concorrência, e da defesa do consumidor<sup>31</sup>, vieram ao encontro do interesse da sociedade, não podendo a Administração Pública, visando o atendimento de seus interesses arrecadatórios enquanto pessoa jurídica, olvidar a esfera mais importante do interesse público primário, com foco no cidadão, nos princípios democráticos, e no bem-estar social.

30 BRASIL. **Resolução nº 3.402, de 06 de setembro de 2006.** op. cit. Art. 2º, I, §1º, II.

31 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** op. cit. Art. 170, *caput*.

O referido entendimento foi reforçado pelo TCU que, analisando representação formulada em face do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT 15), citando o recurso em Mandado de Segurança nº 27.428/GO, apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), a respeito da legalidade de procedimento de determinação, a servidores públicos, de abertura de conta corrente em instituição financeira predeterminada por parte da Administração, consignou o relator que “a prerrogativa de o órgão predeterminar a instituição financeira encarregada de prestar os serviços de pagamento de remuneração, e, por conseguinte, restringindo a opção dos servidores sobre a instituição em que desejam recebê-la, vincula-se à demonstração de que seria operacionalmente inviável, ou pelo menos ineficiente, facultar a seus servidores a escolha do banco de sua preferência”<sup>32</sup>.

32 **Acórdão Nº 1952/2011** – TCU – Plenário. Processo nº TC-010.882/2009-7, rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira, 27.07.2011.

# DUAS DÉCADAS IMPULSIONANDO A INOVAÇÃO

Presente em 128 países e com mais de 42.000 profissionais, a Indra é uma companhia global de tecnologia, inovação e talento, líder em soluções e serviços de alto valor agregado. Sua oferta cobre os setores de Energia e Utilities, Administração Pública e Saúde, Serviços Financeiros, Telecomunicações e Mídia, Indústria e Consumo, Transporte e Tráfego, e Segurança e Defesa.

**INDRA, EMPRESA DE SERVIÇOS DE TI QUE MAIS CRESCE NO BRASIL**

7.500

profissionais

18

escritórios

04

software labs



## 5. DO LIVRE ACESSO ÀS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No que tange às operações de crédito, é por demais sabido que as operações de venda ou alienação das folhas de pagamento traziam, quase sempre, no bojo de suas cláusulas, uma de relevante valor negocial, e certamente responsável pelo sucesso de grandes negociações, qual seja, a “venda” da exclusividade na oferta de produtos bancários, como é o clássico exemplo do empréstimo consignado.

O caso chegou a ser apreciado em Ação Civil Pública, com pedido de liminar, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União e mais outros dois bancos, no qual foi questionada a “concessão de monopólio”, pela instituição pública àquelas instituições financeiras, da exclusividade das consignações em folha de pagamento a servidores ativos, inativos e pensionistas.

Na hipótese, sustentou, ainda, que o fato deduzido em juízo feria “os princípios da ordem econômica nacional, estabelecidos na Constituição Federal, mais notadamente os da livre concorrência e da defesa do consumidor (CF 170, IV e V), além de adentrar na esfera individual dos servidores e ex-servidores da [instituição], obstando-lhes a liberdade de contratar”<sup>33</sup>.

A reboque das discussões que naquele momento eram travadas entre entidades de classe, órgãos de proteção e defesa do consumidor, ministério público, juízes e instituições financeiras, foi editada, pelo Banco Central do Brasil, a Circular nº 3.522, de 14 de janeiro de 2011, vedando às instituições financeiras “a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, inclusive aquelas com consignação em folha de pagamento”<sup>34</sup>.

Pode-se concluir, portanto, que se por um lado a Administração Pública promove a concorrência quando aliena sua folha de pagamento, utilizando a modalidade pregão, com tipo maior preço, acaba vedando, por outro, a livre concorrência das instituições financeiras, em relação aos próprios servidores, futuros clientes, verdadeiros credores do serviço bancário, não lhes permitindo exercerem o direito de negociar e optar pela instituição bancária que lhes ofereça as melhores condições do mercado. É, parafraseando o Ministro Eros Grau, a criação de uma clientela cativa em benefício do banco, e em detrimento da própria clientela.

Tais medidas, fundadas em princípios gerais da atividade econômica, da livre concorrência e da defesa do consumidor<sup>35</sup>, vieram ao encontro do interesse da sociedade, desaquecendo o mercado financeiro e diminuindo substancialmente o valor (preço) e o interesse pelas tradicionais alienações da folha de pagamento, apontando para a necessidade de uma solução tendente a harmonizar os diferentes interesses em conflito.

## 6. O CRENCIAMENTO

Se a conceituação da folha de pagamento, como base de depósitos economicamente valorável ou ativo financeiro intangível, conferiu a possibilidade de sua exploração econômica pelos entes pagadores; as medidas adotadas pelo Banco Central, por outro lado, criaram um dilema quase insuperável.

Diante do conflito aparente, como conciliar o interesse arrecadatório do ente pagador, com a exploração econômica da folha de pagamento, sem garantir ao banco comprador uma nova base de clientes ou, até mesmo, a exclusividade do acesso ao crédito?

Neste tópico, iremos tecer algumas considerações a respeito do credenciamento, como a alternativa encontrada pelo Exército Brasileiro à solução do problema, garantindo a presença de rede bancária aos militares e pensionistas em todo o território nacional, bem como seu direito de livre escolha.

O credenciamento, conceito doutrinário inovador, é espécie de inexigibilidade de licitação, que se dá ante a possibilidade de contratação de todos os concorrentes, desde que preencham os requisitos objetivos previstos no edital, garantindo, assim, a coerência entre os serviços ofertados e a necessidade pública, com amparo no *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/93, o qual dispõe que “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”<sup>36</sup>.

Ao contrário das hipóteses exemplificativas enumeradas nos incisos I a III do citado artigo 25, neste caso, a inviabilidade não se dá pela possibilidade de contratação de um só profissional, serviço ou produto exclusivo, mas, ao revés, pela oferta e massificação dos serviços disponíveis no mercado, como o da prestação de serviços bancários. É a consagração da teoria defendida pelo doutor e mestre Carlos Ari Sunfeld, a chamada “teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos”<sup>37</sup>.

33 **Ação Civil Pública** (com pedido de liminar), de 1º de março de 2010, do Ministério Público Federal / Procuradoria da República no Distrito Federal, ref. Inquérito Civil Público nº 1.16.000.002427/2007-10.

34 BRASIL. **Circular nº 3.522, de 14 de janeiro de 2011**. Veda às instituições financeiras a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições. Art. 1º.

35 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. op. cit. Art. 170, *caput*.

36 BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Art. 25, *caput*.

37 SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994, p.42.

Nada obstante, sua aplicação depende do cumprimento de alguns requisitos como, por exemplo, a possibilidade de contratação de todos os bancos que satisfaçam às condições exigidas e que a definição da demanda, por contratado, não seja feita pela Administração, mas pelo próprio administrado, no caso, os militares e pensionistas vinculados ao Exército.

Além disso, o objeto deve satisfazer às necessidades de contratação do Ente Público, desde que executado na forma definida no edital. Finalmente, o preço de mercado deve ser razoavelmente uniforme e a fixação dos valores a serem cobrados deve ser a mais vantajosa para a instituição detentora da folha de pagamento.

A definição da demanda das Instituições Financeiras Contratadas (IFC) pelos militares e pensionistas (servidores) revela um ponto importante na decisão do Exército pelo credenciamento, pois está em perfeita consonância com as regras contidas na Resolução (BACEN) nº 3.402/2006, além de garantir o cumprimento do princípio da impessoalidade.

Nesse sentido foi o entendimento da Advocacia-Geral da União, quando questionada a respeito, ao esclarecer que “Ao reverso, caso a Administração verifique a possibilidade de prestação do serviço de administração da folha de pagamento por diversas instituições financeiras, não poderá “monopolizar o serviço” com a contratação de apenas uma instituição”<sup>38</sup>.

Mas quanto vale uma folha de pagamento? Qual o seu valor de mercado? Ponto nevrálgico para o sucesso do credenciamento é a chamada precificação, consubstanciada em estudos econômico-financeiros que visam verificar a potencialidade da folha de pagamento, na geração de lucros futuros aos bancos contratados.

A precificação deve considerar diversos fatores, tais como, pirâmide salarial; renda média líquida; perspectiva de aumento salarial; percentual de endividamento da folha; valor médio dos contratos de empréstimo consignado em folha de pagamento; prazo médio das parcelas etc.

No caso do Exército, a primeira precificação foi realizada pela FIPECAFI<sup>39</sup>, instituição com vasta experiência no mercado financeiro, sendo posteriormente reavaliada pela Diretoria de Contabilidade do Exército, diante das mudanças ocorridas no cenário econômico.

Dentro do processo decisório enfrentado por acionistas e diretores dos bancos, um novo dilema agora se revela: “pagar

**para manter a base de clientes x investir na sua retenção”.**

Essa é a pedra de toque na distinção entre o acerto e o erro na dosagem de um valor para a folha de pagamento.

Nesse contexto, verifica-se que a possibilidade de maciça contratação de instituições bancárias, por intermédio do credenciamento, harmoniza os interesses dos órgãos gestores das folhas de pagamento com as medidas de livre opção bancária adotadas pelo Banco Central do Brasil, trazendo um equilíbrio na relação tripartite formada entre o ente pagador – banco – servidor.

## 7. A CONTRATAÇÃO DOS BANCOS PELO EXÉRCITO

O processo de Credenciamento dos Bancos Múltiplos, no âmbito do Exército, foi coroado de pleno êxito, não havendo sequer uma instituição bancária já conveniada anteriormente que não aderisse à solução.

A precificação, dentro da realidade do mercado, foi fundamental para permitir o equilíbrio entre interesses antagônicos, mesmo às vésperas da entrada em vigor, para o Poder Público, da Resolução nº 3.402/2006, prevista para 1º de janeiro de 2012, por força de sua prorrogação, por 5 (cinco) anos, pela Resolução nº 3.424/2006.

Além do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Santander, Itaú-Unibanco, Bradesco, HSBC Bank Brasil, Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) e Citibank, o Exército ganhou também a adesão do Banco de Brasília (BRB), antes não conveniado.

O processo não envolveu a concessão de espaços para instalação de agências, postos ou terminais de autoatendimento no interior das unidades militares, embora tenha facultado a disputa, nas licitações a serem realizadas no âmbito de cada Organização Militar, entre as Instituições Financeiras Credenciadas.

O contrato de credenciamento revela-se, assim, transparente, respeita as regras da Administração Pública no trato com o Erário, incentiva a prevenção aos desvios, a repressão a fraudes e torna a instituição bancária uma importante aliada do Exército na tarefa de fiscalizar os pagamentos que realiza.

É inegável que o credenciamento propicia a criação de sadio ambiente de disputa, no qual cada banco irá voltar todas as suas energias na busca da satisfação do cliente, colocando à sua disposição toda a sorte de produtos, serviços, facilidades e principalmente, o crédito, verdadeiro pulmão da economia.

O contrato prevê, também, o pagamento mensal e antecipado, ao Fundo do Exército, de um valor fixo por correntista, militar ou pensionista, desde o soldado do efetivo profissional ao

<sup>38</sup> Parecer nº 607/2012/CONJUR-MD/CGU/AGU. Processo NUP: 67010.000728/2011-54, Carina Rocha Seabra. 18.10.2012.

<sup>39</sup> Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras.

General-de-Exército. O referido valor está sujeito à correção anual pelo IPCA<sup>40</sup>, medido pelo IBGE<sup>41</sup>, ou por índice que venha a substituí-lo.

Estima-se que a folha de pagamento do Exército irá gerar, no prazo contratual de 60 (sessenta) meses, valores que poderão ser aplicados na melhoria da infraestrutura de hospitais, colégios militares, construção e reforma de próprios nacionais residenciais, além de atividades de apoio a inativos e pensionistas.

## 8. CONCLUSÃO

Em 2008, a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), com foco na missão de viabilizar a captação de recursos financeiros para a Força Terrestre, em reunião realizada conjuntamente com suas Organizações Militares Diretamente Subordinadas (OMDS), obteve do Centro de Pagamento do Exército (CPEX) a sugestão da “venda da folha de pagamento”, conceito doutrinário vigente à época no mercado.

De início, o estudo voltou-se para a estratégia da realização de uma licitação, sob a modalidade de pregão ou leilão reverso, dividida em 3 (três) lotes, correspondente a 3 (três) áreas geográficas do País<sup>42</sup>, na qual consagrar-se-ia vencedora a instituição bancária ou consórcio que ofertasse o lance mais alto, a partir de um preço mínimo fixado pelo próprio Exército Brasileiro.

As dificuldades para a concretização do processo, tais como necessidade de alta capilaridade da(s) instituição(ões) bancária(s) para o atendimento aos militares e pensionistas, a complexidade do processo de abertura de novas contas, bem como as novas medidas adotadas pelo Banco Central do Brasil, no sentido de garantir o direito à livre opção bancária, apontaram para a necessidade da reavaliação da forma de exploração deste importante ativo financeiro.

Além disso, houve, por parte do Comando do Exército, uma preocupação no sentido de realizar a contratação de bancos da

maneira mais eficiente a seus militares e pensionistas, verdadeiros titulares da base de depósitos, tendo em vista que da relação jurídica a ser entabulada entre o ente pagador e os bancos contratados, decorre a formação de uma nova relação, entre o banco e o “servidor”, afetando diretamente os interesses particulares deste.

No intuito de obter uma solução parcimoniosa, que atendesse tanto aos interesses da instituição e, principalmente, às demandas do público interno e da família militar, o Sistema SEF, por intermédio do CPEX, buscou um novo conceito, uma nova doutrina, que permitisse a execução de tão importante reforço ao orçamento, chegando, então, ao ineditismo do Credenciamento de Bancos Múltiplos para a execução da folha de pagamento.

Nessa linha de intelecção, surgiu o Projeto “Folha Credenciada”, em 10 de julho de 2009, com fulcro na “teoria da inviabilidade de competição por contratação de todos”, defendida pelo doutor e mestre Carlos Ari Sundfeld<sup>43</sup>, na qual a inexigibilidade de licitação se caracteriza pela ampla possibilidade de contratação, como de fato ocorreu, garantindo a coerência entre o objeto da contratação e sua finalidade, qual seja, viabilizar o pagamento das remunerações, proventos ou pensões devidos aos militares e pensionistas vinculados ao Comando do Exército.

Em 28 de junho de 2011, no Salão de Honra do Gabinete do Comandante do Exército, foram assinados os contratos com o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Santander, Itaú-Unibanco, Bradesco, HSBC Bank Brasil, Banrisul, Citibank e Banco de Brasília (BRB), culminando um labor que revelou a face da hodierna gestão pública; respeito ao cidadão; transparência das ações; trato correto do Erário Público; garantia da livre opção bancária e a ação de vanguarda da Força Terrestre nessa questão econômico-financeira, servindo de *benchmark* para diversos órgãos públicos.

Destarte, considerando o cenário de alienação de folha de pagamento, a modalidade de credenciamento é a que melhor atende tanto o interesse arrecadatário da instituição pagadora, quanto à liberdade de escolha dos cidadãos, bem como se adequa às imposições do Banco Central do Brasil, no exercício de regular as exigências e necessidades do mercado financeiro.

40 Índice de Preços ao Consumidor Amplo.

41 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

42 Área 1 (SP, PR, SC e RS); Área 2 (RO, AC, AM, PA, RR, AP, RJ, ES e MG, exceto Triângulo Mineiro); e Área 3 (BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE, PI, MA, TO, GO, DF, MT, MS e Triângulo Mineiro (MG)).

43 SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 1994, p.42.

*\*General-de-Brigada Ricardo Marques Figueiredo  
Chefe do Centro de Pagamento do Exército (CPEX)*

*\*\*Tenente-Coronel José Eustáquio Santos Margotto  
Chefe de Seção - CPEX*

# LÍDER NA GESTÃO ELETRÔNICA DE MARGEM CONSIGNÁVEL.

A solução eConsig atende a mais de **200 entes pagadores** e processa mensalmente mais de **4,5 milhões** de descontos que são consignados nas folhas de pagamento dos nossos clientes.

**eConsig**



ÚNICA SOLUÇÃO CERTIFICADA

Garantia da Gestão da  
Segurança da Informação

# TRADIÇÕES E COSTUMES NAVAIS

## Praça D'Armas

A Praça D'Armas, nos navios antigos, era o local onde as armas dos oficiais ficavam arvoradas e onde os mesmos podiam se refazer dos embates ocorridos. Atualmente este local se reveste de grande importância para a vida de qualquer Organização

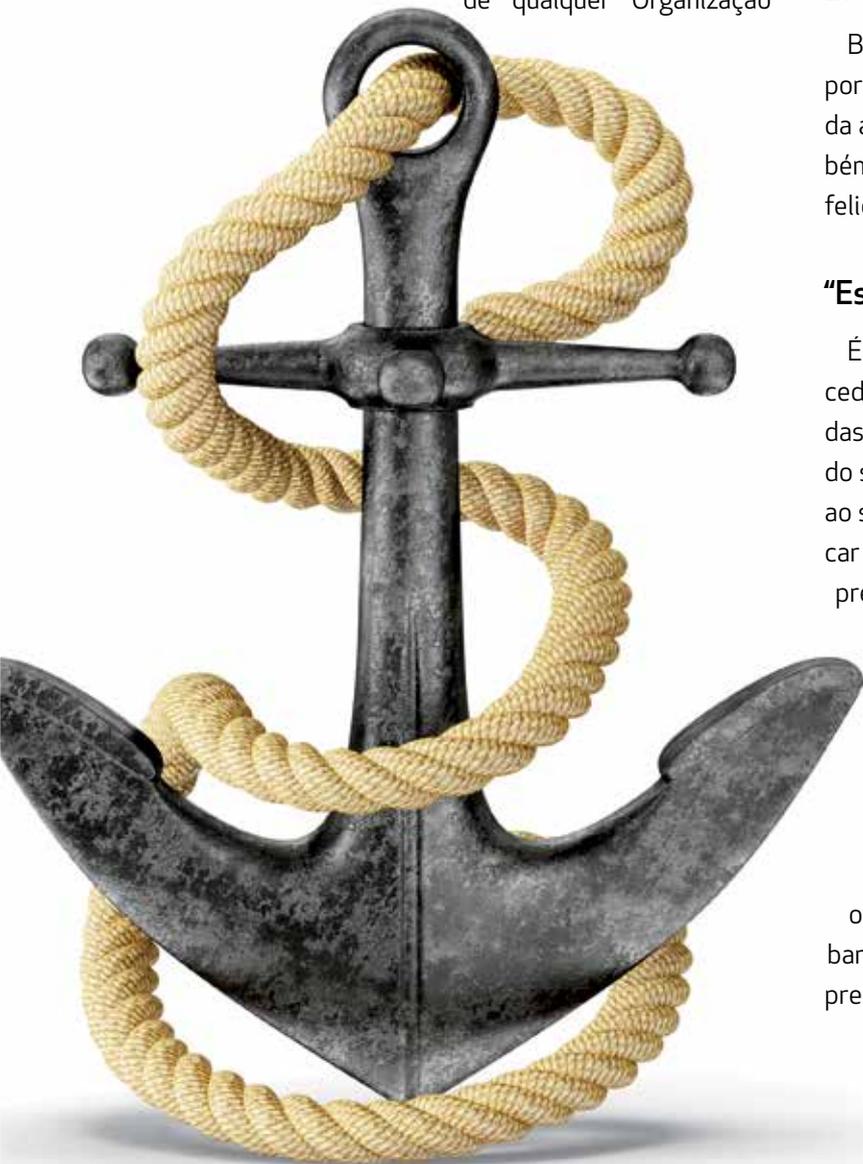
Militar, pois é o recinto onde, com lhanza, são cultivados e aprimorados os costumes das tradições navais, em especial a lealdade, a amizade, o respeito mútuo e a fidalguia entre os integrantes.

## Bravo Zulu

Bravo Zulu é um sinal naval, normalmente transmitido por bandeiras ou rádio, o que significa "bem feito". Além da aplicação operativa, o uso do termo Bravo Zulu também foi estendido entre os militares como um elogio ou felicitação por um trabalho bem conduzido e realizado.

## "Está quem manda" e "Salta quem pode"

É interessante observar que na Marinha alguns procedimentos e expressões usados em embarcações miúdas, também, são utilizados para viaturas. Assim, quando se entra em uma viatura, também se diz embarcar e, ao sair, desembarcar. O mais antigo é o último a embarcar e o primeiro a desembarcar. O Cerimonial da Marinha prevê que esse mais antigo a bordo de embarcação miúda ou viatura, qualquer que seja seu nível hierárquico, peça licença para largar, a quem lhe tiver prestando as honras de despedida, por meio da expressão "Com licença", recebendo, em troca, a resposta "Está quem manda". "Está quem manda" significa que o mais antigo da embarcação ou viatura pode assumir a manobra e mandar que o patrão ou o motorista inicie o deslocamento. Para o desembarque, caso o mais antigo queira passar aos demais sua precedência, ele diz: "Salta quem pode".



# IX Regata a Remo em Escaler Almirante Gastão Motta

---

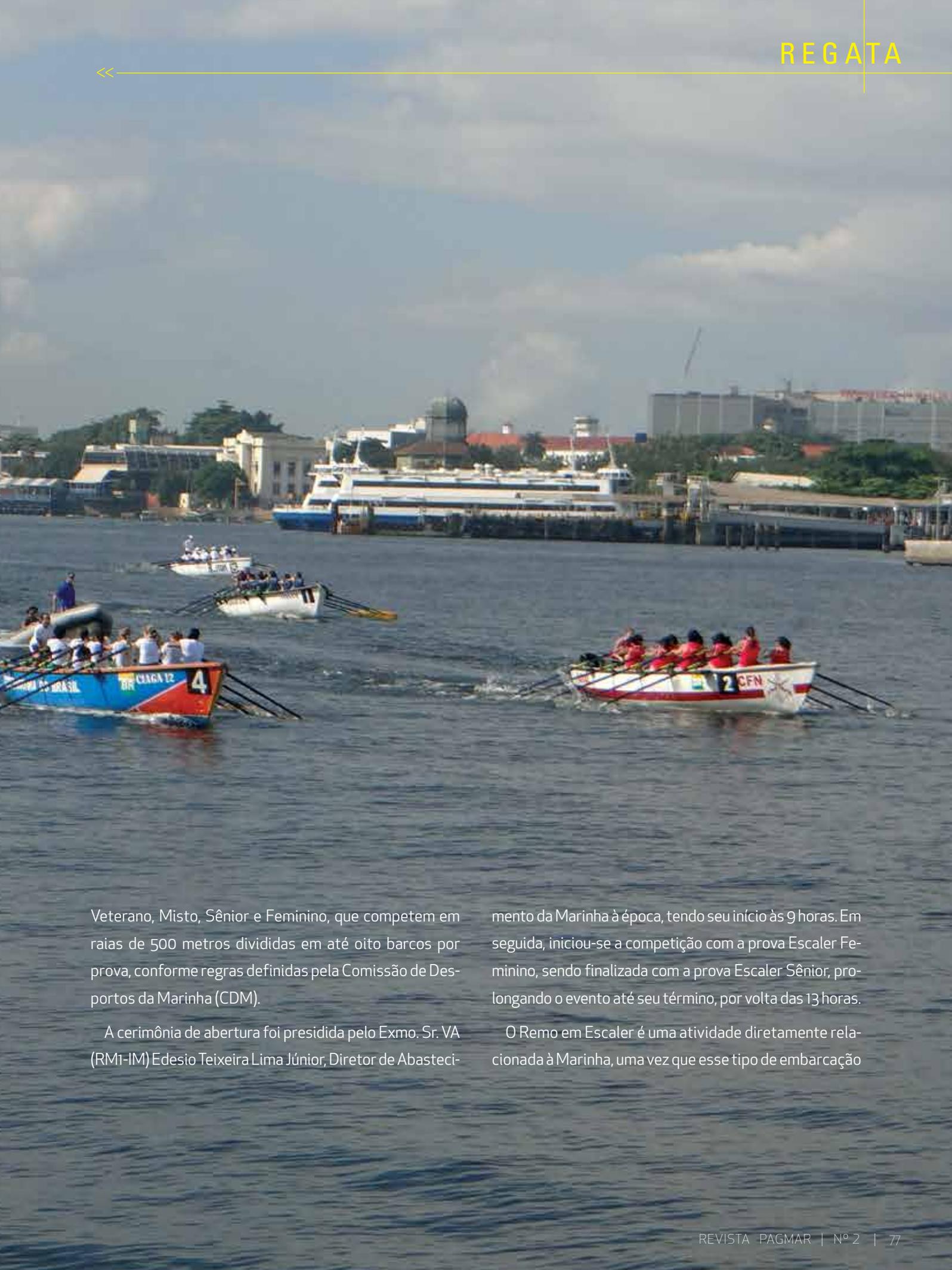
\*Primeiro-Tenente (IM) Carlos Alberto da Silva Corrêa Júnior

---

Como uma das comemorações do aniversário do Corpo de Intendentes da Marinha, a Pagadoria de Pessoal da Marinha organiza anualmente a **Regata a Remo em Escaler Almirante Gastão Motta**, que faz parte do **Circuito Poder Marítimo** e integra o calendário de provas da Federação de Remo do Estado do Rio de Janeiro (FRERJ),

tendo sua nona edição ocorrida em 20 de Abril de 2013, na Praça do Acanto, ao lado do Edifício Almirante Gastão Motta, na Ilha das Cobras, Rio de Janeiro.

A **Regata Almirante Gastão Motta** conta com barcos do tipo Escaler, e contempla a disputa de seis provas, divididas nas seguintes categorias: Sub-24, Aspirante,



Veterano, Misto, Sênior e Feminino, que competem em raias de 500 metros divididas em até oito barcos por prova, conforme regras definidas pela Comissão de Desportos da Marinha (CDM).

A cerimônia de abertura foi presidida pelo Exmo. Sr. VA (RM1-IM) Edesio Teixeira Lima Júnior, Diretor de Abasteci-

mento da Marinha à época, tendo seu início às 9 horas. Em seguida, iniciou-se a competição com a prova Escaler Feminino, sendo finalizada com a prova Escaler Sênior, prolongando o evento até seu término, por volta das 13 horas.

O Remo em Escaler é uma atividade diretamente relacionada à Marinha, uma vez que esse tipo de embarcação



► *Canto do Hino Nacional*

era utilizado nas operações de desembarque dos navios, até o advento das lanchas motorizadas no século XX.

Na Marinha do Brasil, o Escaler é um barco tradicional, utilizado para a formação marinheira, cerimoniais e ultimamente em competições. As Organizações Militares (OM) iniciaram a prática do remo em Escaler como uma disciplina para os alunos. Esta modalidade esportiva valoriza a tenacidade, liderança, camaradagem, iniciativa, combatividade e vigor físico, aspectos inerentes às atividades marítimas.

Desde 2001, é realizado o **Circuito Poder Marítimo**, coordenado pela Comissão de Desportos da Marinha (CDM), o qual equivale ao campeonato estadual do gênero no Rio de Janeiro.

O circuito vem crescendo a cada ano e obtendo cada vez mais participantes, dentre os quais se destacam algumas equipes da MB, como: **CGCFN, EN, CN, CIAGA, CIAA, DGMM** e **CIM**; bem como alguns clubes filiados à

Federação de Remo do Estado do Rio de Janeiro (FRERJ), como: Clube de Regatas do Flamengo, Botafogo de Futebol e Regatas e Clube de Regatas Vasco da Gama.

Hoje o número de participantes gira em torno de 400 a 600 atletas numa mesma Regata do Circuito. Nas primeiras edições do circuito, disputava-se apenas o Remo em Escaler. A partir de 2006, foram incluídos, em algumas das Regatas do Circuito, o Remo Olímpico e o Remo de Combate, principalmente na Regata do Corpo de Fuzileiros Navais.

O evento teve, ainda, o apoio da Assessoria Esportiva da Comissão de Desportos da Marinha (CDM), da Banda de Música do Centro de Instrução Almirante Alexandrino (CIAA) e da equipe da Policlínica Naval de Niterói, que apóia com ambulância, médico e paramédico, além da Associação Histórica e Cultural Almirante Gastão Motta.

A Regata contou, também, com atrações para que as crianças pudessem aproveitar enquanto seus responsáveis torciam pelos competidores. A TV Marinha esteve presente e apoiou na divulgação e cobertura do evento.

O Corpo de Intendentes da Marinha (CIM) mantém uma equipe representativa que compete nas regatas ao longo do Circuito Poder Marítimo, na categoria Escaler Misto. Na **IX Regata Almirante Gastão Motta**, a **PAPEM**, com apoio e incentivo do seu Diretor CMG (IM) Claudio de Carvalho Mattos, fez-se presente com mais duas equipes representativas para disputar provas nas categorias Escaler Feminino e Escaler Veterano, as quais ficaram a cargo do Encarregado de Esportes, 1T (RM2-T) Leonardo Santos, que conduziu a preparação dessas para as disputas.

Ressalta-se a imensa dedicação dos militares da Pagadoria de Pessoal da Marinha durante os treinamentos, os quais, mesmo diante de adversidades e do pouco conheci-



► *Almirante Edesio premiando a equipe feminina do CIAGA-A*

mento técnico, mostraram-se sempre motivados, engajados e empenhados em representar bem o CIM no evento. A falta de experiência na prática dessa modalidade esportiva foi compensada com muito esforço e comprometimento, contribuindo para reforçar o espírito de união e profissionalismo dentro dessa Organização Militar.

Assim, as equipes, Feminina (composta pelas atletas: 1T (RM2-T) Ana Mayra, 2SG-CL Flávia Tejedor, 3SG-CL

Carla Regina, 3SG-CL Rafaela, 3SG-QI Sylvia Helena, 3SG-CL Fernanda Asevedo, CB-CL Lidiane, CB-CL Raquel, CB-AD Jussara, CB-CL Mariana, CB-PD Monique e CB-PD Camila) e Veterana (dos remadores 1T (RM2-T) Leonardo Santos, FC Geilton, SO-MR Ferreira, 2SG-SI Silas, 2SG-ES Frinhani, 3SG-ES Souza, 3SG-ES Alexandre, 3SG-ES Teixeira, 3SG-ES Salustiano, 3SG-ES Peixoto e 3SG-ES Da Silva), obtiveram resultados expressivos

para o CIM, as quais terminaram suas provas em terceiro e segundo lugares, respectivamente, após promover disputas acirradas com outras equipes mais experientes como as do CIAGA e CGCFN. Estas foram as melhores colocações destes atletas em todas as Regatas do CIM já realizadas, retribuindo de forma gloriosa a presença de seus parentes e amigos que os prestigiaram.

Este evento esportivo promovido pelo Corpo de Intendentes da Marinha tem como foco a sociabilidade, contribuindo para a integração da família naval, para a promoção da qualidade de vida através da prática esportiva e tem, ainda, como objetivo o desenvolvimento da mentalidade marítima brasileira.



► Comandante Claudio e seu filho Enzo com atletas da PAPEM componentes da equipe do Corpo de Intendentes da Marinha (CIM)

\*Primeiro-Tenente (1M) Carlos Alberto da Silva Corrêa Júnior  
Ajudante da Divisão de Pagamento no País

## RESULTADOS DAS PROVAS:

**1ª Prova - "FEMININO":** 1º) CIAGA-A, 2º) CGCFN, 3º) CIM, 4º) CIAGA-B, 5º) ESQUADRA;

**2ª Prova - ESCALER "SUB-24":** 1º) CIAGA-A, 2º) CN, 3º) CIAA, 4º) EN-A, 5º) EN-B, 6º) ESQUADRA;

**3ª Prova - ESCALER "ASPIRANTE":** 1º) CIAGA-A, 2º) CIAGA-B, 3º) EN, 4º) CIAW, 5º) CN, 6º) ESQUADRA;

**4ª Prova - ESCALER "VETERANO":** 1º) CGCFN, 2º) CIM, 3º) CIAA;

**5ª Prova - ESCALER "MISTA":** 1º) CIAW, 2º) VASCO DA GAMA, 3º) CIAGA, 4º) CIM, 5º) DGMM, 6º) ESQUADRA, 7º) CIAA; e

**6ª Prova - ESCALER "SÊNIOR":** 1º) ESQUADRA, 2º) EN, 3º) CIAGA-A, 4º) CGCFN, 5º) CIAGA-B, 6º) CIAA.



► Acima, o Comandante Claudio e seu filho Enzo com os atletas da PAPEM e, ao lado, o barco da equipe feminina do Corpo de Intendentes da Marinha

► O Almirante Barreto Rodrigues premiando a equipe feminina do CIM



► Barco da equipe feminina do CIM



► Almirante Edesio e Comandante Claudio com os militares da PAPEM



► Barco da equipe veterana do CIM



► Atletas da PAPEM



► Comandante Claudio com a equipe veterana do CIM



# 16º Aniversário de Criação da Pagadoria de Pessoal da Marinha

Segundo-Sargento (ES) Leonildo Rocha de Lima

Dezoito de fevereiro, para muitos simplesmente mais um dia, contudo para a Marinha do Brasil trata-se de uma data que se reveste de grande valor, pois naquele dia, dezesseis anos atrás, foi criada a Pagadoria de Pessoal da Marinha, Organização Militar responsável por administrar os Sistemas de Pagamento de Pessoal, no país e no exterior. Nesse sentido, transcreve-se a seguir a Ordem do Dia, proferida, naquela ocasião, pelo Diretor da PAPEM, CMG (IM) Claudio de Carvalho Mattos.

## **ORDEM DO DIA Nº 1/2013**

*Assunto: 16º Aniversário de Criação da Pagadoria de Pessoal da Marinha*

*É com grande júbilo que, nesta data, comemoramos o décimo sexto aniversário da Pagadoria de Pessoal da Marinha.*

*Criada pela Portaria Ministerial nº 65/1997, a PAPEM é uma Organização Militar que tem a responsabilidade institucional de administrar os Sistemas de Pagamento de Pessoal da Marinha no país e no exterior.*

*Ao longo desses dezesseis anos de atuação, honramos nosso compromisso perante um público estimado em duzentas mil pessoas, composto por militares e seus pensionistas, bem como servidores civis, creditando pontualmente sua remuneração.*

*Neste período de grandes mudanças tecnológicas, nossa OM precisou se adequar a este novo cenário e, dentro deste contexto, estamos enfrentando nosso maior desafio: o projeto de modernização de nosso SIS-PAG. Este projeto, denominado SIS-PAG2, encontra-se em um momento crucial de seu desenvolvimento: em maio próximo estaremos concluindo a fase da construção e iniciando a fase de transição, de modo que em dezembro deste ano possamos concluir a primeira etapa do projeto, que contempla o cálculo da Folha, e o novo SIS-PAG entrará em operação.*

*O cumprimento das tarefas inerentes à “nossa PAPEM” tem sido permeado por desafios administrativos e tecnológicos, exigindo de nossa Tripulação atuação dedicada e profissional. O desempenho eficiente e ab-*

negado, do pessoal civil e dos militares que aqui servem, foi essencial para atingir resultados positivos que contribuíram para o elevado conceito da PAPEM junto à MB. Paralelamente, exigiu de nosso pessoal um constante aperfeiçoamento e, para isso, investimos na qualificação por intermédio da realização de diversos cursos em renomadas instituições civis, de modo a estarmos alinhados ao “estado da arte”.

Neste período de um ano, diversas foram as realizações, entre as quais podemos citar:

- a elaboração da 1ª Edição da Revista “PagMar”, revista esta que se constitui em um projeto pioneiro e inovador da PAPEM, destinada a consolidar as principais atividades desenvolvidas, e que pretende ser uma fonte de divulgação das atividades que envolvem o pagamento de pessoal, seu histórico e sua evolução na Marinha do Brasil (MB), proporcionando a troca de experiências entre os setores que labutam com o pagamento no âmbito das Forças Armadas;

- o credenciamento de instituições financeiras para abertura de conta corrente no exterior, de modo a possibilitar que o militar em comissão no exterior tenha um leque maior de instituições financeiras para escolher, estimulando, com isso, a concorrência entre elas, trazendo como consequência melhores condições para nossos militares;

- a disponibilização no sítio desta Pagadoria, na Internet, da autenticação “online” das segundas vias dos Bilhetes de Pagamento do pessoal remunerado pelo SIS-PAG, visando a garantir a fidedignidade desses Bilhetes emitidos pelo aplicativo BP-ONLINE e possibilitando uma maior agilidade para nosso pessoal quando, por exemplo, necessitarem comprovar rendimentos;

- a prontificação do Sistema de Responsabilidade (SISRES), que permite gerenciar as dívidas com a União, originadas por fatos jurídicos ocorridos na relação de remuneração do pessoal civil e militar;

- a distribuição de senha inicial de acesso ao sistema de consignações via e-mail, com a finalidade de aumentar os níveis de segurança nas negociações e nos lançamentos de empréstimos consignados, assim como para agilizar o contato direto entre os militares e pensionistas e as Entidades Consignatárias (EC); e

- a criação do Código Único para a Realização de Empréstimo Consignado, garantindo uma maior segurança às operações efetuadas no E-CONSIG, evitando o fechamento de contratos sem a devida anuência do consignante.

Paralelamente a estes grandes projetos, executamos diversas atividades no dia-a-dia de nossa rotina, a saber:

- o processamento mensal de cerca de 500.000 alterações de pagamento;

- a contribuição com os órgãos de controle interno da Marinha por meio dos três vetores de controle exercidos pela Pagadoria: Depuração da Folha País; Controladoria da Folha País; e Controladoria da Folha Exterior;

- o processamento e a transferência financeira, mensalmente, do crédito à conta-corrente de aproximadamente 200.000 pessoas, no país e no exterior;

- o processamento de 32.936 documentos recebidos e 14.500 transmitidos, totalizando 47.436 documentos operacionalizados no ano de 2012;

- o processamento de 2.082 pedidos de desembolso, atendendo à demanda anual de 200 Organizações Militares, relacionados à alimentação de pessoal (Auxílio-Alimentação e Etapa de Municiamento), com um montante de recursos financeiros operacionalizados de aproximadamente R\$198 milhões de reais;

- o controle de 344.573 contratos de empréstimos consignados em folha de pagamento, oriundos de bancos/entidades financeiras; e

- o controle e o repasse de crédito a 54 bancos/entidades financeiras e a 264 entidades consignatárias não financeiras.

Desse modo, ao celebrarmos o aniversário desta Pagadoria, apresento o justo agradecimento dos que fazem a PAPEM de hoje àqueles que nos antecederam. Nossa história é feita por cada um dos militares e civis que um dia tiveram o privilégio de servir nesta Organização Militar tão singular e desafiadora.

Nessa mesma linha, torno público o agradecimento ao nosso COMIMSUP, o Diretor de Finanças da Marinha, pela sempre segura orientação e apoio constante, tornando nosso reconhecimento extensivo à Tripulação daquela Diretoria, pela perfeita interação nos mais diversos assuntos tratados.

Nesse ensejo, também se faz legítima a nossa gratidão à Secretaria-Geral da Marinha e às Diretorias Especializadas que compõem o Setor da SGM, como a Diretoria de Abastecimento da Marinha, Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha, Diretoria de Administração da Marinha e Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha, além da Caixa de Construções de Casa para o Pessoal da Marinha pelo inestimável apoio e colaboração que sempre nos foram dispensadas, bem como ao Centro de Controle Interno da Marinha, ao Serviço de Assistência Social da Marinha e ao Serviço de Inativos e Pensionistas da Marinha, que, reconhecidamente, têm formado uma produtiva parceria no cumprimento das nossas atribuições interdependentes. Ao Centro de Análises de Sistemas Navais, nossa mais recente parceria, o agradecimento pelo esforço e cooperação incondicionais de seus profissionais alocados em nosso projeto de modernização do sistema de pagamento de pessoal.

Agradecemos, ainda, a todas as Instituições bancárias que processam o pagamento de nosso Pessoal, bem como a todas as instituições civis que mantêm algum tipo de relacionamento com nossa OM.

Faz-se por dever de justiça registrar nosso agradecimento especial ao Centro de Pagamento do Exército e à Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da Aeronáuti-

ca que mantêm um relacionamento próximo e profícuo com nossa OM, possibilitando uma constante troca de experiências entre as Forças, de modo a possibilitar um estreitamento de laços e uniformidade de procedimentos relativos ao processo de pagamento de pessoal das Forças Armadas. Como exemplo de materialização dessa parceria, podemos citar a realização, em novembro passado, do II Simpósio de Pagamento das Forças Armadas, evento este que se constituiu em grande sucesso e possibilitou uma troca impar de conhecimentos e informações.

Por derradeiro, dirijo meus cumprimentos à “Família PAPEM”, composta de militares e servidores civis. Todos os senhores e senhoras merecem comemorar, com júbilo, esta data, pois é com a devoção ao trabalho, com a atuação discreta e silenciosa, com lealdade e companheirismo que emprestam a necessária parcela de contribuição para que a missão desta Pagadoria seja atinvida com “Ordem, Prontidão e Regularidade”.

Lembre-se: em toda parte do Universo onde há um militar ou servidor civil prestando serviço a MB e a nossa pátria a PAPEM esta presente “pagando” este militar.

Feliz Aniversário, Pagadoria de Pessoal da Marinha!

CLAUDIO DE CARVALHO MATTOS  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM)  
Diretor

Naquela ocasião, a SC Solange Roque Sales e o SO-AD Edílson Avelino da Silva foram agraciados com Prêmio Servidor Civil Padrão e Militar Padrão.

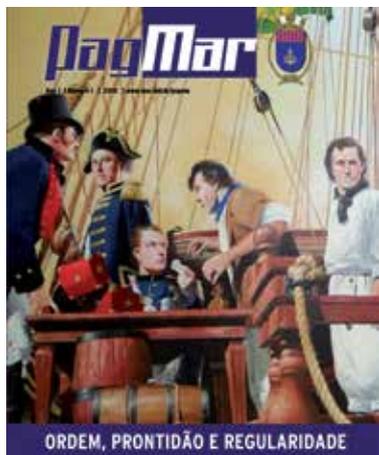


► Cerimônia do Prêmio Servidor Civil Padrão e Militar Padrão



► *Autoridades presentes na cerimônia de aniversário da PAPEM*

► *Convidados para a cerimônia de aniversário da PAPEM*



Ainda nas comemorações do aniversário de 16 anos da PAPEM, foi lançada a 1ª Edição da Revista PagMar, de periodicidade anual, um projeto pioneiro e inovador da Pagadoria.

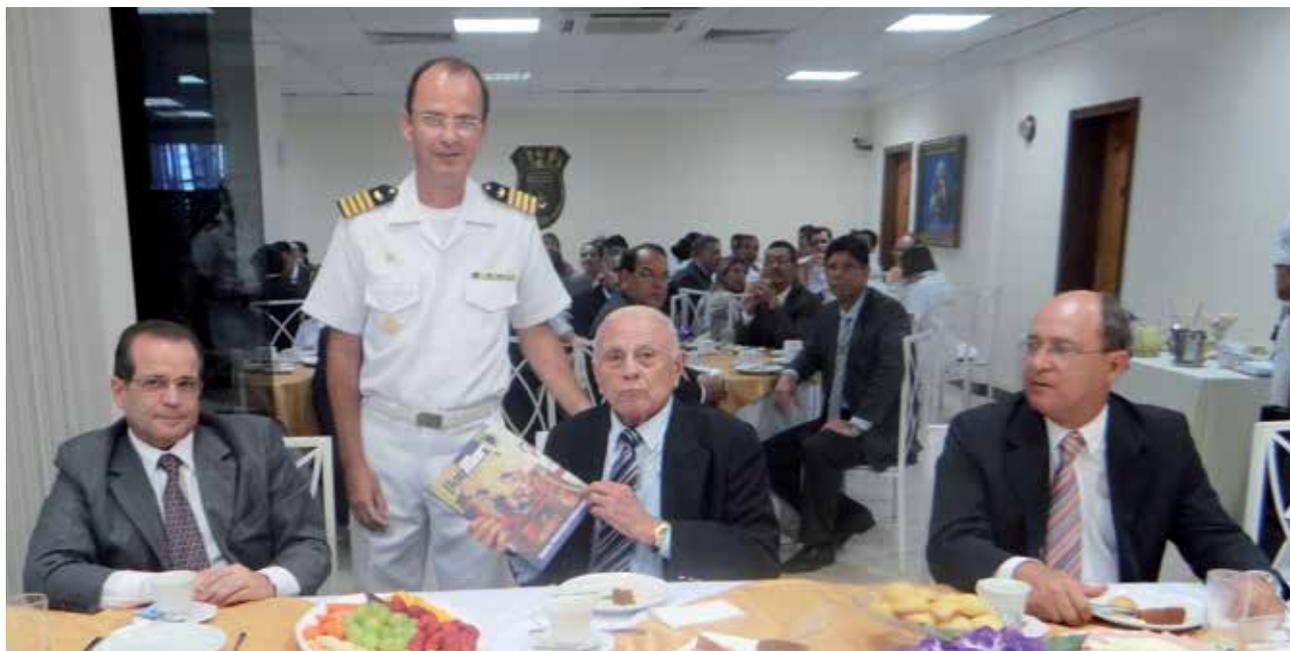
Na ocasião, o Diretor da PAPEM, Comandante Claudio, proferiu o seguinte discurso:

*“Este singular trabalho foi conduzido pelo Conselho Editorial, composto pelo CMG*

*(IM) Claudio (Direção Geral), CC (IM) Rodrigo Leal (Coordenador), 1T (T) Sabrina, 1T (T-RM2) Thiago Azevedo e 2SG (ES) Leonildo, além de contar com o trabalho dedicado de profissionais dos ramos jornalístico e gráfico e demais Colaboradores (Oficiais e Praças).*

*Vale salientar que diversas foram as dificuldades encontradas no desenvolvimento desse projeto. Contudo, o desafio de se concretizar um trabalho diferenciado, perene e de especial importância para a Pagadoria foi o nosso principal combustível.*

*Em verdade, é dever de justiça realçar a importante contribuição do CCSM, CCCPM, CIAA, Empresas INDRA*



► *O Comandante Claudio entrega ao Almirante Façanha o primeiro exemplar da Revista PagMar, como forma de homenagem pelo seu exemplo de perseverança, determinação e dedicação ao Corpo de Intendentes e a Marinha do Brasil. Na mesa, à esquerda, o Almirante Gomes e, à direita, o Almirante Alvarez, ambos ex-Diretores da PAPEM.*

e ZETRASOFT, FEMAR, POUPEX e da AAGM, por meio de patrocínios, orientações e facilidades operacionais necessárias à consecução de um trabalho desse vulto.

Com conteúdo potencialmente estimulante, nossa revista pretende ser uma fonte de divulgação das atividades que envolvem o pagamento de pessoal, seu histórico e sua evolução na Marinha do Brasil (MB), proporcionando a troca de experiências entre os setores que labutam com o pagamento no âmbito das Forças Armadas. Além disso, traduz-se em um espaço de pensamento, reflexão e crítica, um veículo de divulgação e científica da instituição e, ainda, um canal de aproximação entre a MB, a comunidade acadêmica, organizações e instituições públicas e privadas envolvidas com o tema.

Nessa Edição, procuramos apresentar, logo nas primeiras páginas, a nossa maior riqueza: NOSSO PESSOAL, integrantes das Assessorias e Departamentos que executam e gerenciam as atividades da OM. Nesse contexto, reservamos um espaço da Revista para fazer uma menção merecida aos Ex-Diretores da PAPEM, alguns nos honrando com suas presenças nesse lançamento, por serem diretamente responsáveis, juntamente com as tripulações antecessoras, pelos excelentes serviços regularmente prestados à MB pela Pagadoria.

Destacamos, ainda, os eventos realizados pela PAPEM no ano de 2012, bem como as visitas de autoridades militares e civis à OM. Além disso, apresentamos



► O Comandante Pagliusi recebe da CT (T) Sabrina o exemplar da 1ª edição da Revista PagMar”

artigos acadêmicos que contribuem, de certo, para a divulgação e compreensão da importância de nossas atividades no âmbito das Forças Armadas.

Por fim, para registrar esse momento impar que ora vivenciamos, tenho a honra de passar o primeiro exemplar da Revista PagMar às mãos do Exmo. Sr. VA (IM-Reformado) Façanha.

*Desejamos a todos uma agradável leitura!”*

Palavras de agradecimento e, sobretudo, de reconhecimento pelo trabalho desempenhado acerca do lançamento da 1ª edição da revista PagMar, como as transcritas a seguir, serviram como fonte de incentivo no prosseguimento deste singular projeto:

“Agradeço o envio da primeira edição da Revista PagMar que comprova a evolução da nossa Intendência ao longo período desde 1939, quando ingressei na Escola Naval componente da Primeira Turma de Intendência Naval, composta de Arnaldo Andrade Ferreira dos Santos, Décio de Carvalho França e Waldir Paixão Carrera. Primeira turma de guardas-marinha na viagem do Navio Escola Almirante Saldanha em 1941, sob o comando

do então Capitão-de-Fragata Antonio Alves Câmara Junior. O nosso instrutor era Adherbal Moreira Cruz, CT (IM). Foi uma viagem em torno da América do Sul porque havia a guerra na Europa. Foi uma viagem muito proveitosa, principalmente no Chile onde travamos contato com intendentes da Marinha Chilena. Faço votos que esta publicação seja aceita como importante para a nossa Marinha.”

*Contra-Almirante (Ref.) Waldir Paixão Carrera*



► O Brigadiero Manhães recebe do CC (IM) Rodrigo Leal o exemplar da 1ª edição da Revista PagMar



► O Almirante Samy recebe da CT (T) Sabrina o exemplar da 1ª edição da Revista PagMar



► Convidados no café da manhã de lançamento da Revista PagMar



► Uma menção especial ao Jornalista Paschoal Ambrósio Filho e à Designer Simone Oliveira da Silva, da Hazteka Comunicação e Vídeo, editores da Revista PagMar, desde a sua 1ª edição, como reconhecimento da PAPEM pelos excelentes serviços prestados