

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Int **RICARDO DOS SANTOS SALES**

**A geração de poder de combate pela desoneração do
Fundo do Exército**



Rio de Janeiro
2022

Maj Int RICARDO DOS SANTOS SALES

A geração de poder de combate pela desoneração do Fundo do Exército

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como pré-requisito para matrícula no Curso de Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Defesa.

Orientador: Maj Int Paulo Comunale

Rio de Janeiro
2022

S163g Sales, Ricardo dos Santos.
A geração de poder de combate pela desoneração do Fundo do
Exército / Ricardo dos Santos Sales.—2022.
46 f.

Orientação: Paulo Comunale
Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)
—Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2022.
Bibliografia: f. 45-46

1. Poder. 2. Combate. 3. Desoneração. 4. Fundo. 5. Exército. I.
Título.

CDD 355.6

Maj Int **RICARDO DOS SANTOS SALES**

A geração de poder de combate pela desoneração do Fundo do Exército

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

Aprovado em ____ de _____ de 2022.

COMISSÃO AVALIADORA

PAULO COMUNALE – Maj Int – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

EDUARDO JORGE JERONYMO – Maj Inf – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

ALEXSANDRO ARRUDA DA ROCHA – TC Int – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

A Deus, Pai justo a quem em tudo dou graças, e à minha amada esposa Nathália, por seu amor, paciência, compreensão e companheirismo nessa jornada.

RESUMO

A manutenção do estado de prontidão permanente de forças militares é impactada diretamente pelos custos de preparo dos exércitos. Face aos desafios impostos pelo fundamento da escassez econômica e do complexo processo de aprovação e execução do Orçamento Público brasileiro, agravados pelo Novo Regime Fiscal, induz ao aumento da importância da transversalidade da gestão financeira e orçamentária sobre as operações militares. Nesse contexto, o aumento da efetividade na gestão do bem público, como Objetivo Estratégico do Exército, encontra na possibilidade de desoneração do Fundo do Exército, através de contrapartidas não financeiras, uma possibilidade de liberar margens do orçamento anual do Comando do Exército em prol da geração de poder de combate para a Força Terrestre, apoiando o cumprimento de suas missões constitucionais.

Palavras-chave: Poder de Combate; Desoneração; Fundo do Exército.

ABSTRACT

The maintenance of the military forces on permanent state of readiness is directly impacted by the costs of preparation of armies. Faced with the challenges imposed by economic scarcity and the complex process of approval and execution of the Brazilian Public Budget, aggravated by the New Fiscal Rules, it leads to an increase in the importance of the transversality of financial and budgetary management over military operations. In this context, the increase in effectiveness in the management of the public assets, as a Strategic Objective of the Army, finds in the possibility of unencumber of the Army Fund, through non-financial counterparts, a possibility of freeing up margins of the annual budget of the Army Command in favor of the generation of combat power for the Land Force, supporting the fulfillment of its constitutional missions.

Keywords: Combat Power; Unencumber; Army Fund.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pirâmide orçamentária	18
Figura 2 – Organograma da DGO	22
Figura 3 – Receitas x Créditos do F Ex	25

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fontes de recursos do F Ex	23
Tabela 2 – Lista de capacidades militares terrestres e capacidades operativas	34
Tabela 3 – Interação entre as Capacidades Operativas e o DOAMEPI	36
Tabela 4 – Relação entre as iniciativas e possibilidades de desoneração do F Ex com o DOAMEPI	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Associação de Compossuidores
APA/DECEEx	Associação de Pais e Alunos do Departamento de Educação e Cultura do Exército
APM	Associação de Pais e Mestres
C Dout Ex	Centro de Doutrina do Exército
C Ex	Comando do Exército
Ch Prep F Ter	Chefia do Preparo da Força Terrestre
CIDEx	Centro de Idiomas do Exército
CIV	Curso de Idiomas Virtual
CMT	Capacidade Militar Terrestre
CO	Capacidade Operativa
COLOG	Comando Logístico
COTER	Comando de Operações Terrestres
CONJUR	Consultoria-Geral da União
DCT	Departamento de Ciência e Tecnologia
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
DGO	Diretoria de Gestão Orçamentária
D Mat	Diretoria de Material
DMT	Doutrina Militar Terrestre
DPHCEEx	Departamento do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército
EB	Exército Brasileiro
EC	Emenda Constitucional
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
EsAO	Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais
F Ex	Fundo do Exército
F Ter	Força Terrestre
FUNCEB	Fundação Cultural Exército Brasileiro
GDF	Governo do Distrito Federal
GRU	Guia de Recolhimento da União
IMBEL	Indústria de Material Bélico do Brasil
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LME	Limite de Movimentação e Empenho
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEM	Materiais de Emprego Militar
MHEx/FC	Museu Histórico do Exército e Forte de Copacabana
OADI	Órgão de Assistência Direta e Imediata ao Comandante do Exército
OAS	Órgão de Assessoramento Superior
ODG	Órgão de Direção Geral
ODS	Órgãos de Direção Setorial
OEE	Objetivos Estratégicos do Exército
OMDS	Organização Militar Diretamente Subordinada
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PBC	Planejamento Baseado em Capacidades
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PFB	Pátio Ferroviário de Brasília
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
PNR	Próprio Nacional Residencial
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
QME	Quota Mensal Escolar
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SGFEx	Seção de Gestão do Fundo do Exército
SISMEM	Sistema de Materiais de Emprego Militar
SISOMT	Sistema Operacional Militar Terrestre
SISPRON	Sistema de Prontidão Operacional da Força Terrestre
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
UO	Unidade Orçamentária
UO Cmdo Ex	Unidade Orçamentária Comando do Exército
UO F Ex	Unidade Orçamentária Fundo do Exército

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 PROBLEMA	13
1.2 OBJETIVOS	13
1.2.1 Objetivo geral	13
1.2.2 Objetivos específicos	13
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	14
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	14
1.5 METODOLOGIA.....	14
1.5.1 Tipo de pesquisa	14
1.5.2 Universo e amostra	15
1.5.3 Coleta de dados	15
1.5.4 Tratamento de dados	16
1.5.5 Limitações do método	16
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	17
3 O FUNDO DO EXÉRCITO	22
3.1 A DESONERAÇÃO DO FUNDO DO EXÉRCITO	25
4 GERAÇÃO DE PODER DE COMBATE	31
5 CONCLUSÃO	41
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata das potenciais contribuições da desoneração do Fundo do Exército (F Ex) para a geração de poder de combate do Exército Brasileiro (EB). Desde a organização de efetivos sob a forma de forças militares, há a preocupação com o adestramento e, também, a necessidade de recursos para mantê-las em combate.

O general Sun Tzu (2011), autor do mais antigo tratado militar da humanidade, a Arte da Guerra, já dizia que a vitória de uma força militar num conflito decorre, sobretudo, da qualidade do treinamento dos oficiais e da tropa.

Ademais, Parker (2021) destaca que, ainda em 1596, o ministro espanhol nos Países Baixos atentava ao Rei Filipe II que a evolução da arte da guerra já repercutia diretamente no aumento dos custos da manutenção dos exércitos:

Se compararmos o custo atual de Sua Majestade [Filipe II] para as tropas que servem em seus exércitos e marinhas e o custos das do [seu pai] imperador Carlos V, veremos que, para igual número de homens, três vezes mais recursos são necessários nos dias atuais em relação ao que se gastava então (PARKER, 2021, p. 127).

Agravando a equação de recursos, a teoria econômica traz à voga o fundamento da escassez, no qual as necessidades a serem satisfeitas são ilimitadas, ao passo que os meios de produção são insuficientes atender as demandas. Esse conceito aplica-se também ao Exército Brasileiro, que busca, constantemente, alternativas para a manutenção dos níveis de operacionalidade do seu braço forte, a Força Terrestre.

Nesse contexto, alinhado com o Objetivo Estratégico do Exército nº 10, “aumentar a efetividade na gestão do bem público”, constante do Plano Estratégico do Exército 2020-2023 (PEEx 2020-2023), surge a necessidade de buscar alternativas, racionalizar a administração e os processos. O resultado fim dessa busca é estar, nos termos do Manual de Campanha EB70-MC-10.223, Operações, “em permanente estado de prontidão para atendimento das demandas da defesa nacional, a fim de contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social.”

Para tal, atuando-se sobre a transversalidade da gestão financeira e orçamentária sobre as operações militares, aventa-se a possibilidade de desonerar o F Ex, através de contrapartidas com particulares, pessoas físicas e jurídicas, de direito público e privado, de forma que sejam liberadas margens do orçamento anual do Comando do Exército em prol do incremento do poder de combate da Força Terrestre.

Essa desoneração faz-se necessária para atenuar os efeitos da limitação de dotação orçamentária para gastos com Defesa, agravados com o advento do “Novo Regime Fiscal”, aprovado por intermédio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

1.1 PROBLEMA

Nesse contexto, foi formulado o seguinte problema: como desonerar o Fundo do Exército tem atuado em prol da geração de poder de combate a fim de minimizar os impactos orçamentários sobre o cumprimento da missão constitucional da Força Terrestre a da dissuasão regional de poder?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Apresentar as possibilidades de geração de poder de combate para a Força Terrestre a partir da desoneração do Fundo do Exército.

1.2.2 Objetivos específicos

- Compreender o orçamento público brasileiro, destacando como seus ditames impactam a Força Terrestre;
- Conhecer o Fundo do Exército (F Ex), evidenciando suas possibilidades de desoneração; e
- Compreender, à luz da Doutrina Militar Terrestre (DMT), o conceito de poder de combate e seus elementos essenciais, ressaltando os fatores para seu fortalecimento.

1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O Exército Brasileiro possui duas Unidades Orçamentárias (UO): o Comando do Exército (UO Cmdo Ex) e o Fundo do Exército (UO F Ex). Para fins deste estudo, apenas a segunda será considerada, por ser aquela que permite a desoneração.

O alcance será avaliado tomando por base o planejamento baseado em capacidades (PBC), sistemática de geração de poder adotada pela Doutrina Militar Terrestre (DMT). Para fins conceituais, as possibilidades de obtenção de capacidade serão projetadas com base nos seguintes fundamentos:

“A capacidade é obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura – que formam o acrônimo DOAMEPI (BRASIL, 2019b, p. 3-3).”

Do exposto, o presente trabalho será limitado na interação estabelecidas entre as desonerações orçamentárias da UO Fundo do Exército e a geração de poder de combate pelo incremento das capacidades dentro do acrônimo DOAMEPI.

1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A relevância desse estudo revela-se no seu alinhamento com o Plano Estratégico do Exército 2020-2023 (PEEx 2020-2023), nos seguintes Objetivos Estratégicos do Exército (OEE):

- OEE 5 - Modernizar o Sistema Operacional Militar Terrestre (SISOMT) - Preparo e Emprego da Força Terrestre;
- OEE 10 - Aumentar a efetividade na gestão do bem público; e,
- OEE 15 - Maximizar a obtenção de recursos do orçamento e de outras fontes.

1.5 METODOLOGIA

1.5.1 Tipo de pesquisa

A metodologia a ser seguida para a realização do trabalho será a qualitativa. Nesse sentido, buscará a análise da legislação em vigor, da Doutrina Militar Terrestre brasileira e o relato de atos e fatos não reservados para formular propostas abstratas

da reversão de recursos e meios resultantes da desoneração do Fundo do Exército em prol da geração de poder de combate.

Podemos, ainda, caracterizá-la como pesquisa aplicada. Isso decorre do fato da busca pela solução de um problema concreto e perene de todas as forças armadas do mundo, nessa obra limitado ao Exército Brasileiro, que é a capacidade de dissuasão proporcionada por seu poder relativo. Logo, sua finalidade é prática, extrapolando os limites da mera busca de conhecimento.

Os dados analisados serão fruto da pesquisa bibliográfica e documental, calcada na avaliação de atos normativos, jurisprudências, livros, manuais, trabalhos científicos e artigos relacionados ao tema, contextualizados com o conteúdo de outras fontes, prioritariamente primárias, para ressaltar a relevância da proposta. De tal forma, as informações levantadas permitirão a análise do tema a partir de uma base teórica atualizada e pertinente, validando a argumentação e os resultados propostos.

1.5.2 Universo e amostra

O universo da pesquisa é o Exército Brasileiro, instituição nacional e permanente, normativamente inserida no escopo da Administração Pública Direta para fins de regulação das atividades relacionadas ao orçamento e finanças.

Por sua vez, a amostra selecionada englobará apenas o entrelaçamento entre atividades vinculadas às fontes de recursos da Unidade Orçamentária Fundo do Exército, no que tange às suas possibilidades potenciais de sua desoneração para o incremento de capacidades relacionadas à organização (e/ou processos), adestramento, Material, educação, pessoal e infraestrutura.

Dessa maneira, a amostra caracteriza-se como não probabilística por tipicidade, uma vez que foi definida por base na seleção dos elementos considerados representativos do universo.

1.5.3 Coleta de dados

A pesquisa será baseada na pesquisa bibliográfica da literatura disponível acerca do tema apresentado, buscando dados que contribuam para a consecução do objetivo proposto. Também será documental, com base em informações fornecidas

pela Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), acerca da gestão do Fundo do Exército. Nesse sentido, serão levantados aspectos relacionados aos fundamentos da Doutrina Militar Terrestre e do orçamento e finanças públicas.

1.5.4 Tratamento de dados

Os dados levantados serão tabelados e organizados por meio da análise de conteúdo, o que permitirá verificar se o referido conteúdo está alinhado com o referencial teórico. Dessa forma, será construída uma trilha de conhecimento sólida para a identificação de possibilidades de desoneração do Fundo do Exército, já relacionando-as, dentro das bases que constituem a regulação normativa brasileira, às suas aplicações em prol da geração de poder de combate.

1.5.5 Limitações do método

A presente pesquisa será limitada pelo nível de profundidade do estudo. Por se tratar de um trabalho inserido no contexto de um Curso de Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Defesa, seu foco será apenas o levantamento de possibilidades de geração de poder de combate a partir da desoneração do Fundo do Exército. A avaliação da viabilidade e o detalhamento das formas de aplicação da presente pesquisa demandariam estudos detalhados e a formação de grupos de trabalho específicos para cada linha de ação apresentada, fugindo do objetivo do presente curso.

A despeito de suas limitações, espera-se que o método selecionado permita que o objetivo proposto no presente Projeto de Pesquisa seja alcançado de maneira plena, alinhando-se aos Objetivos Estratégicos do Exército que basearam sua relevância.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

O portal eletrônico do Ministério da Economia define orçamento público como o instrumento de planejamento que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados e a destinação dos mesmos a cada ano. Ou seja, trata das receitas e das despesas do governo, regidas de acordo com a legislação proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Congresso Nacional durante o processo denominado: rito orçamentário.

Ao encontro do conceito apresentado, Afonso (2016) postula que “o orçamento, na expressão mais restrita de seu vocábulo, está centrado em leis periódicas que visam autorizar o uso dos recursos públicos pelos governos, ou seja, é concentrado apenas em (dois) fluxos, a saber: estimar receitas e fixar despesas”. Dessa forma, concluímos que o Orçamento Público trata das receitas de despesas do Estado e do protocolo legalmente instituído para sua formulação.

No Brasil, o rito orçamentário é definido pela Constituição Federal, e apresenta três importantes documentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O atendimento à legislação orçamentária é importante para o equilíbrio das contas do governo,

Gimene (2019) explica que “o PPA deve apresentar as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública não só para os investimentos, como também para as despesas de custeio deles decorrentes”. Isso, considerado o período de 4 anos, nos termos do Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluídos do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano da gestão subsequente.

O autor, seguindo o prescrito no Art. 160 da Constituição Federal de 1988, explica o papel de ligação entre o PPA e a LOA exercido pela LDO:

“A LDO define as metas e as prioridades da Administração para o exercício subsequente, funcionando como elo entre o PPA e a LOA, permitindo que o Legislativo discuta as prioridades para o próximo exercício e, quando da discussão da LOA, analise se essas prioridades estão devidamente refletidas na alocação de recursos prevista na proposta de lei orçamentária.”

A CF/88 assim define a LDO, em seu Art. 165:

“§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, **incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente**, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. (grifo nosso)

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap), no Curso de Introdução ao Orçamento Público (Gadelha, 2017), traz esses instrumentos em uma “pirâmide orçamentária”, conforme demonstrado na figura a seguir:

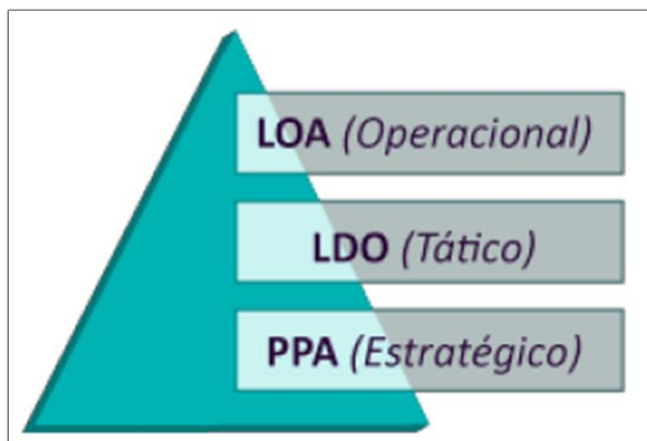


Figura 1: Pirâmide orçamentária
Fonte: GADELHA (p.13)

Gadelha (2017) atribuiu ao PPA o papel de planejamento estratégico, mas, conforme já abordado, este sendo de médio prazo (4 anos). Relaciona, ainda, planejamento tático à LDO, responsável pelo estabelecimento de metas e prioridades do orçamento. Por fim, como operacional, a LOA representa a execução, é o orçamento público anual propriamente dito, trazendo a programação dos gastos governamentais em cada área, bem como a previsão das receitas para custear esses gastos.

Com as noções básicas sobre os aspectos do orçamento que influenciam o tema em estudo, faz-se necessária a compreensão dos seus elementos básicos: receitas e despesas. O primeiro elemento, as receitas orçamentárias, podem ser classificadas sobre três óticas principais, propostas por Rezende (2001, p. 151-152): da captação de recursos; da origem de recursos e do orçamento a que estão vinculadas.

Gadelha (2017) elucida que, pelo critério da origem, as Receitas Públicas representam os recursos que o governo obtém por meio da atividade de tributação, as chamadas receitas derivadas, ou pela exploração econômica de seu patrimônio, seja pela venda, privatização, concessão, alienação, entre outras receitas originárias. Estas últimas são o alvo do presente estudo.

Já as despesas podem ser classificadas, segundo Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 290-291), segundo os critérios da: classificação institucional, estrutura programática, natureza da despesa e classificação funcional. Para o presente estudo

será dada ênfase à classificação por natureza da despesa, na qual as mesmas são separadas em duas categorias econômicas, baseados os efeitos que o gasto público tem na atividade econômica de um país, conforme apresentado por Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 301):

“Despesas Correntes: as despesas correntes são destinadas à manutenção e funcionamento dos serviços públicos gerais anteriormente criados na administração pública direta ou indireta. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

(...)

Despesas de Capital: as despesas de capital são efetuadas pela Administração Pública com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital (máquinas, veículos, equipamentos, imóveis, entre outros) que enriquecerão o patrimônio público ou serão capazes de gerar novos bens e serviços. Também são despesas de capital aquelas referentes a amortizações de dívidas, salientando que pagamento dos juros da dívida é despesa corrente”.

Faz-se necessário, ainda, compreender aspectos gerais sobre a execução orçamentária, constante no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, Afonso (2016), destaca que, seguindo os ditames da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços e foi recepcionada como Lei Complementar pela Carta Magna de 1988, a despesa pública passou a assumir o regime de competência:

“(...) a despesa pública passou a seguir o regime de competência ao invés do caixa. Naquele, o gasto é registrado desde o momento em que se reserva uma dotação no orçamento (empenho), assume-se um compromisso e, uma vez que este tenha se confirmado, o responsável manda pagar (liquidação). Já o regime de caixa, como o próprio nome diz, apenas capta a última etapa da despesa – quando ocorre o efetivo desembolso (apenas o serviço da dívida passou a ser contado neste regime após 1964). A lei também inovou no orçamento ao exigir que a despesa seja apresentada tanto por natureza ou categoria (corrente ou capital; pessoal, encargos da dívida, investimentos, etc.) quanto por funções e programas de governo (como saúde e educação).” (AFONSO, 2016)

Novo avanço que incide diretamente no objeto em estudo foi o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Afonso (2016) salienta que:

“Passou a ser exigido que cada Governo fixasse anualmente, na respectiva lei de diretrizes, para os três exercícios financeiros seguintes, metas para receita, despesa e resultados, primário e nominal, bem como dívida, bruta e líquida, e patrimônio. A LRF não obrigou a geração de superávit primário (a menos na situação em que a dívida tivesse ultrapassado limite máximo) e previu que o atingimento da meta seja assegurado por cortes automáticos de gastos sempre que a arrecadação efetiva fique aquém da prevista.” (AFONSO, 2016)

O autor também destaca a criação da chamada “*regra de ouro*”, que proíbe o governo de se endividar por intermédio de operações de crédito a fim de atender aos gastos de custeio. O endividamento público está autorizado somente para investimentos. Dessa regra também decorre o princípio de que as receitas do desfazimento de ativos públicos não podem ser revertidas para o custeio da máquina pública. Esse ponto é muito importante para o estudo em tela.

Ainda sobre a LRF, Gimene (2019), explora o fato de a Lei Complementar ter reforçado “os mecanismos de controle de gasto público, tendo como efeito colateral a criação de dificuldades adicionais no fluxo de liberação de recursos não obrigatórios, como os destinados a novos investimentos”. Com isso, o autor critica o fato de que as “inovações legais voltadas para o controle do gasto resultaram em um quadro institucional peculiar, que em termos práticos subordinou o planejamento governamental à lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro”.

Gimene (2019) conclui que, “a partir da entrada em vigor da LRF, o regime fiscal brasileiro passou a inibir o investimento público e a atuar de maneira pró-cíclica”. Sob a ótica do autor, essa incessante busca pelo cumprimento das metas de resultado primário culminou no fato de os investimentos públicos, por sua maior suscetibilidade a contingenciamentos, terem sido prejudicados.

No âmbito do Orçamento de Defesa, a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, estabeleceu que o orçamento do Ministério da Defesa “contemplará as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias” (LDO) e contempla as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Para o financiamento da Defesa, o Brasil dedicou, em 2021, 1,31% do Produto Interno Bruto (PIB). O aporte orçamentário está abaixo dos 2% previstos na Política Nacional de Defesa (PND), em alinhamento à meta estabelecida para os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), maior acordo de cooperação militar vigente atualmente no planeta, referência para investimentos no setor.

Esse montante, abaixo da média das potências militares mundiais, é o responsável pelo financiamento da manutenção do poder de combate e do cumprimento das missões institucionais previstos na Constituição Federal de 1988, complementada pela Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, que regula a Organização, Preparo e Emprego das Forças Armadas.

Ademais, buscando o equilíbrio das contas públicas, a Emenda Constitucional nº 95, promulgada pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2016, instituiu no Brasil o chamado “Novo Regime Fiscal”. Este estabelece que, nos 20 anos seguintes, as despesas e investimentos públicos ficaram limitadas aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Com isso, o aumento dos gastos com Defesa fica limitado ao equivalente corte de orçamento em outra atividade estatal, limitando suas possibilidades reais de ampliação.

3 O FUNDO DO EXÉRCITO

O Fundo do Exército (F Ex), instituído pela Lei nº 4.617, de 15 de abril de 1965, tem o objetivo de auxiliar o provimento de meios financeiros que se façam necessários para o cumprimento das missões do Exército Brasileiro. Seus recursos aplicam-se, por determinação legal, no aparelhamento e em realizações ou serviços (inclusive programas de ensino e de assistência social), podendo, ainda, serem empregados como auxílio de dotações orçamentárias insuficientes e para atender a despesas sem dotações próprias, desde que elas se enquadrem na sua finalidade precípua.

A gestão dessa reserva estratégica do exército fica a cargo da Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), organização militar diretamente subordinada (OMDS) à Secretaria de Economia e Finanças (SEF), que possui uma estrutura dedicada à realização das atividades de planejamento, de orçamento, de administração financeira e de contabilidade do F Ex. Essa estrutura é a responsável por realizar a projeção de receitas para a elaboração da proposta orçamentária.

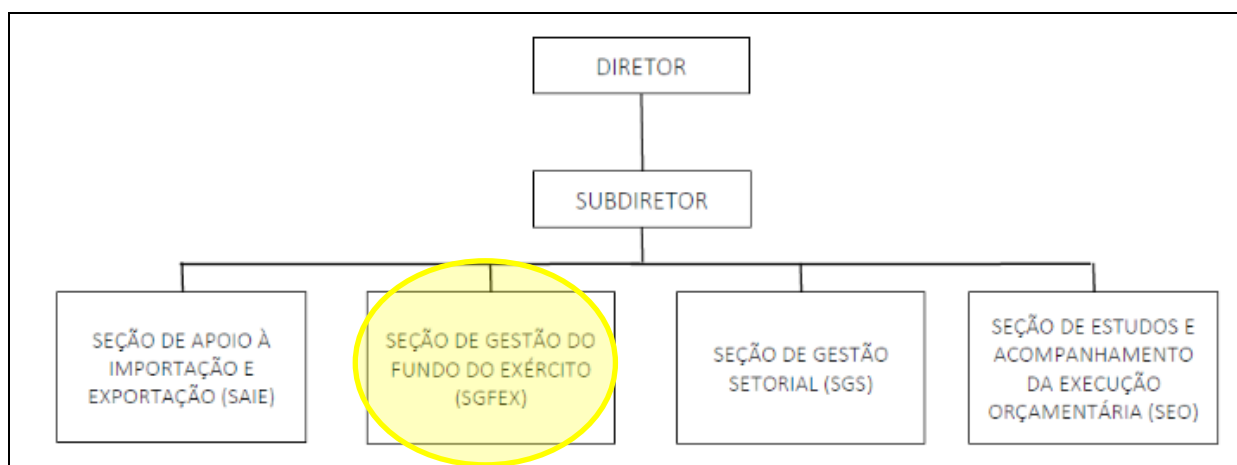


Figura 2: Organograma da DGO

Fonte: Regulamento da DGO (adaptado)

A Secretaria de Economia e Finanças (Brasil, 2022b) apresenta, no Caderno de Orientação aos Agentes da Administração: DGO 1 - Apoio Administrativo e Fundo do Exército, as fontes de recursos do F Ex, a saber:

“Receitas próprias diretamente arrecadadas: são as receitas geradas pelas Unidades Gestoras decorrentes de suas atividades, tais como: exploração econômica de bens, prestação de serviços, alienação de bens e outras.

Receitas próprias oriundas das aplicações financeiras: são os rendimentos provenientes das aplicações financeiras, os quais são destinados à Reserva do Comandante do Exército, exceto os rendimentos dos recursos de saúde (FUSEx e PASS), que são alocados integralmente na fonte de origem e dos recursos próprios das UG.

Receitas vinculadas: são as receitas vinculadas ao Fundo do Exército cujo recolhimento é feito ao caixa único do Tesouro Nacional, a exemplo da Taxa

de Fiscalização de Produtos Controlados, ou recolhidos diretamente ao Fundo do Exército mas com aplicação vinculada, a exemplo das receitas de apropriação indébita, multas por ocupação irregular de PNR, entre outras.

Receitas do Tesouro Nacional: receitas recebidas do Tesouro Nacional para o reforço de ações orçamentárias com dotações insuficientes ou para programas específicos.” (BRASIL, 2022b)

É importante destacar que, para o presente estudo, vislumbra-se a possibilidade de desoneração apenas das receitas próprias diretamente arrecadadas. As demais não possuem, no escopo da legislação vigente, possibilidades de serem substituídas por contrapartidas de terceiros.

Para verificar a relevância do estudo, mesmo com a limitação apresentada acima, foram identificadas, junto à DGO, as fontes de recursos do F Ex a fim de dimensionarmos a participação de cada na composição do fundo. Os dados do período entre 2017 e 2021 foram compilados na tabela abaixo. Aquelas fontes que apresentaram média inferior a 0,001% (um milésimo por cento) foram, propositalmente, excluídas por não apresentarem valores relevantes para a pesquisa.

Ano Lançamento			2017	2018	2019	2020	2021	Média
Fonte Recursos Detalhada								
Fonte (até 2020)	Fonte (2021)	Descrição	%	%	%	%	%	%
0250270035	0150270035	SISTEMA DE CONSIGNACAO DO EXERCITO	29,202%	32,991%	32,669%	37,573%	31,784%	32,759%
0250270010	0150270010	PERCENTUAL DE PNR-UG-FUNDO DO EXERCITO	10,599%	10,414%	10,022%	10,785%	7,472%	9,774%
0174016067	0174016067	TAXA DE FISCALIZACAO-FUNDO DO EXERCITO	5,071%	7,493%	7,864%	11,133%	14,240%	9,291%
0280270001	0150270001	RECURSOS PROPRIOS-PAIS-FUNDO DO EXERCITO	14,880%	12,150%	10,573%	5,762%	3,500%	9,232%
0250270002	0150270002	EXPLORACAO ECONOMICA - UG - FUNDO DO EXERCITO	9,589%	9,375%	8,218%	7,184%	5,884%	7,990%
0250270001	0180270001	RECURSOS PROPRIOS - PAIS - FUNDO DO EXERCITO	4,595%	4,747%	3,637%	3,228%	12,374%	5,935%
0250270004	0150270004	ENSINO E PESQUISA – UG	2,784%	3,046%	3,039%	3,636%	3,127%	3,121%
0250270005	0150270005	TAXA DE OCUPACAO DE IMOVEIS - (20% 0 CNST)	2,313%	2,244%	2,459%	2,606%	1,931%	2,297%
0250270022	0150270022	TAXA DE CONCURSO MILITAR	2,174%	2,165%	2,343%	2,213%	2,145%	2,207%
0250270047	0150270047	ENSINO E PESQUISA - FUNDO DO EXERCITO	1,856%	2,031%	2,026%	2,424%	2,085%	2,080%
0250270006	0150270006	HOSPEDAGEM E ALIMENTACAO-UG-FUNDO DO EXERCITO	1,946%	2,088%	2,135%	1,658%	1,593%	1,879%
0250270023	0150270023	ENTIDADES CONSIGNATARIAS-FUNDO DO EXERCITO	1,996%	2,017%	2,244%	1,864%	1,117%	1,828%
0263270069	0163270069	ALIEN.BENS/DIREIT.PATRIM.PUBLIC.REC ODS/F EX	2,239%	1,451%	1,419%	1,204%	2,194%	1,720%
0263270001	0163270001	ALI.BENS/DIREIT.PATRIM.PUBLIC.REC PROP/F EX	1,298%	0,795%	1,292%	1,243%	1,693%	1,279%
0280270002	0180270002	(EXPLORACAO ECONOMICA 0 UG)	1,083%	1,200%	1,613%	0,838%	1,321%	1,222%
0250270007	0150270007	TAXA DE OCUPACAO DE IMOVEIS - (10% - CONSERV)	1,157%	1,218%	1,128%	1,253%	0,877%	1,117%
0263270002	0163270002	ALIEN.BENS/DIREIT.PATRIM.PUBLIC. REC UG/F EX	0,584%	0,211%	1,119%	1,314%	1,353%	0,929%
0263270051	0163270051	ALIN.BENS/DIREIT.PATRIM.PUBLIC.REC.PAT RIM/F EX	2,638%	0,000%	0,937%	0,000%	0,593%	0,837%
0280270010	0180270010	(PERCENTUAL DE PNR - UG)	0,652%	0,702%	0,944%	0,483%	0,751%	0,712%
0280270003	0180270003	RECURSOS PROPRIOS-EXTERIOR	0,409%	0,961%	1,121%	0,521%	0,019%	0,593%

0250270033	0150270033	RESSARCIMENTO DE DESPESAS-FUNDO DO EXERCITO	0,407%	0,418%	0,434%	0,424%	0,380%	0,412%
0250270021	0150270021	EXPLORACAO DE BENS IMOVEIS-FUNDO DO EXERCITO	0,188%	0,207%	0,177%	0,272%	0,819%	0,347%
0263270026	0163270026	ALIEN.BENS/DIREIT.PATRIM.PUBLIC/SERV.E NG./F EX	0,176%	0,166%	0,409%	0,362%	0,431%	0,313%
0250270065	0150270065	TAXA DE CONCURSO MILITAR-PRACA	0,255%	0,253%	0,304%	0,283%	0,364%	0,294%
0250270009	0150270009	CARTEIRA DE IDENTIDADE-FUNDO DO EXERCITO	0,163%	0,228%	0,180%	0,425%	0,251%	0,247%
0280270004	0180270004	(ENSINO E PESQUISA - UG)	0,191%	0,222%	0,298%	0,152%	0,237%	0,222%
0250270041	0150270041	DANOS E EXTRAVIO DE MATERIAL-FUNDO EXERCITO	0,194%	0,160%	0,191%	0,216%	0,186%	0,189%
0263270053	0163270053	ALIEN.BENS/DIREIT.PATRIM.PUBLIC.MAT.E NGEN/F EX	0,088%	0,083%	0,205%	0,198%	0,259%	0,170%
0250270063	0150270063	TAXA DE CONCURSO MILITAR-OFICIAL	0,153%	0,153%	0,135%	0,132%	0,173%	0,150%
0280270022	0180270022	(TAXA DE CONCURSO MILITAR)	0,124%	0,144%	0,194%	0,099%	0,154%	0,144%
0280270006	0180270006	(HOSPEDAGEM E ALIMENTACAO - UG)	0,098%	0,102%	0,137%	0,070%	0,109%	0,104%
0250270024	0150270024	TAXA DE CONCURSO MILITAR - IME	0,110%	0,094%	0,087%	0,089%	0,070%	0,089%
0250270057	0150270057	RECURSOS DE INOVACAO TECNOLOGICA/FUNDO EXERC.	0,231%	0,000%	0,021%	0,086%	0,048%	0,076%
0250270018	0150270018	RECURSOS DE PRODUCAO-FUNDO DO EXERCITO	0,258%	0,157%	0,019%	-0,061%	0,009%	0,075%
0250270003	0150270003	RECURSOS PROPRIOS-EXTERIOR-FUNDO DO EXERCITO	0,018%	0,038%	0,049%	0,013%	0,215%	0,072%
0250270016	0150270016	RECURSOS DA BIBLIEX COM LIVROS DIDATICOS	0,074%	0,071%	0,067%	0,062%	0,060%	0,067%
0280270018	0180270018	RECURSOS DE PRODUCAO	0,040%	0,056%	0,081%	0,041%	0,064%	0,057%
0280270026	0180270026	MATERIAL DE ENGENHARIA-FUNDO DO EXERCITO	0,027%	0,029%	0,039%	0,020%	0,031%	0,030%
0250270043	0150270043	APROPRIACAO INDEBITA/FUNDO DO EXERCITO	0,031%	0,037%	0,036%	0,018%	0,021%	0,029%
0250270067	0150270067	(TAXA DE CONCURSO MILITAR - S C T)	0,021%	0,018%	0,016%	0,017%	0,018%	0,018%
0280270014	-	(SERVICO DE SAUDE)	0,000%	0,000%	0,000%	0,077%	0,000%	0,014%
0250270027	-	FARMACIAS AMBULATORIAIS-FUNDO DO EXERCITO	0,000%	0,000%	0,060%	0,000%	0,000%	0,014%
0250270061	0150270061	MULTA POR OCUPACAO PNR-FUNDO DO EXERCITO	0,005%	0,016%	0,015%	0,019%	0,013%	0,014%
0280270024	0180270024	TAXA DE RECURSO MILITAR-IME/FDO. DO EXERCITO	0,011%	0,012%	0,017%	0,009%	0,013%	0,013%
0280270016	0180270016	(RECURSOS DA BIBLIEX COM LIVROS DIDATICOS)	0,010%	0,012%	0,016%	0,008%	0,013%	0,012%
0250270020	0150270020	SERVICO DE ENGENHARIA - FUNDO DO EXERCITO	0,041%	0,013%	0,001%	0,000%	0,000%	0,011%
Total			100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Tabela 1: Fontes de recursos do F Ex

Fonte: DGO (adaptado)

A dificuldade apresentada é aplicação dos recursos do Fundo do Exército é limitada pela dotação orçamentária disponibilizada pela LOA e pelo Limite de Movimentação e Empenho (LME) correspondente à dotação autorizada. Por esse motivo, o F Ex apresenta registro de empoçamento orçamentário, que é o fenômeno decorrente da existência de recursos financeiros que não podem ser gastos, tampouco remanejados a outras áreas.

O gráfico abaixo representa, em milhões de reais, a evolução das receitas arrecadadas e da provisão orçamentária do Fundo do Exército. Da sua análise, fica notório o volume do empoçamento orçamentário das suas receitas. A existência do numerário, sem a respectiva dotação orçamentária na LOA, inviabiliza o emprego dos

recursos e, em última análise, cerceiam o potencial de geração de poder de combate que poderia ser obtido da exploração econômica do F Ex.

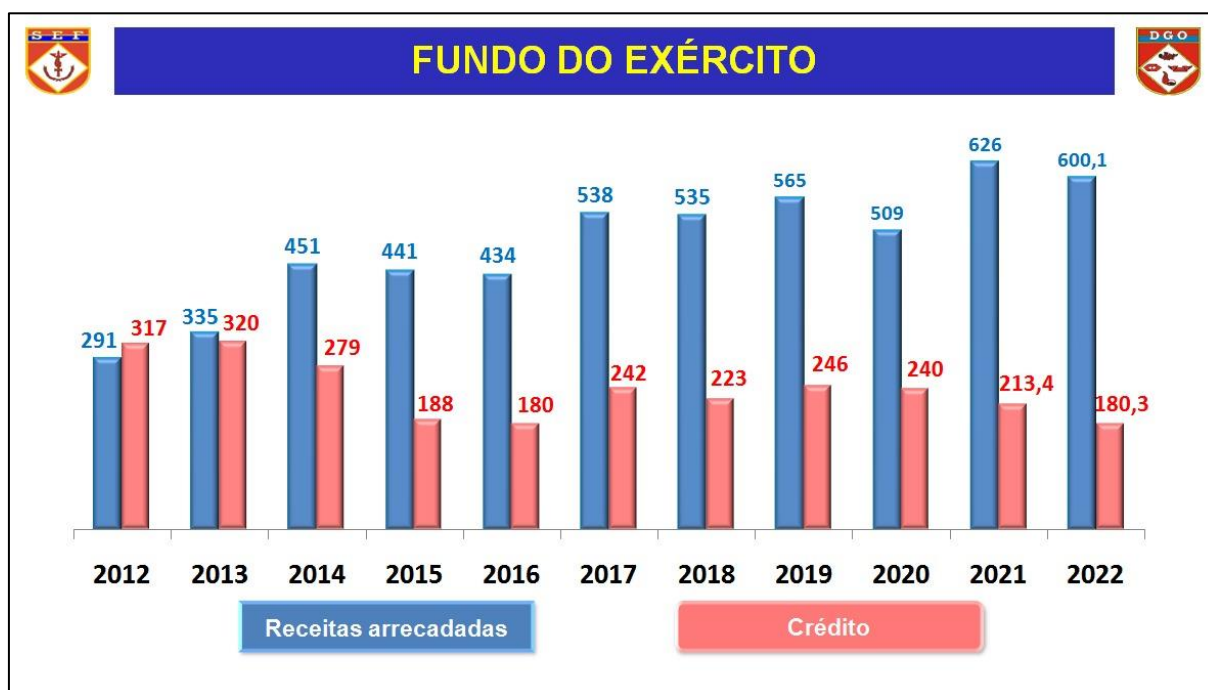


Figura 3: Receitas x Créditos do F Ex (em R\$ milhões)

Fonte: DGO (BRASIL, 2022a)

Do exposto, observa-se que o aumento de arrecadação, sobretudo a partir de 2014 com o aumento das receitas provenientes da consignação da folha de pagamentos, o F Ex não pode ser adequadamente explorado em prol do aparelhamento e em realizações ou serviços para o Exército Brasileiro, tampouco servir como auxílio de dotações orçamentárias insuficientes e para atender a despesas sem dotações próprias. Dessa forma, surge a necessidade de ampliar a eficiência do Fundo do Exército na consecução dos objetivos elencados por ocasião da sua criação.

3.1 A DESONERAÇÃO DO FUNDO DO EXÉRCITO

A fim de mitigar processo de empocamento orçamentário, que apresenta índices constantes de crescimento desde o ano de 2014, o EB vem promovendo, com o assessoramento da Secretaria de Economia e Finanças, a chamada “desoneração do Fundo do Exército”. Esta tem por objetivo alterar a governança da gestão do F Ex a fim de evitar o recolhimento de receitas que possam ser desoneradas, otimizando a aplicação de recursos em prol da geração de poder de combate.

Para tal, em palestra proferida em 2022 (Brasil, 2022a), a Seção de Gestão do Fundo do Exército (SGF Ex), da DGO, apresentou que, ante a impossibilidade de dotação orçamentária do Fundo do Exército no montante da arrecadação do mesmo, a desoneração evita o aumento da arrecadação. Para tal, os processos devem ser legalmente amparados, com processos definidos e com controles específicos para cada caso.

Nesse íterim, todas as iniciativas de desoneração do F Ex são analisadas pela Assessoria 1/SEF (assessoria de apoio para assuntos jurídicos), pelo Órgão de Direção Setorial interessado, encaminhadas para parecer da Consultoria-Geral da União (CONJUR) e, por fim, para o Estado-Maior do Exército para publicação de portaria específica regulando o tema. Dessa forma, garante-se a transparência e legalidade do processo.

A DGO (Brasil, 2022a), por intermédio da SGF Ex, apresentou ao senhor Secretário de Economia em Finanças os dados sobre as desonerações do Fundo do Exército concluídas, em andamento, além de novas possibilidades. Os principais tópicos dessa palestra serão expostos a seguir.

O primeiro caso exposto pela DGO (Brasil, 2022a) foi o do pagamento de Curso de Idiomas Virtual (CIV), no Centro de Idiomas do Exército (CIDEx). Antes da desoneração, o pagamento da mensalidade era realizado por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) e a despesa atendida pela Associação de Pais e Alunos do Departamento de Educação e Cultura do Exército (APA/DECEX) com recursos orçamentários do Fundo do Exército. A partir do segundo semestre do ano de 2017, o recolhimento deixou de ser realizado, passando-se a ser feito o pagamento pelo aluno via boletos, o que gerou o montante de desoneração de R\$ 1,35 MM (um milhão trezentos e cinquenta mil reais) ao ano.

Em relação ao Sistema de Identificação do Exército, a DGO (Brasil, 2022a) esclareceu que o contrato com a Casa da Moeda passou a ser atendido por pagamento direto à empresa estatal, por meio de desconto em folha e pagamento, sem necessidade de recolhimento ao Fundo do Exército e dotação orçamentária. Esse processo foi parcial, devido a casos de impossibilidade de desconto por falta de margem consignável, aos usuários fora da folha de pagamento (militares R-2) e da necessidade recursos orçamentários para a sua manutenção e complementação do contrato com a Casa da Moeda por parte do sistema. Apesar dos óbices

apresentados, o montante da desoneração é de R\$ 2,5 MM (dois milhões e quinhentos mil reais) ao ano.

A implantação das associações de compossuidores (AC) é um caso de sucesso não só pela desoneração, mas pela redução dos custos ao usuário dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR) uma vez que a estrutura possui mais flexibilidade para negociar junto a fornecedores por não depender de ritos licitatórios. A DGO (Brasil, 2022a) reforçou que órgãos administradores de PNR solicitavam e recebiam o crédito para o pagamento das despesas de condomínio, o que não acontece atualmente nos que já implantaram as AC. Até o ano de 2021, o montante da desoneração alcançou a marca de R\$ 15,6 MM (quinze milhões e seiscentos mil reais) ao ano.

Ademais, a Portaria nº 160 – DPIMA/DEC, de 16 de outubro de 2020, aprovou as Normas para ocupação de PNR por meio de contrapartida não financeira no âmbito do Comando do Exército. A partir de então, o permissionário passa a ter a possibilidade de realizar serviços de manutenção, podendo incluir a aplicação de material, no imóvel, revertendo o valor que seria recolhido ao F Ex para a manutenção do patrimônio imobiliário da União. A DGO (Brasil, 2022a) aponta que a Prefeitura Militar de Brasília (PMB), na gestão 2021/2022 já tinha realizado 235 processos, totalizando o valor de R\$ 261.577,02 (duzentos e sessenta e um mil, quinhentos e setenta e sete reais e dois centavos). Essa portaria é relevante pois abre o precedente para novas iniciativas envolvendo a exploração econômica de Campos de Instrução, áreas desportivas, salões de festas, entre outros, com contrapartidas não financeiras.

O potencial junto aos PNR avançou para a exploração de parcerias junto às AC. Tratativas com o Departamento de Engenharia e Construção (DEC) para a reversão dos valores referentes à Taxa de Uso (70%). Antes de classificar o valor recebido e recolher ao Fundo do Exército, às Unidades Gestoras Executoras, mediante parcerias, são autorizadas a repassar valores às AC, para despesas ordinárias nos condomínios. O montante da desoneração com essa medida, em 2021, segundo a DGO (Brasil, 2022a), foi de R\$ 5,7 MM (cinco milhões e setecentos mil reais).

Após dois anos de estudos, em 30 de agosto de 2021 foi possível incluir o Museu Histórico do Exército e Forte de Copacabana (MHEx/FC) no rol de possíveis desonerações do orçamento do Fundo do Exército. A DGO (2022) aponta que há a possibilidade de parceria com a Fundação Cultural Exército Brasileiro (FUNCEB) para a exploração da bilheteria do MHEx/FC. A medida já conta com parecer favorável da

CONJUR e o contrato de parceria e projeto de exploração pela FUNCEB estão em análise pelo Departamento do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército (DPHCEx) e pela Consultoria-Geral da União. A projeção é que o montante alcançado pela desoneração seja de R\$ 1,5 MM (um milhão e quinhentos mil reais) ao ano. A DGO (Brasil, 2022a) acredita que essa parceria servirá de base para os demais museus do Exército Brasileiro.

A sanção da Lei nº 14.011, de 10 JUN 20, que aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União, abriu, conforme apresentado pela DGO (Brasil, 2022a), a possibilidade legal para uma série de regulações infralegais no âmbito do Comando do Exército (C Ex) e do DEC para a autorização da contrapartida de obrigação de construir, reformar ou prestar serviço de engenharia em imóveis ou bens móveis da União que não sejam objeto da cessão. O montante passível de ser desonerado com a alienação e exploração de bens imóveis do Exército Brasileiro está projetado em R\$ 70,0 MM (setenta milhões de reais) ao ano.

Já em relação a alienação de bens móveis, a DGO (Brasil, 2022a) apresentou a problemática envolvendo o desfazimento de viaturas. Atualmente, as receitas dos leilões são destinadas da seguinte forma: 50% (cinquenta por cento) à Diretoria de Material (D Mat) do Comando Logístico (COLOG), 20% (vinte por cento) às Unidades Gestoras alienadoras e 30% (trinta por cento) ao Fundo do Exército. Após ser regulada pela D Mat, a contrapartida na alienação de veículos, em cumprimento à regra de ouro, será em peças e serviços de manutenção e aquisição de novas viaturas. A expectativa é de desonerar o orçamento do F Ex em até R\$ 11,8 MM (onze milhões e oitocentos mil reais) ao ano, até o fim do Plano de Desfazimento de Frota.

O processo mais recente é o do Pátio Ferroviário de Brasília (PFB). Segundo a DGO (Brasil, 2022a), o terreno jurisdicionado ao EB foi reivindicado pelo Governo do Distrito Federal (GDF) para inclusão no Plano de Expansão de Brasília (Setor Leste). O acordo de alienação envolve a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que receberá 50% (cinquenta por cento) do montante como contrapartida financeira, enquanto o EB receberá os outros 50% (cinquenta por cento) como contrapartida não financeira para obras e reestruturação do Sistema de Materiais de Emprego Militar (SISMEM). A DGO (Brasil, 2022a) informa, ainda, que avaliação inicial para alienação integral era de R\$ 14 BI (catorze bilhões de reais), mas que foi realizada a opção de alienação por lotes, no período de 10 a 15 anos, a fim de melhor aplicar os recursos e aproveitar a valorização do imóvel pela urbanização, alçando o valor de até R\$ 26

BI (vinte e seis bilhões de reais). O primeiro lote (2022 a 2023) tem previsão de R\$ 170 MM (cento e setenta milhões) para o EB, que será revertido em obras do Plano Básico de Construções (PBC) do DEC.

Entre as novas possibilidades elencadas pela DGO (Brasil, 2022a), há os concursos militares, com a possibilidade de contratação de uma fundação para a aplicação (CESPE, FGV, entre outras), e a quota mensal escolar (QME) dos Colégios Militares, com o eventual aumento do percentual destinado às Associações de Pais e Mestres (APM), atualmente em 20% (vinte por cento). Ainda em fase de estudos, as duas iniciativas, em conjunto, possuem o potencial de desonerar o orçamento do F Ex em R\$ 46,8 MM (quarenta e seis milhões e oitocentos mil reais) ao ano.

Há, ainda, a maior fonte de recursos do F Ex, que responde por mais de 30% (trinta por cento) do montante total, que são os recursos do credenciamento da folha de pagamento. A DGO (Brasil, 2022a) apresentou que já houve, em 2017, parecer contrário ao repasse dos valores recebidos dos bancos à Fundação Habitacional do Exército para a construção de PNR. Porém, novos estudos da Assessoria 1 da SEF, em 2021, apontaram para a possibilidade de a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL) receber os recursos para projetos estratégicos do EB. O montante passível de ser desonerado é de R\$ 200 MM (duzentos milhões de reais) ao ano.

Ademais, em dissertação de mestrado apresentada à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO), Balata (2017), traz à baila e possibilidade de estabelecer Parcerias Público-Privadas (PPP) no âmbito do Sistema de Saúde do Exército Brasileiro. O trabalho apresenta, com riqueza de detalhes, os aspectos legais e as possibilidades de estruturação dos editais que, além de desonerar o orçamento do EB, possibilitaria a liberação dos quadros para mobiliar as demais organizações militares de Corpo de Tropa. Apesar das despesas de saúde serem obrigatórias e não passíveis de contingenciamento, devemos atentar ao fato que a desoneração de uma despesa obrigatória abre espaço no orçamento para as discricionárias.

Por fim, cabe destacar que há 3 (três) Propostas de Emenda à Constituição (PEC), versando sobre os Fundos Públicos e que podem afetar, diretamente, o F Ex. A primeira é a PEC 186/2019, já aprovada no Senado Federal em 2021 e parcialmente promulgada, na Emenda Constitucional (EC) 109, de 15 de março de 2021, após aprovação na Câmara dos Deputados de trechos que eram necessários para o pagamento do auxílio emergencial durante a pandemia de Covid-19, que prevê a desvinculação do superávit dos fundos. O risco ao F Ex é o fato de a emenda permitir

o uso do superávit financeiro de alguns fundos públicos para pagamento da dívida pública.

A PEC 187/2019 é mais agressiva, ao propor a extinção dos fundos públicos que não ratificados, por Lei Complementar, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da EC. A proposta ainda está em análise no Senado, aguardando para ir a plenário.

A última é a PEC 188/2019 que trata, entre outros, da desvinculação das receitas dos Fundos Públicos. A DGO (Brasil, 2022a) destaca que, além da vinculação ao Teto de Gastos, o Fundo do Exército poderá ter o superávit desvinculado, ou seja, a receita não orçada na LOA não será mais alocada de forma compulsória nas despesas obrigatórias, como ocorre atualmente. Isso dará mais flexibilidade para o emprego dos recursos provenientes do F Ex.

Do exposto, não é prematuro concordar com a DGO (Brasil, 2022a) no tocante à premência da necessidade de desonerar o orçamento do Fundo do Exército, dadas as restrições orçamentárias e a impossibilidade de mudanças a curto prazo. Com adoção de contrapartidas não financeiras, a despeito de reduzir intermediação de recursos pelo F Ex, são gerados recursos não financeiros que atendem às necessidades do EB.

4 GERAÇÃO DE PODER DE COMBATE

O Exército Brasileiro, no Manual de Campanha EB70-MC-10.223, Operações, define poder de combate como o conjunto de “elementos essenciais e indissociáveis, todos igualmente importantes no preparo e no emprego dos meios terrestres para o cumprimento de suas missões. Esses elementos representam a essência das capacidades que a F Ter emprega em operações”. Esses elementos, seja em situação de guerra ou de não guerra, “são a liderança, as informações e as funções de combate (Movimento e Manobra, Fogos, Comando e Controle, Proteção, Logística e Inteligência)”. Esses são, portanto, os aspectos a serem considerados na manutenção ou expansão do poder de combate.

As capacidades estão elencadas no Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2025), EB20-C-07.001, que subsidiou o Centro de Doutrina do Exército (C Dou Ex), OMDS ao COTER, na construção conceitual do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC). Desde então, o processo de transformação do Exército Brasileiro tem buscado a obtenção de novas capacidades elencadas e no aperfeiçoamento das existentes.

Segundo o EB20-C-07.001:

“A busca por soluções para a concepção e o desenvolvimento da estrutura militar de guerra deve considerar o nível de incerteza nos cenários futuros e as limitações impostas ao planejamento pelo contexto atual, avaliando todos os riscos envolvidos. O objetivo é garantir o emprego do Poder Militar Terrestre como um instrumento eficiente, eficaz e efetivo, capaz de contribuir para a consecução dos interesses nacionais.” (BRASIL, 2015)

Para tal, é relevante o entendimento do conceito de capacidade militar terrestre (CMT). Conforme o Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2035), Brasil (2015), é entendida como “um grupo de capacidades operativas com ligações funcionais, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida.”

Já a capacidade operativa (CO), segundo a mesma fonte:

“É a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possam obter um efeito estratégico, operacional ou tático. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: Doutrina, Organização (e/ou processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura - que formam o acrônimo DOAMEPI.” (BRASIL, 2015)

As definições dos sete fatores determinantes para a obtenção das capacidades (adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura) constam no manual

EB20-MF-10.102, Doutrina Militar Terrestre (Brasil, 2019b). Eles são, segundo o referido documento, inter-relacionados e indissociáveis. Os fatores serão apresentados à luz da DMT.

“Doutrina – este fator é base para os demais, estando materializado nos produtos doutrinários. Por exemplo, a geração de capacidades de uma unidade inicia-se com a formulação de sua Base Doutrinária, que considera a gama de missões (traduzida das capacidades operativas), atividades e tarefas que essa unidade cumpre em operações.” (BRASIL, 2019b)

O desenvolvimento da doutrina é onde começa a geração das capacidades. Ela é baseada em pesquisa, e aplicação, permeando pelos fatores educação, pessoal, adestramento e meios, como será visto a seguir. Ademais, o C Dou Ex é a estrutura organizacional que, em conjunto com as Escolas Militares, é a responsável pelo desenvolvimento da doutrina militar terrestre, evidenciando o atributo organização (processos), conforme será demonstrado na sequência.

“Organização (e/ou Processos) – expressa por intermédio da Estrutura Organizacional dos elementos de emprego da F Ter. Algumas capacidades são obtidas por processos, com vistas a evitar competências redundantes, quando essas já tenham sido contempladas em outras estruturas.” (BRASIL, 2019b)

Conforme disposto no manual EB20-MF-10.101, Exército Brasileiro (Brasil, 2014), o EB é organizado de maneira hierarquizada e complexa a fim de permitir que os chefes militares realizem “o planejamento necessário à geração de capacidades requeridas ao emprego dos meios da Força Terrestre”. Essa estrutura possui: Órgão de Direção Geral (ODG), Órgãos de Assessoramento Superior (OAS), Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Comandante do Exército (OADI), Órgãos de Direção Setorial (ODS), Força Terrestre (F Ter) e Entidades Vinculadas.

A Força Terrestre é o instrumento de ação do Comando do Exército, aquela que materializa o poder de combate do EB em tempos de paz, ou no cumprimento das missões operacionais. É a atividade fim, o motivo existencial do Exército, em prol da qual todo o restante da estrutura está voltado.

“Adestramento – compreende as atividades de preparo, obedecendo a programas e ciclos específicos, incluindo a utilização de simulação em todas as suas modalidades: virtual, construtiva e viva.” (BRASIL, 2019b)

A Chefia do Preparo da Força Terrestre (Ch Prep F Ter) é a estrutura do COTER responsável pelo adestramento da Força. Pode ser entendido como o homem empregando os materiais e meios disponível para aplicação dos conhecimentos obtidos na formação, aperfeiçoamento e altos estudos. O adestramento, além de preparar a tropa para o emprego, serve para retroalimentar a doutrina.

“Material – compreende todos os materiais e sistemas para uso na F Ter, acompanhando a evolução de tecnologias de emprego militar e com base na prospecção tecnológica. É expresso pelo Quadro de Distribuição de Material dos elementos de emprego e inclui as necessidades decorrentes da permanência e sustentação das funcionalidades desses materiais e sistemas, durante todo o seu ciclo de vida (permanência no inventário da F Ter).” (BRASIL, 2019b)

Os materiais de emprego militar (MEM) são obtidos ou desenvolvidos sob a gestão do Comando Logístico (COLOG) ou do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) para suprir as necessidades operacionais da Força Terrestre, incluindo aqueles empregados para o ensino e o preparo. Há o relacionamento de duas vias entre a doutrina e os MEM: enquanto a evolução da doutrina fomenta a obtenção e o desenvolvimento de novos materiais que atendam as capacidades demandadas, os materiais limitam a doutrina a fim de que a mesma não seja uma concepção abstrata.

“Educação – compreende todas as atividades continuadas de capacitação e habilitação, formais e não formais, destinadas ao desenvolvimento do integrante da Força Terrestre quanto à sua competência individual requerida. Essa competência deve ser entendida como a capacidade de mobilizar, ao mesmo tempo e de maneira inter-relacionada, conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e experiências, para decidir e atuar em situações diversas.” (BRASIL, 2019b)

A educação é o meio pelo qual o militar é capacitado para empregar os meios disponíveis, dentro do seu enquadramento dentro da organização, para atuar como integrante da Força Terrestre dentro dos conceitos doutrinários. É um processo contínuo formal e de informal, contemplando o autoaperfeiçoamento inerente ao profissional.

“Pessoal – abrange todas as atividades relacionadas aos integrantes da força, nas funcionalidades: plano de carreira, movimentação, dotação e preenchimento de cargos, serviço militar, higidez física, avaliação, valorização profissional e moral. É uma abordagem sistêmica voltada para a geração de capacidades, que considera todas as ações relacionadas com o planejamento, a organização, a direção, o controle e a coordenação das competências necessárias à dimensão humana da Força.” (BRASIL, 2019b)

O Homem é o elemento central das operações militares em tempo de paz ou de guerra. É ele quem é capacitado pela educação para, dentro de seu enquadramento organizacional, aplicar a doutrina com o emprego dos materiais, dentro de elementos estruturais, atingindo o nível de adestramento que permita o estado de prontidão operacional da Força Terrestre. A dimensão humana da Força é o centro de gravidade para qualquer Exército.

“Infraestrutura – engloba todos os elementos estruturais (instalações físicas, equipamentos e serviços necessários) que dão suporte ao preparo e ao emprego dos elementos da F Ter, de acordo com a especificidade de cada um e o atendimento aos requisitos do exercício funcional.” (BRASIL, 2019b)

A infraestrutura é o suporte de instalações, materiais e serviços sobre as quais a Força Terrestre desenvolve suas atividades de preparo e emprego. Sem a infraestrutura não há suporte para o desempenho das capacidades. Da exposição dos fatores, pode-se observar a sinergia existente entre os sete, o que evidencia o caráter indissociável dos mesmos.

Para facilitar a convergência de esforços, as capacidades militares terrestres e as capacidades operativas foram definidas e, posteriormente, condensadas em uma lista para que fossem incorporadas aos novos manuais da Doutrina Militar Terrestre. Sua compreensão é necessária para o alinhamento de esforços em prol da consecução dos objetivos estratégicos do Exército, direcionados para o cumprimento das missões constitucionais da instituição.

CAPACIDADES MILITARES TERRESTRES (CMT)	DEFINIÇÃO E CAPACIDADES OPERATIVAS (CO) RELACIONADAS
CMT 01 – PRONTA RESPOSTA ESTRATÉGICA	Definição: ser capaz de projetar força para atuar em operações no amplo espectro dos conflitos, em qualquer parte do território nacional, do entorno estratégico ou da área de interesse, em prazo oportuno, chegando pronto para cumprir a missão atribuída
	CO 01 – Mobilidade Estratégica
	CO 02 – Suporte à Projeção de Força
	CO 03 – Prontidão
CMT 02 – SUPERIORIDADE NO ENFRENTAMENTO	Definição: ser capaz de garantir o cumprimento bem sucedido das missões atribuídas, empregando uma ampla gama de opções, em função da diversidade de cenários possíveis, buscando uma posição vantajosa em relação à ameaça que o oponente representa, para derrotá-lo e impor a vontade da força.
	CO 04 – Combate Individual
	CO 05 – Operações Especiais
	CO 06 – Ação Terrestre
	CO 07 – Manobra Tática
	CO 08 – Apoio de Fogo
CMT 03 – APOIO A ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS	Definição: ser capaz de contribuir para a garantia da Soberania Nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem - depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio - salvaguardando os interesses nacionais e cooperando para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social. Para isso, deve fornecer apoio em atividades relacionadas à proteção de estruturas estratégicas, à segurança da sociedade, à cooperação para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social e ao apoio ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura.
	CO 10 – Proteção Integrada
	CO 11 – Atribuições subsidiárias
	CO 12 – Emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise
	CO 13 – Ações sob a égide de organismos internacionais
CMT 04 – COMANDO E CONTROLE	Definição: ser capaz de proporcionar ao Comandante, em todos os níveis de decisão, o exercício do Comando e do Controle por meio da avaliação da situação e da tomada de decisões baseada em um processo eficaz de planejamento, de preparação, de execução e de

	<p>avaliação das operações. Para isso, são necessários, nos níveis estratégico, operacional e tático, sistemas de informação e comunicações integrados que permitam obter e manter a superioridade de informações com relação a eventuais oponentes</p> <p>CO 14 – Planejamento e Condução</p> <p>CO 15 – Sistemas de Comunicações</p> <p>CO 16 – Consciência Situacional</p> <p>CO 17 – Gestão do Conhecimento e das Informações</p> <p>CO 18 – Digitalização do Espaço de Batalha</p> <p>CO 19 – Modelagem, Simulação e Prevenção</p>
CMT 05 – SUSTENTAÇÃO LOGÍSTICA	<p>Definição: ser capaz de dar suporte adequado à força que venha a ser empregada, no tempo necessário e em qualquer ambiente operacional. Inclui a interoperabilidade no apoio logístico entre as Forças Armadas e a complementaridade nas atividades interagências, bem como a organização e execução do transporte estratégico</p> <p>CO 20 – Apoio Logístico para Forças Desdobradas</p> <p>CO 21 – Infraestrutura da Área de Operações</p> <p>CO 22 – Gestão e Coordenação Logística</p> <p>CO 23 – Saúde nas Operações</p> <p>CO 24 – Gestão de Recursos Financeiros</p>
CMT 06 – INTEROPERABILIDADE	<p>Definição: ser capaz de operar com uma força constituída de maneira integrada, coordenada, harmônica e complementar com as demais Forças Armadas envolvidas, em ambiente interagências, em operações conjuntas ou em operações multinacionais, para o cumprimento das missões estabelecidas.</p> <p>CO 25 – Interoperabilidade Conjunta</p> <p>CO 26 – Interoperabilidade Combinada</p> <p>CO 27 – Interoperabilidade Interagência</p>
CMT 07 – PROTEÇÃO	<p>Definição: ser capaz de proteger o pessoal (combatente ou não), o material, as estruturas físicas e as informações contra os efeitos das ações próprias, inimigas e naturais. São ações que preservam o poder do combate.</p> <p>CO 28 – Proteção ao Pessoal</p> <p>CO 29 – Proteção Física</p> <p>CO 30 – Segurança das Informações e Comunicações</p>
CMT 08 – SUPERIORIDADE DE INFORMAÇÕES	<p>Definição: a superioridade de informações é traduzida por uma vantagem operativa derivada da habilidade de coletar, processar, disseminar, explorar e proteger um fluxo ininterrupto de informações aos comandantes em todos os níveis, ao mesmo em que se busca tirar proveito das informações do oponente e/ou negar-lhe essas habilidades. É possuir mais e melhores informações do que o adversário sobre o ambiente operacional. Permite o controle da dimensão informacional (espectros eletromagnético, cibernético e outros) por determinado tempo e lugar.</p> <p>CO 31 – Guerra Eletrônica</p> <p>CO 32 – Operações de Apoio à Informação</p> <p>CO 33 – Comunicação Social</p> <p>CO 34 – Inteligência</p>
CMT 09 – CIBERNÉTICA	<p>Definição: ser capaz de realizar ações que envolvem as ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) para superar os Sistemas de Tecnologia da Informação e Comunicações e Comando e Controle (STIC3) do oponente e defender os próprios. Abrange, essencialmente, as ações de ataque, exploração e proteção cibernética. Essa capacidade mantém estreita ligação com a CO31 Segurança das Informações e Comunicações e com a CMT 08 Operações de Informação.</p> <p>CO 35 – Exploração Cibernética</p>

	CO 36 – Proteção Cibernética
	CO 37 – Ataque Cibernético

Tabela 2: Lista de capacidades militares terrestres e capacidades operativas.

Fonte: Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2015), Brasil (2015), (adaptado).

Portanto, torna-se necessário a obtenção ou desenvolvimento das capacidades operativas para a geração de poder de combate. A fim de melhor compreendê-las, a tabela abaixo foi construída com a extração integral da definição de todas as CO elencadas no Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2035), Brasil (2015), relacionando-as com os 3 (três) elementos do acrônimo DOAMEPI mais evidenciados para cada capacidade operativa, sem, no entanto, excluir a participação dos demais.

CO	Definição (BRASIL, 2015)	DOAMEPI
CO 01 – Mobilidade Estratégica	Ser capaz de transportar uma força em grandes distâncias, proporcionando velocidade de intervenção e flexibilidade de emprego, entre áreas estratégicas diferentes do território nacional, do entorno estratégico e em área de interesse.	Organização Material Infraestrutura
CO 02 – Suporte à Projeção de Força	Ser capaz de planejar, gerir e executar eficazmente o movimento, o transporte e a distribuição de recursos a partir de suas bases até o seu destino final. Inclui todas as atividades relacionadas ao movimento, desde bases em território nacional até pontos de embarque e destes até a região onde a força irá cumprir sua missão.	Doutrina Adestramento Educação
CO 03 – Prontidão	Ser capaz de, no prazo adequado, estar em condições de empregar uma força no cumprimento de missões, valendo-se de seus próprios recursos orgânicos e meios adjudicados.	Organização Material Pessoal
CO 04 – Combate Individual	Ser capaz de permitir ao combatente terrestre sobrepujar o oponente, sobreviver, deslocar-se e combater em todos os ambientes operacionais e sob quaisquer condições climáticas.	Adestramento Educação Pessoal
CO 05 – Operações Especiais	Ser capaz de realizar operações que, por sua natureza, técnicas ou características, devam ser realizadas por tropas especiais.	Doutrina Organização Adestramento
CO 06 – Ação Terrestre	Ser capaz de executar atividades e tarefas com o objetivo de dissuadir, prevenir ou enfrentar uma ameaça potencial ou real, impondo a vontade da força	Adestramento Material Pessoal
CO 07 – Manobra Tática	Ser capaz de empregar forças no espaço de batalha por intermédio do movimento tático e fogos, incluindo plataformas aeromóveis, buscando alcançar uma posição de vantagem sobre as forças terrestres oponentes, enfrentando e derrotando-as, cumprindo a missão.	Doutrina Organização Infraestrutura
CO 08 – Apoio de Fogo	Ser capaz de apoiar as operações das forças amigas com fogos potentes, profundos e precisos, buscando a destruição, neutralização ou supressão de objetivos e das forças inimigas	Material Educação Pessoal
CO 09 – Mobilidade e Contramobilidade	Ser capaz de modificar o terreno, manipulando obstáculos naturais e artificiais, para facilitar o movimento das forças amigas e dificultar o movimento do oponente	Adestramento Pessoal Infraestrutura
CO 10 – Proteção Integrada	Ser capaz de proteger a sociedade, realizando a garantia dos Poderes Constitucionais, a Garantia da Lei e da Ordem, a proteção de Estruturas Estratégicas, a	Doutrina Adestramento Infraestrutura

	prevenção e o combate às ações terroristas e a participação da Força Terrestre em ações na Faixa de Fronteira, com ampla colaboração do setor de segurança pública.	
CO 11 – Atribuições subsidiárias	Ser capaz de cooperar para o desenvolvimento nacional e o bem-estar social e para o apoio ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura.	Organização Educação Pessoal
CO 12 – Emprego em apoio à política externa em tempo de paz ou crise	Ser capaz de empregar a Força de forma controlada, restrito ao nível aquém da violência, concentrando meios, realizando exercícios de adestramento nas fronteiras com países limítrofes, dentre outras ações, garantindo os interesses nacionais em sintonia com a política externa.	Adestramento Material Pessoal
CO 13 – Ações sob a égide de organismos internacionais	Ser capaz de empregar força em defesa dos interesses nacionais, operando e cumprindo missão de acordo com os mandatos dos organismos internacionais.	Doutrina Organização Educação
CO 14 – Planejamento e Condução	Ser capaz de realizar planejamento, preparação, execução e avaliação contínua de Operações no Amplo Espectro dos Conflitos, empregando meios e armamentos modernos, baseados em Tecnologias de Informações e Comunicações, com adequada proteção.	Doutrina Adestramento Educação
CO 15 – Sistemas de Comunicações	Ser capaz de estabelecer e operar estruturas de comunicações para suportar toda necessidade de transmissão para a condução dos processos de apoio à decisão, as informações para a consciência situacional do comandante nos diversos níveis e as ações para a busca da superioridade de informações	Material Pessoal Infraestrutura
CO 16 – Consciência Situacional	Ser capaz de proporcionar em todos os níveis de decisão, em tempo real, a compreensão, a interação do ambiente operacional e a percepção sobre a situação das tropas amigas e dos oponentes. É propiciada pela integração dos conhecimentos provenientes dos sistemas de informação, sistemas de armas e satélites, apoiados em infraestrutura de comunicações com o nível adequado de proteção.	Organização Material Infraestrutura
CO 17 – Gestão do Conhecimento e das Informações	Ser capaz de gerir e compartilhar o fluxo de conhecimentos coletados ou produzidos por instituições militares e civis, nacionais ou internacionais, em uma infraestrutura adequada, visando dar suporte aos Comandantes, em todos os níveis de decisão, para o emprego dos meios e das forças militares terrestres.	Organização Educação Pessoal
CO 18 – Digitalização do Espaço de Batalha	Ser capaz de apresentar a representação digital de aspectos do espaço de batalha obtida pela integração entre sensores, vetores e radares, apoiada em uma infraestrutura de informação e comunicações (IIC), permitindo disponibilizar informações aos diferentes níveis de decisão, independente do lugar em que se encontram, com nível de proteção adequada.	Adestramento Educação Pessoal
CO 19 – Modelagem, Simulação e Prevenção	Ser capaz de realizar a modelagem, a imitação e/ou a representação de procedimentos de combate e de operações de nossas forças e das forças adversárias, facilitando a percepção dos ambientes operacionais por parte dos comandantes nos diversos níveis de decisão. Utiliza recursos humanos, instalações e meios de tecnologia da informação.	Material Pessoal Infraestrutura
CO 20 – Apoio Logístico para Forças Desdobradas	Ser capaz de sustentar as forças desdobradas, com os recursos necessários para manter seu poder de combate, contribuindo para o seu sucesso.	Doutrina Organização Infraestrutura

CO 21 – Infraestrutura da Área de Operações	Ser capaz de construir, adaptar ou reabilitar infraestruturas essenciais para a força desdobrada.	Adestramento Material Pessoal
CO 22 – Gestão e Coordenação Logística	Ser capaz de planejar, monitorar e controlar o apoio logístico direta ou indiretamente relacionado com a sustentação da força desdobrada, permitindo a identificação antecipada e solução das suas necessidades logísticas.	Material Educação Pessoal
CO 23 – Saúde nas Operações	Ser capaz de realizar assistência sanitária adequada e oportuna. Inclui triagem, estabilização de pacientes, evacuação, diagnóstico, tratamento, hospitalização em campanha e medicina preventiva.	Material Pessoal Infraestrutura
CO 24 – Gestão de Recursos Financeiros	Ser capaz de executar a gestão dos recursos financeiros da força empregada.	Organização Educação Pessoal
CO 25 – Interoperabilidade Conjunta	Ser capaz de operar com uma força constituída de maneira integrada, coordenada, harmônica e complementar com as demais Forças Armadas envolvidas em operações conjuntas.	Doutrina Adestramento Organização
CO 26 – Interoperabilidade Combinada	Ser capaz de operar com uma força constituída de maneira integrada, coordenada, harmônica e complementar com as demais Forças Armadas envolvidas e Forças de outras Nações, sob a égide de organismo internacional.	Adestramento Educação Pessoal
CO 27 – Interoperabilidade Interagência	Ser capaz de atuar com força constituída de maneira integrada, coordenada, harmônica e complementar, em ambiente interagências, para o cumprimento das missões estabelecidas.	Doutrina Material Infraestrutura
CO 28 – Proteção ao Pessoal	Ser capaz de proteger o pessoal (militar e civil) contra os efeitos das ações próprias, inimigas e naturais.	Doutrina Adestramento Educação
CO 29 – Proteção Física	Ser capaz de proteger o material, as instalações e o território de qualquer ameaça à sua integridade em áreas definidas.	Organização Pessoal Infraestrutura
CO 30 – Segurança das Informações e Comunicações	Ser capaz de fornecer proteção adequada, mantendo a integridade e a disponibilidade dos sistemas e das informações armazenadas, processadas ou transmitidas, por meio da implementação de medidas adequadas para viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade de dados e informações.	Material Pessoal Infraestrutura
CO 31 – Guerra Eletrônica	Ser capaz de desempenhar atividades que visam a desenvolver e a assegurar o emprego eficiente das emissões eletromagnéticas próprias, ao mesmo tempo em que buscam impedir, dificultar ou tirar proveito das emissões inimigas, proporcionando a segurança, liberdade de ação e o êxito no espaço de batalha.	Doutrina Adestramento Material
CO 32 – Operações de Apoio à Informação	Ser capaz de apoiar ou desenvolver processos e ações, em tempo de paz, crise ou conflito, para influenciar os diversos públicos existentes (hostil, amigo ou neutro), a fim de obter uma atitude positiva de nossas ações e inibir as percepções contrárias a nossa atuação, contribuindo para o sucesso nas operações.	Adestramento Educação Pessoal
CO 33 – Comunicação Social	Ser capaz de proporcionar ao Comandante, em todos os níveis de decisão, melhores condições de interatividade com as autoridades, a sociedade, a imprensa e o público interno para informar e obter liberdade de ação no emprego dos seus meios, enquanto atrai, motiva e mantém capital humano para a Força Terrestre.	Organização Pessoal Infraestrutura

CO 34 – Inteligência	Ser capaz de proporcionar os conhecimentos necessários para apoiar os processos decisórios e para a proteção dos ativos da Força.	Doutrina Organização Pessoal
CO 35 – Exploração Cibernética	Ser capaz de conduzir ações de busca ou coleta, nos Sistemas de Tecnologia da Informação de interesse, a fim de obter dados. Essas ações devem preferencialmente evitar o rastreamento e servir para a produção de conhecimento ou identificar as vulnerabilidades desses sistemas.	Doutrina Adestramento Educação
CO 36 – Proteção Cibernética	Ser capaz de conduzir ações para garantir o funcionamento dos nossos dispositivos computacionais, redes de computadores e de comunicações, incrementando as ações de Segurança, Defesa e Guerra Cibernética para neutralizar ataques e exploração cibernética em nossos meios. É uma atividade de caráter permanente.	Material Pessoal Infraestrutura
CO 37 – Ataque Cibernético	Ser capaz de conduzir ações para interromper, negar, degradar, corromper ou destruir informações ou sistemas computacionais armazenados em dispositivos e redes de computadores e de comunicações do oponente, contribuindo para o sucesso das operações.	Adestramento Material Infraestrutura

Tabela 3: Interação entre as Capacidades Operativas e o DOAMEPI.

Fonte: autor.

Torna-se relevante destacar que o manual EB20-MF-10.102, Doutrina Militar Terrestre (Brasil, 2019b), apresenta que os sete fatores do DOAMEPI são determinantes, inter-relacionados e indissociáveis para a obtenção das capacidades. Como podemos observar na comparação das tabelas 2 e 3, todas as capacidades militares terrestres possuem todos os fatores em seu desenvolvimento, em diferentes níveis de acordo com a capacidade operacional componente.

No âmbito do Processo de Transformação do Exército, foram observados diversos óbices que dificultavam a entrada em prontidão das tropas em caso de necessidade (BRASIL, 2012), fazendo com que o COTER estudasse uma nova forma de manter as tropas em condições de emprego.

Assim, em novembro de 2019, o Comando de Operações Terrestres (COTER) estabeleceu um novo Sistema de Prontidão Operacional da Força Terrestre (SISPRON). A partir dessa nova sistemática, a prontidão das forças passou a ocorrer num ciclo definido pelas seguintes fases: preparação, certificação e prontidão (BRASIL, 2019a).

O estado final desejado é o pleno atendimento da missão constitucional das forças armadas e, para tal, conforme postulado no Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2025), a:

“(…) manutenção de um permanente estado de prontidão para o atendimento das demandas de segurança e defesa do País, contribuindo para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da

ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando para o desenvolvimento e o bem-estar social.” (BRASIL, 2015)

Do exposto, todos os esforços do Exército Brasileiro estão vocacionados para a manutenção da prontidão operacional da Força Terrestre. Para tal, a geração de poder de combate é um processo contínuo, a fim de atender à dinâmica evolução situacional dos cenários interno e externo.

5 CONCLUSÃO

A fim de atender o Processo de Transformação do Exército, deve ser perseguida a manutenção dos elevados índices do novo Sistema de Prontidão Operacional da Força Terrestre, provendo sustentabilidade orçamentária e financeira à prontidão das forças, em todo o ciclo, incluindo as fases de preparação, certificação e prontidão.

Essa sustentabilidade orçamentária e financeira é, nos termos do manual EB70-MC-10.238, Logística Militar Terrestre, consagrada como atividade transversal que contribui significativamente para a efetividade do apoio logístico à Força Terrestre. Segundo o referido instrumento doutrinário:

“(...) tem por finalidade assegurar a disponibilidade de recursos financeiros adequados ao cumprimento da missão, conforme as prioridades da F Op. Ela potencializa a geração de capacidades militares, por meio da execução da gestão orçamentária, financeira e contábil dos fundos disponibilizados para a operação planejada.” (BRASIL, 2018)

Nesse íterim, se o regime fiscal brasileiro já é qualificado por Gimene (2019) como instrumento que inibe o investimento público, para a Defesa, que em 2021 recebeu apenas 1,31% do Produto Interno Bruto (PIB), abaixo da média das potências militares mundiais, este se reveste de grande desafio para o financiamento da geração e manutenção do poder de combate e do cumprimento das missões institucionais previstos na Constituição Federal de 1988. Essa dificuldade foi agravada pelo “Novo Regime Fiscal”, exigindo novos rumos para o financiamento do setor.

A aplicação da máxima econômica da necessidade de recursos ser, invariavelmente, superior à disponibilidade levou à criação, em 1965, do Fundo do Exército, a fim de auxiliar o provimento de meios financeiros que se façam necessários para o cumprimento das missões do Exército Brasileiro. No entanto, a aplicação de seus recursos é realizada em consonância com os preceitos do orçamento público brasileiro que, por limitações legais e de receita, cerceia a capacidade de investimento e custeio da Defesa.

Além disso, a rigidez dos processos de aprovação e execução do Orçamento Público também se aplicam aos recursos próprios do F Ex, limitado pela dotação orçamentária disponibilizada pela LOA e pelo Limite de Movimentação e Empenho (LME) correspondente à dotação autorizada. Do exposto, o F Ex não pode ser adequadamente explorado em prol do aparelhamento e em realizações ou serviços

para o Exército Brasileiro, tampouco servir plenamente como auxílio às dotações orçamentárias insuficientes e para atender a despesas sem dotações próprias.

Ademais, não se pode afastar da análise os efeitos medidas adotadas no campo político e que repercutem diretamente sobre o orçamento. O efeito do “Novo Regime Fiscal”, resultante da promulgação pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 95, que fixou o limite da despesa primária da União por 20 (vinte anos), a partir de 2017, ao valor, corrigido pelo IPCA, do exercício financeiro anterior. Isso impôs um limite meramente matemático ao investimento e custeio da Defesa no Brasil, desconsiderando o acréscimo natural dos custos impulsionados por eventuais aumentos nos desafios impostos ao setor e pela evolução tecnológica de seus materiais e sistemas.

Não se deve, ainda, afastar os olhos das tramitações de demais matérias que tratam sobre o Orçamento Público no Congresso Nacional. Dentre esses dispositivos podemos destacar: a PEC 186/2019 (já parcialmente promulgada), que pode permitir o uso do superávit financeiro do F Ex para pagamento da dívida pública, o que ratifica a premência de erradicar o empoçamento orçamentário do Fundo do Exército, evitando a apropriação do excedente pelo Tesouro; a da PEC 187/2019, que pode provocar a extinção dos fundos públicos que não ratificados, demandando que, no caso de promulgação, o F Ex seja incluído na Lei Complementar que tratará sobre quais fundos serão autorizados e, assim, evitar a perda desta fonte de financiamento para o Exército; e, ainda, da PEC 188/2019, que com a desvinculação do superávit dos fundos dará, caso promulgada, mais flexibilidade para o emprego dos recursos provenientes do F Ex.

Dessa forma, surge a necessidade de ampliar a eficiência do Fundo do Exército na consecução dos objetivos elencados por ocasião da sua criação, a fim de mitigar as ameaças à sustentabilidade orçamentária e financeira da Força Terrestre, afastada a possibilidade de total flexibilidade da aplicação dos recursos, principalmente no que tange às receitas vinculadas. No entanto, no que diz respeito às receitas originárias, a legislação abre margem para a desoneração das mesmas do Orçamento, desde que atendida a “regra de ouro”.

Há de se observar que, a despeito da relativa liberdade em relação às amarras do rito orçamentário, o retorno dos frutos da desoneração do F Ex não está revestido de total liberdade de ação. Há a necessidade de atentar-se à origem das receitas do

desfazimento de ativos públicos, ou da exploração econômica dos bens, revertendo-as adequadamente para despesas correntes ou de capital.

Da análise das iniciativas de desoneração do Fundo do Exército torna-se possível elencar como as mesmas atuam em prol da geração de poder de combate do Exército Brasileiro (EB), pelo incremento das capacidades dentro do acrônimo DOAMEPI. Nesse sentido, essas medidas atuam como alternativas de financiamento para a manutenção dos níveis de operacionalidade da Força Terrestre, coadunando com o Objetivo Estratégico do Exército nº 10, “aumentar a efetividade na gestão do bem público”, constante do Plano Estratégico do Exército 2020-2023 (PEEx 2020-2023).

A fim de tornar este estudo mais objetivo, foi estabelecida a ligação com até 03 (três) elementos atingidos de maneira mais evidente, considerando a reversão integral dos recursos não financeiros em favor da fonte geradora, sem excluir a possibilidade de identificação de outras interações indiretas para trabalhos posteriores.

Iniciativas e Possibilidades de Desoneração	DOAMEPI
Pagamento de Curso de Idiomas Virtual (CIV), no Centro de Idiomas do Exército (CIDEx)	Educação
	Pessoal
Sistema de Identificação do Exército	Organização
Associações de Compossuidores	Pessoal
	Infraestrutura
Ocupação de PNR por meio de contrapartida não financeira	Infraestrutura
Exploração econômica de Campos de Instrução	Adestramento
	Doutrina
	Infraestrutura
Exploração econômica de áreas desportivas e salões de festas	Infraestrutura
	Pessoal
Museu Histórico do Exército e Forte de Copacabana	Organização
	Infraestrutura
	Educação
Alienação dos imóveis da União	Infraestrutura
Alienação de bens móveis	Material
Pátio Ferroviário de Brasília	Infraestrutura
	Material
	Pessoal
Concursos militares	Organização
Quota mensal escolar dos Colégios Militares	Organização
Credenciamento da folha de pagamento	Material
Parcerias Público-Privadas no âmbito do Sistema de Saúde do Exército Brasileiro	Organização
	Pessoal
	Infraestrutura

Tabela 4: Relação entre as iniciativas e possibilidades de desoneração do F Ex com o DOAMEPI.

Fonte: autor.

Do exposto, uma vez já apresentado como os fatores do DOAMEPI contribuem para as capacidades operativas do Exército Brasileiro, é possível visualizar como as iniciativas e buscas por novas possibilidades de desoneração do Fundo do Exército podem representar soluções para o desenvolvimento da estrutura militar de guerra, ante às incertezas orçamentárias. Essa busca, seguindo o estado final desejado vislumbrado no manual EB20-C-07.001 (BRASIL, 2015), deve ter por objetivo “garantir o emprego do Poder Militar Terrestre como instrumento eficiente, eficaz e efetivo, capaz de contribuir para a consecução dos interesses nacionais”.

Essa prática, para ser efetiva em prol da atividade fim do vetor terrestre da expressão militar, deve perseguir o constante alinhamento com os sete fatores determinantes para a obtenção das capacidades (adestramento, material, educação, pessoal e infraestrutura), que constam no manual EB20-MF-10.102, Doutrina Militar Terrestre (Brasil, 2019b). Assim, estará caracterizada a convergência de esforços em prol da consecução dos objetivos estratégicos do Exército, direcionados para o cumprimento das missões constitucionais da instituição.

Por fim, do que foi apresentado, pode-se concluir que a DGO, além de responder a problemas que se apresentam no presente, antecipou-se às incertezas futuras quando vocacionou esforços à premência da necessidade de desonerar o orçamento do Fundo do Exército. As iniciativas adotadas para mitigar processo de empocamento orçamentário possuem ação direta em prol do incremento dos fatores do DOAMEPI, provendo sustentabilidade orçamentária e financeira para o processo contínuo de geração de poder de combate do Exército Brasileiro a fim de atender à dinâmica evolução situacional dos cenários interno e externo. Dessa maneira, os esforços para a desoneração do F Ex continuarão contribuindo para a manutenção da prontidão operacional da Força Terrestre.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico: Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016.

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão das finanças públicas – fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 2ª edição. Brasília: 2008

BALATA, Carlos. **Parcerias Público-Privadas no Sistema de Saúde do Exército Brasileiro: possibilidades e limitações do Hospital Geral de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares), Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Rio de Janeiro, p. 172. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 91.575, de 27 de agosto de 1985**. Aprova o Regulamento do Fundo do Exército (R-198). Brasília, 1985.

BRASIL. Exército. Comandante do Exército. **Portaria – C Ex nº 1.528, de 24 de maio de 2021**. Aprova o Regulamento da Diretoria de Gestão Orçamentária (EB10-R-08.003), 1º Edição. Brasília, 2021.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Portaria nº 51 COTER, de 08 de junho de 2017**. Aprova o Manual de Campanha (EB70-MC-10.223) Operações, 5ª Edição. Brasília, 2017.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Portaria nº 131 – COTER, de 08 de novembro de 2018** (Aprova o Manual de Campanha EB70-MC-10.238, Logística Militar Terrestre, 1ª Edição, 2018, e dá outras providências). Brasília, 2018.

BRASIL. Exército. Comando de Operações Terrestres. **Portaria nº 219 – COTER, de 13 de novembro de 2019** (Aprova a Diretriz Organizadora do Sistema de Prontidão Operacional da Força Terrestre (SISPRON) e dá outra providência). Brasília, 2019a.

BRASIL. Exército. Diretoria de Gestão Orçamentária. **Desonerações do Fundo do Exército**. Apresentação da Seção de Gestão do Fundo do Exército para o senhor Secretário de Economia e Finanças. Brasília, abril de 2022a.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **EB20-MF-10.101**: Exército Brasileiro. 1. ed. Brasília, 2014.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **EB20-C-07.001**: Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2035). Brasília, 2015.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **EB20-MF-10.102**: Doutrina Militar Terrestre. 2. ed. Brasília, 2019b.

BRASIL. Exército. Estado-Maior. **EB10-P-01.007**: Plano estratégico do Exército 2020-2023. Brasília, 2019c.

BRASIL. Exército. Secretaria de Economia e Finanças. **Caderno de Orientação aos Agentes da Administração**: DGO 1 - Apoio Administrativo e Fundo do Exército. 2. ed. Brasília, 2022b.

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. Brasília, 1964.

BRASIL. **Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020**. Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Brasília, 2020.

BRASIL. **Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior* Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento Público**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>> Acesso em: 03 abril 2022.

GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. **Entendendo o Orçamento Público**. In: Curso de Introdução ao Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2017.

GIMENE, Márcio. **O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal**. Expediente, p. 5, 2019.

PARKER, GEOFFREY. **A Evolução da Arte da Guerra**. Tradução de Adeliz de Siqueira Ferreira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2021.

REZENDE. F. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. Tradução de Neury Lima. São Paulo: Hunter Books, 2011.