

SEF 1



Caderno de Orientação aos Agentes da Administração

**FUNDAMENTOS DA
ADMINISTRAÇÃO
MILITAR**



“Gerando soluções para fortalecer a governança e a gestão.”

3ª Edição

(Março / 2023)

INTRODUÇÃO

Caro agente da administração,

Este documento tem por finalidade esclarecer aspectos importantes para o exercício da sua função.

É natural que, ao assumir a função de agente da administração, os militares e servidores civis tenham dúvidas a respeito das atividades que devem executar e as responsabilidades envolvidas. Assim, elaborou-se este documento informativo, que, além de renovar conhecimentos e destacar pontos importantes, tem o intuito de permitir a melhor gestão dos recursos públicos colocados à disposição do Exército.

A fim de facilitar a compreensão, os assuntos são apresentados, observando-se as dúvidas corriqueiras e os pontos mais importantes da legislação pertinente.

Se restarem interrogações, por favor, procure o Centro de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército apoiador de sua organização militar.

Convém destacar que este documento tem objetivo meramente informativo, não se sobrepondo à legislação vigente e nem servindo como amparo legal para quaisquer postulações.

Boa leitura!

Secretaria de Economia e Finanças

SUMÁRIO

1. FINALIDADE	3
2.1 Legalidade.....	4
2.2 Impessoalidade.....	5
2.3 Moralidade.....	5
2.4 Publicidade	6
2.5 Eficiência.....	7
3. GESTÃO, GOVERNANÇA E INTEGRIDADE	8
3.1 Gestão	9
3.2 Governança.....	10
3.3 Integridade Pública.....	10
4. PILARES DA ADMINISTRAÇÃO MILITAR.....	11
4.1 Motivação	11
4.2 Planejamento	12
4.3 Execução.....	13
4.4 Controle.....	14
4.5 Ação de Comando	15
4.6 Capacitação	16
4.7 Transparência	17
4.8 Gestão de Riscos.....	18
4.9 Responsabilização	19
5. EFETIVIDADE NA GERAÇÃO DE PODER DE COMBATE	20
LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA	21

1. FINALIDADE

A expansão e o aprimoramento do poder de combate da Força Terrestre são as finalidades principais de todas as ações envolvendo a administração militar.

O militar é um gestor público e isto independe do seu posicionamento na escala hierárquica. Desde a incorporação, seleção ou matrícula, o Estado coloca bens e recursos à disposição dos militares para o cumprimento das missões constitucionais e subsidiárias do Exército Brasileiro. É necessário, portanto, que seus integrantes conheçam os fundamentos da administração militar para que tais recursos, sempre escassos, sejam judiciosamente aplicados no preparo e no emprego da força.

Os fundamentos são oriundos da Constituição Federal, de publicações do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e de normas internas do Exército Brasileiro. Esta cartilha, no entanto, não tem a pretensão de padronizar conceitos e, sim, oferecer uma interpretação para os gestores militares, não se constituindo em documento normativo ou regulatório. Reflete o que há de mais relevante na administração pública, não se podendo esquecer que a administração militar integra a administração pública federal.

A figura síntese, abaixo apresentada, é composta por uma base constituída pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que alicerçam o arcabouço jurídico regulador da administração pública dos três poderes da República nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Logo acima da base, destacam-se os conceitos de gestão, governança e integridade. Os pilares da motivação, do planejamento, da execução, do controle, da ação de comando, da capacitação, da transparência, da gestão de risco e da responsabilização configuram a adesão da administração militar à correta aplicação do recurso público.

Finalmente, a geração do poder de combate ocorre em função da efetividade com que as metas estabelecidas no planejamento estratégico são atingidas pelas diversas organizações militares do Exército Brasileiro.



- | | |
|----------|---------------|
| L | egalidade |
| I | mpessoalidade |
| M | oralidade |
| P | ublicidade |
| E | ficiência |

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 Legalidade

É o princípio que determina ao administrador público realizar somente o que a lei permite, de acordo com as competências funcionais.

Contextualizando, assim se pronunciou o órgão de controle:

Em 2013, Tomada de Contas Especial foi instaurada para apurar a ocorrência de irregularidades na aquisição de material de expediente e de informática de determinada unidade gestora.

“...a rigidez dos princípios de hierarquia e da disciplina militares, bem como a confiança no comando, contaram a favor do superior hierárquico, tendo determinado que os militares da comissão de recebimento apusessem suas assinaturas no documento a eles apresentado, sendo determinado que os mencionados agentes teriam sido recebidos de maneira individual para assinar os termos de recebimento.

[...] a condição de militar não desobriga o cidadão uniformizado do cumprimento de outras obrigações contidas em lei e, em especial, no que se refere ao desempenho funcional, não o desobrigando da estrita obediência ao princípio da legalidade da administração pública.”

Ampliação do conceito

O princípio da legalidade significa que o agente público, em toda a sua atividade laboral, está sujeito aos mandamentos da lei, não podendo dela se desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade administrativa, civil e criminal.

Conforme Hely Lopes Meirelles: *“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”.*

A título de exemplificação, haverá afronta ao princípio da **LEGALIDADE** quando:

- ✓ Ocorrer o recebimento, por ação ou omissão, de vantagem indevida decorrente das atribuições do agente público;
- ✓ Ocorrer uma dispensa indevida de licitação;
- ✓ Ocorrer o fracionamento da despesa;
- ✓ Houver a contratação de empresa inidônea ou com impedimentos;
- ✓ Ocorrer a desclassificação indevida de proposta em certame licitatório;
- ✓ Houver o desvio de finalidade no emprego de recursos públicos;
- ✓ Ocorrer o pagamento/recebimento doloso de adicionais e gratificações; ou
- ✓ Houver autorização para a utilização de áreas jurisdicionadas ao Exército Brasileiro em desacordo com as normas vigentes.

2.2 Impessoalidade

Este princípio estabelece o dever de imparcialidade do agente na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.

Contextualizando, assim se pronunciou o órgão de controle:

Em 2014, determinada unidade gestora teve que responder a uma representação por ter exigido, em procedimento licitatório, que as empresas participantes do certame deveriam realizar vistoria para o fornecimento de bens e serviços comuns.

“... A exigência de visita técnica antes da licitação é admitida, desde que atendidos os seguintes requisitos: (i) demonstração da imprescindibilidade da visita;

[...]Não se atendeu a primeira condição: imprescindibilidade da visita técnica (vistoria): na realidade, trata-se de mero fornecimento de serviços gráficos, de natureza comum. Assim, a exigência de vistoria, a qual fere o princípio da impessoalidade e pode favorecer o conluio entre as empresas, na espécie, não é razoável, ainda mais tendo em conta que não há obras, serviços ou itens de maior complexidade que, a princípio, a justificasse...”

Ampliação do conceito

Este princípio traz consigo a ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que esteja no exercício da atividade administrativa. A pessoa política é o Estado, e **as pessoas que compõem a Administração Pública exercem suas atividades voltadas ao interesse público e não pessoal**. O princípio da impessoalidade proíbe o subjetivismo.

A impessoalidade está diretamente relacionada à imparcialidade, onde as tomadas de decisão do gestor devem ser desinteressadas e isentas de interesses particulares.

A título de exemplificação, haverá afronta ao princípio da **IMPESSOALIDADE** quando:

- ✓ O comandante utilizar produtos de comunicação social para se auto promover;
- ✓ Houver, por agente público, direcionamento em certame licitatório em favor de terceiros;
- ✓ Ocorrer a nomeação de parentes de acordo com as conveniências e interesses particulares;
- ✓ Houver o privilégio no atendimento de requerimentos de parentes sem observar filas pré-estabelecidas;
- ✓ Ocorrer o reposicionamento de dependentes em consultas médicas e odontológicas no Fundo de Saúde do Exército; ou
- ✓ O ato administrativo for motivado por critérios pessoais, ao invés de critérios técnicos que atendam ao interesse público.

2.3 Moralidade

O princípio da moralidade significa que o administrador deve ter um comportamento ético

e juridicamente adequado.

Contextualizando, assim procede o órgão de controle:

O TCU aplica amplamente, ao fundamentar suas deliberações, o princípio da moralidade como direito da sociedade. O principal parâmetro para indicar que um ato administrativo atentou contra este princípio é a aferição da finalidade atingida a partir da prática do ato.

A simples menção, por parte do responsável, de cumprimento da lei no caso concreto, quando verificada imoralidade do ato administrativo (supostamente legal), não é aceita pelo TCU.

Neste sentido, poderá atentar contra este princípio quando houver o relacionamento entre gestores e empresas contratadas, quando ocorrer omissão no dever de prestar contas, quando ocorrer favorecimento em processo seletivo de pessoal ou quando houver dispensa indevida de licitação.

Depreende-se, portanto, que o ato administrativo deve ser não somente legal, mas eticamente adequado.

Ampliação do conceito

Este princípio se conquista quando há o perfeito equilíbrio entre a legalidade e a impessoalidade.

Está associado à honestidade e à probidade. Veda condutas eticamente inaceitáveis e transgressoras do senso moral da sociedade, a ponto de não comportarem condescendência.

A moralidade administrativa abrange padrões objetivos de condutas exigíveis do administrador público e das efetivas intenções dos agentes públicos.

A título de exemplificação, haverá afronta ao princípio da **MORALIDADE** quando:

- ✓ For utilizado, indevidamente, veículos oficiais em atividades particulares;
- ✓ O gestor militar aceitar ou oferecer benefício para obter vantagem indevida;
- ✓ For valorizado, em editais de convocação de temporários, aspectos que favoreçam a seleção de parentes;
- ✓ Não houver o recolhimento total dos recursos advindos da exploração econômica (campo de futebol, hotel de trânsito, etc);
- ✓ O gestor militar contratar empresa com a qual possua vinculação/interesse; ou
- ✓ Ocorrer superfaturamento dos itens de uma licitação.

2.4 Publicidade

Este princípio determina que os atos sejam públicos e publicados. A regra é a transparência. O sigilo é a exceção.

Contextualizando, assim se pronunciou o órgão de controle:

Durante a intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro (2018), o TCU interpretou a restrição estabelecida aos fabricantes nacionais cujo preço final é superior ao preço de

produto importado.

“[...] Sobre o Decreto 3.665/2000, ... o produto controlado que estiver sendo fabricado no país, por indústria considerada de valor estratégico pelo Exército, terá sua importação negada ou restringida, podendo, entretanto, autorizações especiais serem concedidas, após ser julgada a sua conveniência.

A primeira observação sobre esse dispositivo é que apenas alguns produtos controlados terão a importação negada ou restringida: os fabricados no país e por indústria considerada de valor estratégico pelo Exército. Como essa regra limita direitos relativos à livre concorrência e à isonomia (Art 170, inc. IV e Art 5º, caput, ambos da CF), tem-se que a regra geral é a possibilidade de importação, e a exceção é o impedimento. Portanto, o ato que define a indústria de valor estratégico deve ser devidamente motivado, transparente, público (publicidade ativa, disponível na internet) e específico.”

Ampliação do conceito

Este vetor da Administração Pública dizrespeito à obrigação de dar publicidade, levar ao conhecimento de todos os seus atos, contratos ou instrumentos jurídicos como um todo.

Isso dá transparência e confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a atividade administrativa, que deve representar o interesse público, por isso não se justifica de regra, o sigilo.

A título de exemplificação, haverá afronta ao princípio da **PUBLICIDADE** quando:

- ✓ O gestor militar não oferecer ampla divulgação dos atos e fatos administrativos que tenham implicação na aquisição de bens e serviços;
- ✓ Não ocorrer a divulgação, de forma ampla, dos editais de contratação de militares e servidores temporários;
- ✓ Não houver a difusão dos contratos celebrados pela unidade gestora, por meios dos veículos indicados pela legislação;
- ✓ Não for anunciada as alterações realizadas no corpo do edital, durante a fase de sua divulgação; ou
- ✓ Ocorrer a suspensão ou concessão de benefícios remuneratórios sem a correspondente publicação de sua justificativa em boletim interno e outros veículos oficiais exigidos pela legislação pertinente.

2.5 Eficiência

Este princípio propugna que o serviço público deve entregar o melhor trabalho ao custo mais vantajoso para a administração.

Contextualizando, assim se pronunciou o órgão de controle:

Em 2017, o TCU relatou e discutiu a prestação de contas de determinada organização militar relativas ao ano de 2015. Verificou-se deficiências na concepção do plano estratégico, no

estabelecimento de metas institucionais, na avaliação de riscos associados aos objetivos estratégicos da instituição e na formulação de indicadores de desempenho da gestão. O acórdão recomendou, dentre outros, que a Organização Militar deveria:

“elaborar seu planejamento estratégico contendo, minimamente, o estabelecimento de objetivos e metas institucionais, a programação das atividades, os meios de realização das atividades (recursos), a avaliação de riscos associados aos objetivos estratégicos da instituição, a definição dos meios de controle e de avaliação, assim como a formulação de indicadores de desempenho da gestão, de modo que seus planos estratégico e operacional orientem a atuação da unidade ao longo do exercício financeiro, atendendo aos princípios da eficiência e da publicidade, previstos na Constituição Federal, Art 37...”.

Ampliação do conceito

Aquele que paga a conta da Administração Pública, pode exigir uma gestão eficiente. Assim sendo, tem o direito de cobrar um retorno (segurança, serviços públicos, etc.) equivalente ao que pagou, sob a forma de tributos.

A Administração Pública deve atender ao cidadão na exata medida de sua necessidade, com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis, evitando desperdícios e garantindo uma maior rentabilidade social.

A título de exemplificação, haverá afronta ao princípio da **EFICIÊNCIA** quando:

- ✓ Não ocorrer o planejamento, em tempo hábil, das demandas da Organização Militar, em relação às necessidades de bens, serviços e obras;
- ✓ Ocorrer a aquisição, por meio de suprimento de fundos, de bens ou serviços passíveis de se submeterem ao processo ordinário de contratação;
- ✓ Houver a condução de atividades administrativas em determinada Organização Militar sem que os processos estejam mapeados e os riscos identificados e gerenciados;
- ✓ Ocorrer a implementação de ferramentas de controle com custos superiores às eventuais perdas decorrentes da materialização dos riscos; ou
- ✓ Não ocorrer a capacitação e reciclagem dos agentes da administração periodicamente, sobretudo, antes de exercerem novos encargos.

3. GESTÃO, GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

Você sabe a diferença entre gestão e governança?

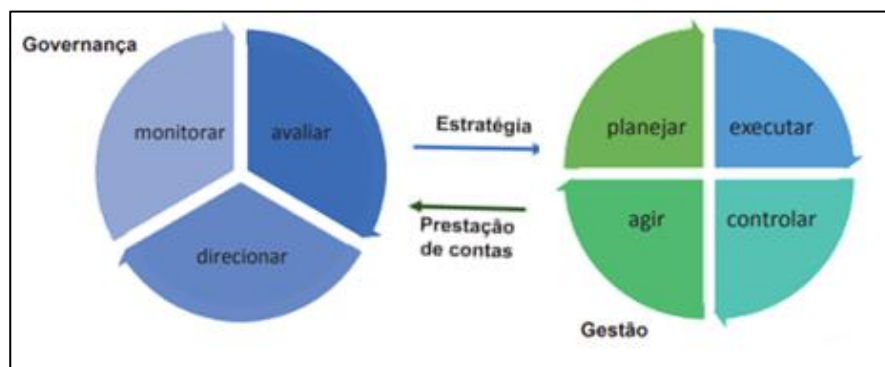
A GOVERNANÇA tem instâncias internas e externas às Organizações Militares.

A GESTÃO está sempre relacionada a instâncias internas das Organizações Militares.

A GOVERNANÇA define o direcionamento estratégico das Organizações Militares por meio do alinhamento com os escalões superiores.

A GESTÃO tem a função de executar os objetivos estratégicos, as estratégias e os planos de ação componentes dos Planos de Gestão, a fim de entregar os resultados definidos (efetividade).

Novamente verificamos que a gestão tem função executiva.



3.1 Gestão

Conjunto de atividades coordenadas para planejar, dirigir, controlar e reajustar uma organização militar.

Diretriz Cmt EB

Diretriz do Comandante do Exército

A diretriz do Comandante do Exército, a cadeia de valor do Exército e o Mapa Estratégico do Exército são os documentos em que a alta administração comunica aos seus integrantes e à sociedade a forma como é realizada a gestão da Instituição.

Cadeia Valor EB

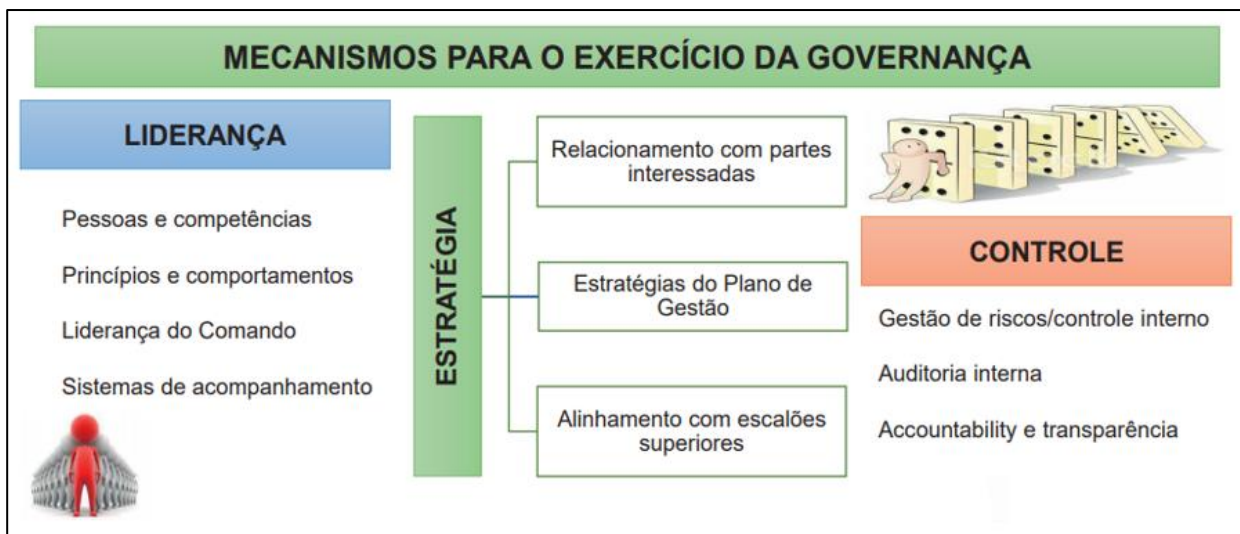
Mapa Estratégico EB

Já nas organizações militares, o documento responsável por realizar esta comunicação é o **PLANO DE GESTÃO**. Especial atenção deverá ser dedicada à sua confecção, que irá servir de arcabouço para que a administração militar possa justificar o emprego dos recursos públicos necessários para o aumento do poder de combate da força terrestre.



3.2 Governança

Engloba os processos e estruturas implantadas que permitem o atingimento dos objetivos estratégicos dos Planos de Gestão das Organizações Militares do Exército Brasileiro.



3.3 Integridade Pública

É o conjunto de arranjos institucionais que visam a fazer com que a Administração Pública não se desvie de seu objetivo precípua: entregar os resultados esperados pela população de forma adequada, imparcial e eficiente. A corrupção impede que tais resultados seja atingidos e compromete, em última instância, a própria credibilidade das instituições públicas.



Riscos para a integridade: configuram ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. Estes riscos podem ser causa, evento ou consequência de outros riscos, tais como financeiros, operacionais ou de imagem.

4. PILARES DA ADMINISTRAÇÃO MILITAR

4.1 Motivação

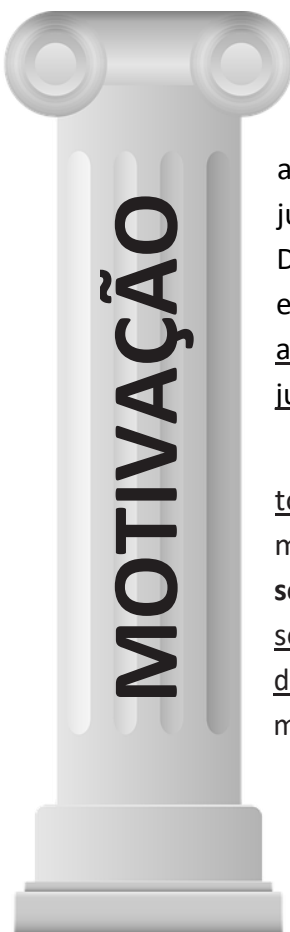
Princípio fundamental da administração pública, o gestor é obrigado a motivar todos os atos que edita, pois representa o interesses da coletividade. O administrador público deve apresentar as razões que o levaram a tomar determinada decisão.

Importante discussão existe a respeito da aplicabilidade do princípio da motivação nos atos administrativos.

Celso Antonio Bandeira de Melo indica que nas hipóteses em que há aplicação quase automática dalei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicada pode ser suficiente, por estar implícita a motivação. No entanto, nos casos em que existe discricionariedade administrativa ou em que a prática dependa de apreciação e ponderamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível motivação detalhada.

Já Diogenes Gasparine ensina que, “a motivação é necessária para todo e qualquer ato administrativo, pois a falta de motivação ou indicação de motivos falsos ou incoerentes torna o **ato nulo devido a Lei n.º 9.784/99, em seu Art 50**, que prevê a necessidade de motivação dos atos administrativos sem fazer distinção entre atos em que há aplicação automática da lei e os atos discricionários, embora mencione nos vários incisos desse dispositivo quando a motivação é exigida.”

Importante destacar que as decisões administrativas devem velar pelos direitos e garantias individuais para salvaguardar os cidadãos da prepotência do Poder Público e do capricho dos governantes, substituindo a vontade individual, pela vontade jurídica em face do interesse público.



A título de exemplificação, existe correta **MOTIVAÇÃO** quando:

- ✓ As frações da Organização Militar formalizam suas necessidade de bens ou serviços para o cumprimento das suas missões operacionais e/ou administrativas;
- ✓ O ordenador de despesa autoriza o pagamento do auxílio transporte tendo por base a apresentação de documentação comprovadora da necessidade;
- ✓ O comandante da Organização Militar não concede o engajamento de praça temporária que passa à situação de excedente;
- ✓ O comandante da Organização Militar, por haver conveniência para o serviço, concede ou não o engajamento de praça;
- ✓ Em viagens, o ordenador de despesas autoriza o pagamento de diárias e passagens a militares;
- ✓ A suspensão ou concessão de benefícios remuneratórios contam com justificativas consistentes publicadas em boletim interno; e
- ✓ Ocorre a desclassificação de candidato a cargo de servidor ou militar temporário, em processo seletivo, por descumprimento de exigência do edital.

4.2 Planejamento

O planejamento é um processo fundamental e que visa, em última análise, dar suporte para o atingimento dos objetivos e metas fixados no Plano de Gestão da Organização Militar.



Ações que materializam o bom planejamento numa organização militar:

1. *Levantar e priorizar as licitações, as aquisições e contratações que poderão ser realizadas, de acordo com a realidade orçamentária vivida à época e necessidades da unidade gestora.*
2. *Observar a série histórica do montante dos recursos efetivamente descentralizados e das despesas executadas.*
3. *Observar as orientações dos órgãos gestores (ODG, ODS e ODOp) e as recomendações dos órgãos de controle internos (SEF, CCIEx e CGCFEx).*
4. *Observar a divulgação da chamada “previsão de recursos orçamentários” fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício subsequente.*
5. *Uma vez definida a previsão orçamentária, os procedimentos relativos à fase interna das licitações programadas para o ano seguinte já podem - e devem - ser iniciados, observado o Plano de Contratações Anual.*
6. *Observar os contratos de objetivos assinados e os dados disponibilizados nos diferentes sistemas informatizados do Exército Brasileiro.*

A título de exemplificação, o bom **PLANEJAMENTO** é caracterizado pelo(a):

- ✓ Elaboração do Plano de Contratações Anual em A-1;
- ✓ Início da fase interna das licitações previstas para A+1, a partir do momento em

que houver a previsão orçamentária inscrita no Projeto de Lei Orçamentária Anual;

✓ Funcionamento efetivo dos Grupos Centralizados de Acompanhamento das Licitações e Contratos das guarnições;

✓ Adoção de procedimentos, com a devida antecedência, visando a prorrogação do contrato, como forma de se evitar a interrupção de serviços essenciais para o atingimento dos objetivos previstos;

✓ Capacidade de o gestor antever demandas, ainda que pouco usuais, estabelecendo a forma mais eficiente e econômica, dentro dos limites legais, para atendê-las;

✓ Previsão de capacitação de gestores, antes de lhes atribuir tarefas para as quais, ainda, não tenham habilitação necessária;

✓ Alinhamento das solicitações de materiais e/ou serviços com o Plano de Gestão das Organizações Militares; e

✓ Previsão de realização de licitações de bens e serviços comuns, antes do término de vigência das atas equivalentes.

4.3 Execução

A excelência na execução relaciona-se com o planejamento adequado e pressupõe o fiel cumprimento às normas e à efetividade dos atos administrativos.



Uma execução efetiva deve responder às seguintes questões:

1. *Ela é necessária? Conduz ao atendimento de algum objetivo estratégico da organização?*

Toda execução deve estar alinhada ao Plano de Gestão da Organização Militar.

2. *Foi priorizada pela organização?*

Deve-se executar aquilo que é prioritário, visando potencializar os efeitos daquela ação.

3. *O momento da execução ainda é oportuno para se alcançar os efeitos desejados?*

Caso contrário, corre-se risco de desperdício, sem alcançar o resultado esperado.

4. *Os agentes públicos estão capacitados?*

A excelência na execução é facilitada sobremaneira pelo grau de capacitação do pessoal.

5. *A execução da despesa, em todas as suas fases, atende às legislações?*

As fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento) devem atender à legislação, jamais invertendo a ordem dessas fases (estágios).

A título de exemplificação, a correta **EXECUÇÃO** se caracteriza pela:

- ✓ Estricta observância aos estágios da realização de despesas;
- ✓ Aquisição de bens ou prestação de serviços, de acordo com a finalidade prevista em nota de crédito;
- ✓ Realização do empenho estimativo relativo à pagamento de concessionárias, conforme previsto na Lei de Licitações e Contratos;
- ✓ Autorização oportuna do ordenador de despesa para execução de ato administrativo, oriundo de uma necessidade prevista no Plano de Gestão da OM;
- ✓ Autorização, por parte do Comando Militar de Área, do pagamento de adicional de representação relativo às atividades operacionais previamente aprovadas;
- ✓ Obediência ao plano de contratações anual na priorização das aquisições a serem realizadas pela Organização Militar; e
- ✓ Entrega do bem/serviço solicitado no prazo, no custo e na qualidade esperada.

4.4 Controle

O controle estabelece os meios necessários para verificar se o executado está sendo realizado de forma legal e de acordo com o que foi planejado.



O controle é instrumento efetivo no âmbito da administração militar. Sua atuação deve contribuir para reduzir a ocorrência de impropriedades e irregularidades administrativas. O sistema de controle interno do Exército deve agir em proveito dos objetivos estratégicos e dos resultados almejados pelas distintas organizações militares.

É obrigatório, também, o estabelecimento e o acompanhamento de indicadores que permitam à administração militar assegurar a correção das ações e efetividade despesas realizadas.

Em 2013, o TCU assim se manifestou em acórdão proferido em relação a ausência de rodízio de membros das comissões de licitação e equipes de apoio dos pregões.

“Em relação às comissões de licitação e equipes de apoio dos pregões, verificou-se mediante análise das portarias de designação de seus membros, para o exercício de 2010 e 2011 ... , que a entidade não realiza o rodízio entre os seus membros.

[...] Ao optar por essa forma de organização, para as comissões e equipes de apoio, no entanto, a Administração deixa de realizar importante ferramenta de controle prevista na legislação, qual seja o rodízio dos componentes de tais equipes, que objetiva atenuar a possibilidade de ocorrência de fraudes e conluíus.”

A título de exemplificação, o **CONTROLE** adequado advém da:

- ✓ Realização de mapeamento dos processos, com o estabelecimento dos indicadores

respectivos;

- ✓ Realização da reunião de prestação de contas mensal;
- ✓ Supervisão adequada, a fim de evitar desvios;
- ✓ Aderência às normas vigentes do controle interno e externo;
- ✓ Comprovação da legalidade e da avaliação dos resultados das aquisições;
- ✓ Conferência, por parte do ordenador de despesas e equipe de exame de pagamento de pessoal, do efetivo pago em relação ao efetivo existente na Organização Militar;
- ✓ Verificação se o efetivo variável licenciado foi excluído do sistema de pagamento;
- ✓ Verificação se os atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial foram realizados observando as normas vigentes; e
- ✓ Verificação se as publicações em boletim interno correspondem à realidade para fins de geração de direitos remuneratórios.

4.5 Ação de Comando

A ação de comando é caracterizada pelos atos de planejar, orientar, coordenar, acompanhar, controlar, fiscalizar e apurar responsabilidades.



É inerente ao militar que possui função, grau hierárquico, qualificação e habilitações necessárias para o exercício do comando, constituindo prerrogativa impessoal com atribuições e deveres implícitos.

A ação de comando é característica indissociável do líder militar que, no exercício de atividades de caráter administrativo deve:

- Exercer sua ação de presença na sua Organização Militar.
- Exercer ação pedagógica nos integrantes da sua Organização Militar, corrigindo rumos e redirecionando esforços.
- Ter zelo pelo preparo próprio e pelo preparo dos seus subordinados.
- Acreditar na competência adquirida ao longo da sua vida profissional para poder decidirem atividades inéditas que se apresentem.
- Conhecer os seus subordinados, respeitá-los e entender suas possibilidades e limitações, envidando esforços para o cumprimento adequado de suas funções.
- Entender que há diferenças no relacionamento pessoal em relação ao profissional.
- E o mais importante: deve ser **EXEMPLO** para seus subordinados.

A título de exemplificação, caracteriza **AÇÃO DE COMANDO** adequada quando:

- ✓ O Cmt, Ch, Dir percorre constantemente o almoxarifado, oficinas e depósitos da Organização Militar;

- ✓ Há realização de conferências informais, por parte do ordenador de despesas, do trabalho realizado pelas equipes do exame de pagamento do pessoal;
- ✓ Há seleção criteriosa do pessoal que ocupa cargos e funções relacionados às atividades administrativas (agentes executores diretos e indiretos);
- ✓ O ordenador de despesas determina o rodízio de funções administrativas como forma de prevenir ocorrência de impropriedades e irregularidades;
- ✓ Há o controle da continuidade das atividades administrativas mesmo após ocorrer rodízio de funções dos agentes da administração;
- ✓ Ocorre segregação de funções dos agentes da administração;
- ✓ É realizada conferência criteriosa dos boletins internos que resultem em atos administrativos;
- ✓ É realizada rigorosa conferência da qualidade e quantidade dos bens adquiridos; e
- ✓ Há cobrança, pelos fiscais respectivos, dos objetos dos contratos da OM.

4.6 Capacitação

A capacitação tem o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais.



No meio militar, a eficácia e a eficiência dos procedimentos administrativos são dependentes, obrigatoriamente, do nível de capacitação de seus agentes, militares e civis. Eventos de capacitação são promovidos pelas organizações militares diretamente subordinadas à SEF, particularmente os capitaneados pelo Instituto de Economia e Finanças do Exército e pelos Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército.

No entanto, é na “ponta da linha”, promovendo aprendizagem em serviço e grupos formais de estudos que a capacitação adquire um caráter personalizado às demandas do dia-a-dia das organizações militares.

Em 2013, em acórdão proferido, o TCU assim recomendou a necessidade de capacitação

de servidores de determinado órgão não integrante da estrutura do Exército Brasileiro:

“recomendar que [...] realize, em observância aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública e com a finalidade de aprimorar os controles administrativos, a revisão de antecedentes e elabore um programa de capacitação direcionado aos funcionários que realizam atividades nas áreas de compras, suprimentos e licitações...”

A título de exemplificação, a efetiva **CAPACITAÇÃO** ocorre quando:

- ✓ Diminui a ocorrência de impropriedades e irregularidades administrativas, em função do conhecimento formal adquirido pelos agentes da administração;
- ✓ Há nivelamento dos conhecimentos entre os agentes da administração;

- ✓ O Cmt, Ch, Dir promove o Simpósio de Administração para os agentes da administração de sua Organização Militar;
- ✓ O Cmt, Ch, Dir faz gestão visando a participação de seus agentes da administração em cursos promovidos pelos CGCFEx ou pelo Instituto de Economia e Finanças do Exército;
- ✓ O militar busca o autoaperfeiçoamento, além da capacitação oferecida pelo Exército;
- ✓ O agente da administração aplica os conhecimentos adquiridos no desempenho de função para qual foi capacitado;
- ✓ O militar conclui com aproveitamento curso ou estágio da área administrativa; e
- ✓ Concorre para a formação de ambiente favorável à excelência administrativa envolvendo todos os militares e servidores da Organização Militar.

4.7 Transparência

É dever de todo ente público informar a população com clareza, e em tempo real, como gasta o dinheiro público e prestar contas dos seus atos (publicidade).



A CF/88 assegura aos cidadãos o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas àquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para garantir o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, o Poder Público Federal promoveu:

- o Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em 2004, que consiste de um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil;
- a Lei de Acesso à Informação, sancionada em 2011, que regula a forma com que entidades relacionadas à esfera pública deverão disponibilizar informações à sociedade.

Observa-se, portanto, por estes instrumentos, que a regra geral é pela publicidade e transparência de todos os atos e fatos administrativos realizados pelos agentes da administração, sejam civis ou militares.

“Na administração pública, o que não pode ser divulgado não pode ser feito”.

A título de exemplificação, a **TRANSPARÊNCIA** é alcançada quando:

- ✓ Os atos e fatos administrativos estão disponíveis para serem auditados;
- ✓ Ocorre a plena participação dos integrantes da Organização Militar na aplicação dos recursos alinhados ao plano de gestão;
- ✓ Nos *sites* das organizações militares são encontradas informações sobre estrutura organizacional, endereços e telefones, plano de contratações anual, processos licitatórios, além de informações sobre o plano de gestão, dentre outras;

- ✓ Ocorre o atendimento tempestivo das solicitações oriundas da Lei de Acesso à Informação, preservando-se os dados protegidos por legislação específica;
- ✓ Os concorrentes de um certame licitatório acompanham todos os procedimentos relativos ao exame das amostras, quando o edital assim o definir;
- ✓ Disponibilizam-se as razões que levaram à desclassificação ou inabilitação de licitante; e
- ✓ Ocorre a difusão, pelos veículos determinados na legislação, dos editais de licitação e seus respectivos contratos.

4.8 Gestão de Riscos

A gestão de riscos identifica, avalia e prioriza os riscos para minimizar, monitorar e controlar a probabilidade e o impacto de eventos negativos ou maximizar o aproveitamento de oportunidades.



Em 2018, o TCU publicou relatório de acompanhamento das ações de intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, do qual se destaca o seguinte:

“...efetue monitoramento contínuo por meio de indicadores-chaves de risco e verificações rotineiras de índices de desempenho, ritmo de atividades, operações ou fluxos atuais em comparação com os que seriam necessários para o alcance de objetivos ou a manutenção dentro das tolerâncias a riscos ou variações aceitáveis no desempenho.

[...] O GIF/RJ estabeleceu de modo explícito o direcionamento estratégico (objetivos, missão, visão e valores fundamentais da organização), alinhado com as finalidades e as competências legais da entidade. Com isso foi definido o risco aceitável ... para a definição da estratégia, dos objetivos estratégicos e de negócios, bem como para o gerenciamento dos riscos relacionados. [...] constatou-se que a gestão de riscos é integrada ao processo de planejamento estratégico implementado pelo GIF/RJ e aos seus desdobramentos”.

A gestão de riscos é uma atividade que deve estar integrada ao Plano de Gestão.

A título de exemplificação, a excelência na **GESTÃO DE RISCOS** resulta em:

- ✓ Mapear precisamente os processos da Organização Militar;
- ✓ Definir quais os riscos aceitáveis e quais os riscos considerados inaceitáveis;
- ✓ Mitigar eventuais falhas que possam ocorrer;
- ✓ Analisar o custo/benefício das ferramentas de controle;
- ✓ Cumprir a Política de Gestão de Riscos da Organização Militar;
- ✓ Promover cultura de gestão de risco com todos os militares e servidores da Organização Militar;
- ✓ Aumentar a chance na consecução dos objetivos elencados no plano de gestão da Organização Militar;

- ✓ Melhor clareza na definição de responsabilidades compartilhadas entre os integrantes da Organização Militar;
- ✓ Alta taxa de liquidação e, conseqüentemente, baixa inscrição em restos a pagar; e
- ✓ Reduzida taxa de cancelamento de restos a pagar.

4.9 Responsabilização

Este pilar remete ao dever de responsabilizar alguém por ter cometido um ato ilícito, inclusive no caso desse ato ter gerado um dano, a obrigação de reparação.



A responsabilização é um dever jurídico, portanto, o agente que pratica um ato ilícito é passível de ser sancionado na esfera judicial e administrativa, além de impelido a reparar danos, quando houver.

Em 2018, ocorreu uma representação do TCU sobre possíveis irregularidades ocorridas na alienação de imóveis do Exército Brasileiro à Fundação Habitacional do Exército e desta paraa prefeitura de determinada cidade, por preço inferior ao praticado no mercado e com indícios de dano ao erário.

Neste documento, extrai-se a citação abaixo:

“sobre a atuação do servidor da Secretaria do Patrimônio da União – SPU: diante dos erros descritos e da própria inadequação do método avaliativo utilizado pelos peritos do Exército, como fartamente debatido nos autos, não poderia a SPU acatar uma avaliação como essa, motivo pelo qual discorda-se da unidade técnica, quanto à não responsabilização do Sr. fulano de tal, servidor da SPU responsável pela homologação do equivocado laudo de avaliação;”.

A título de exemplificação, a ação de **RESPONSABILIZAÇÃO** é caracterizada pela:

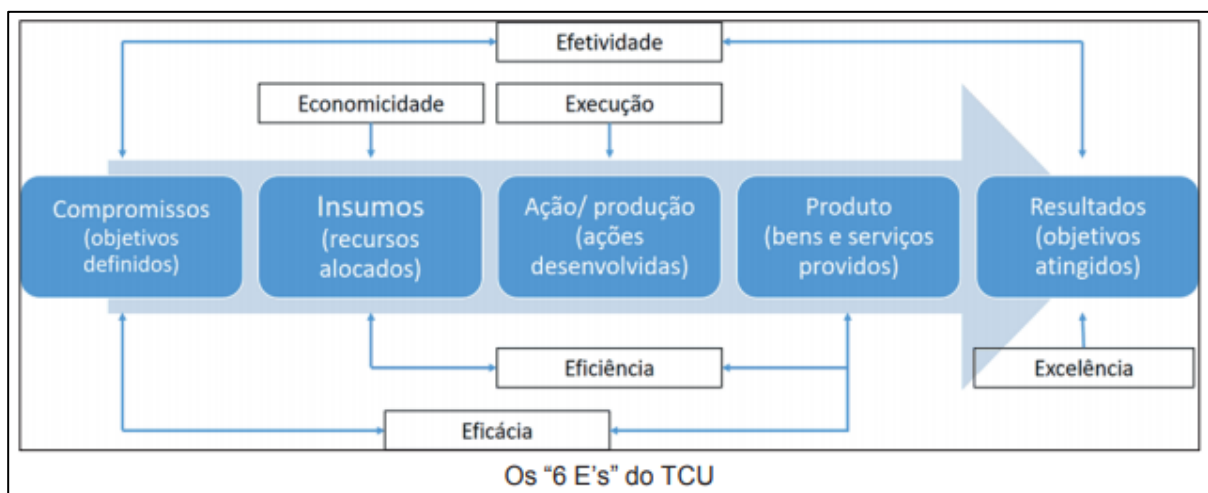
- ✓ Instauração de sindicância e/ou, conforme o caso, de Inquérito Policial Militar (IPM), pelo Cmt, Ch, Dirdas Organizações Militares, quando ocorrerem indícios de prejuízo à Fazenda Nacional;
- ✓ Informação ao CGCFEx de apoio, mediante o registro no Sistema de Acompanhamento de Dano ao Erário (SISADE), quando for instaurada sindicância e/ou IPM para apurar indícios de prejuízo à Fazenda Nacional;
- ✓ Imputação efetiva da responsabilidade pelos danos causados àqueles que, por suas ações ou omissões, deram-lhe causa;
- ✓ Indenização dos prejuízos ou danos causados à União, após processos administrativos realizados nas Organizações Militares;
- ✓ Atribuição de responsabilidades a militares, servidores, particulares, pessoas físicas ou jurídicas, no que diz respeito à dano ao Erário (seja em sede de Tomadas de Contas Especiais (TCE) ou sindicâncias) estabelecendo, de forma clara, o valor do dano e o nexo de causalidade; e
- ✓ Inscrição na Dívida Ativa da União e tomada das providências para a instauração de TCE,

pelo Cmt,Ch, Dir, quando o responsável pelos danos se recusar a ressarcir ao Erário.

5. EFETIVIDADE NA GERAÇÃO DE PODER DE COMBATE

A efetividade é caracterizada quando os resultados alcançados estão alinhados com os objetivos estratégicos e institucionais estabelecidos no Plano de Gestão.

O conceito de efetividade diz respeito ao resultado concreto, envolvendo as ações que tornaram possível a consecução dos objetivos, atingindo as metas desejadas. Uma gestão efetiva está inexoravelmente relacionada à capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo. Esta gestão exige não apenas um acurado planejamento, mas também o gerenciamento dos recursos de toda ordem, implicando em um resultado oportuno e de qualidade.



A **EFETIVIDADE** engloba os conceitos de eficácia, eficiência, economicidade, execução e excelência. Relaciona-se com a entrega, para a sociedade, dos resultados esperados.

“Prever para prover, com o suprimento certo, na hora certa, no lugar desejado, na quantidade exata, na qualidade exigidas.”

LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

- a. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- b. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999;
- c. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; e
- d. Jurisprudência do TCU.