

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

TC Int **EDUARDO** RODRIGUES DA SILVA

**A OBTENÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM  
TRATATIVAS EXTERNAS AO EXÉRCITO BRASILEIRO**



Rio de Janeiro

2019

TC Int **EDUARDO** RODRIGUES DA SILVA

**A OBTENÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM TRATATIVAS EXTERNAS  
AO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado 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.

Orientador: Ten Cel QMB Sidney Marinho Lima

Rio de Janeiro  
2019

S586o Silva, Eduardo Rodrigues da

A obtenção de recursos orçamentários em tratativas externas ao Exército Brasileiro / Eduardo Rodrigues da Silva. — 2019.  
40 f.: il. ; 30 cm.

Orientação: TC QMB Sidney Marinho Lima.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) — Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.  
Bibliografia: f. 38 – 40

1. EXÉRCITO BRASILEIRO. 2. ORÇAMENTO. 3. RECURSO. 4. CRÉDITO. 5. DEFESA I. Título.

CDD 355.6228

TC Int **EDUARDO** RODRIGUES DA SILVA

**A OBTENÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM TRATATIVAS EXTERNAS  
AO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado 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 \_\_\_\_\_.

**COMISSÃO AVALIADORA**

---

**SIDNEY MARINHO LIMA – Ten Cel QMB – Presidente**  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

**ALAN MARTINS GOMES – TC Art – 1º Membro**  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

---

**JOSÉ ROBERTO DE VASCONCELLOS CRUZ – TC Inf – 2º Membro**  
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

**Dedico este trabalho a minha esposa Silvia e meus filhos Pedro e João, pelo amor, paciência e incentivo, e aos meus pais, *in memoriam*, Eldenir e Marinete, pelo amor e educação.**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me concedido força e resiliência para a conclusão desta pesquisa.

Ao meu orientador e amigo, Ten Cel QMB Sidney Lima, pela sua atenção, dedicação e orientação no desenvolvimento deste trabalho.

A Assessoria Especial de Orçamento e Finanças, AOFin, pelas valiosas contribuições ao longo de 2018.

A todos os colegas do CCEM 19/20 pelo prazer do convívio e pelos ensinamentos adquiridos, tanto dentro como fora das salas de aulas.

A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército por ter dado as condições necessárias à realização desta pesquisa.

A minha esposa e meus filhos por tudo que representam para mim e por terem dado o apoio incondicional no cumprimento dessa missão.

## RESUMO

Este trabalho teve por objetivo apresentar a dinâmica do orçamento público da União e seus impactos para o Exército Brasileiro. Além disso, procurou discorrer sobre as possibilidades de mitigar tais impactos por meio da obtenção de recursos oriundos de outros órgãos governamentais. Por meio de uma análise de obras, autores, artigos e documentos do Governo Federal, buscou-se conhecer o funcionamento de todo o ciclo orçamentário e seu alinhamento com as políticas e estratégias de defesa, bem como identificar os principais atores envolvidos nesta dinâmica dentro e fora do Exército. Por fim, o trabalho buscou levantar as oportunidades para a captação de créditos que venham a dar possibilidade de custear as despesas da Força Terrestre.

**Palavras-chave:** Orçamento, Exército Brasileiro, Recurso, Crédito, Defesa, Despesa, Custo.

## **RESUMEN**

Este documento tuvo como objetivo presentar la dinámica del presupuesto público de la Unión y sus impactos en el Ejército Brasileño. Además, buscó discutir las posibilidades de mitigar los impactos obteniendo recursos de otras agencias gubernamentales. A través de un análisis de obras, autores, artículos y documentos del Gobierno Federal, buscó conocer el funcionamiento de todo el ciclo presupuestario y su alineación con las políticas y estrategias de defensa, así como identificar a los principales actores involucrados en esta dinámica. Finalmente, el trabajo buscó aumentar las oportunidades para obtener créditos que pudieran pagar los costos de la Fuerza.

Palabras clave: Presupuesto, Ejército Brasileño, Recurso, Crédito, Defensa, Gasto, Costo.



## LISTA DE ABREVIATURAS

ABIMDE	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
AGLO	Autoridade de Governança do Legado Olímpico
AOFin	Assessoria Especial de Orçamento e Finanças
BID	Base Industrial de Defesa
CGU	Controladoria-Geral da União
CIE	Centro de Iniciação ao Esporte
CIOpEsp	Centro de Instrução de Operações Especiais
CMNE	Comando Militar do Nordeste
CMO	Comissão Mista do Orçamento
CPCOM	Curso de Preparação para o Comando, Chefia e Direção de Organizações Militares
EB	Exército Brasileiro
EME	Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
FEx	Fundo do Exército
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
IMBEL	Indústria de Material Bélico
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MD	Ministério da Defesa
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
NGE	Necessidades Gerais do Exército
ODS	Órgão de Direção Setorial
OM	Organização Militar
OMS	Organização Militar de Saúde
OSD	Objetivos Setoriais de Defesa
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAED	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PFO	Proposta Final do Orçamento
PIB	Produto Interno Bruto

PIO	Proposta Inicial do Orçamento
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PND	Política Nacional de Defesa
PPA	Lei do Plano Plurianual
PSD	Política Setorial de Defesa
SEDEC	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SEORI	Secretaria de Organização Institucional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGA	Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPAEx	Sistema de Planejamento Administrativo do Exército
SIPLEx	Sistema de Planejamento do Exército
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TED	Termo de Execução Descentralizada
UO	Unidade Orçamentária

## LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Ciclo Orçamentário .....	15
Figura 2 – Fomento para a BID .....	18
Figura 3 – Evolução do Gasto Público .....	19
Figura 4 – Regra de Ouro .....	20
Figura 5 – Unidades Orçamentária do Exército Brasileiro – LOA 2018 .....	22
Figura 6 – Orçamento de Defesa .....	23
Figura 7 – Organograma simplificado do Ministério da Defesa .....	24
Figura 8 – Áreas de Atuação da SEF (Poder Executivo e Legislativo) .....	30
Figura 9 – Organograma da SEF .....	30
Figura 10 – Áreas de Atuação entre 6ª SCh EME e AOFin .....	31
Figura 11 – Organograma do Gabinete do Comandante do Exército .....	32
Quadro 1 – Emendas Parlamentares Individuais .....	27

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1	PROBLEMA .....	12
1.2	OBJETIVOS .....	12
1.2.1	<b>Objetivo Geral</b> .....	12
1.2.2	<b>Objetivos Específicos</b> .....	13
1.3	DELIMITAÇÃO ESTUDO .....	13
1.4	RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	13
2	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	14
2.1	ORÇAMENTO PÚBLICO .....	14
2.2	POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DEFESA .....	16
2.3	REGRAMENTO FISCAL .....	18
3	<b>METODOLOGIA</b> .....	20
3.1	DINÂMICA DE PESQUISA .....	21
4	<b>ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO</b> .....	21
4.1	MINISTÉRIO DA DEFESA .....	23
4.2	MINISTÉRIO DA DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	25
4.3	MINISTÉRIO DA CIDADANIA .....	26
4.4	MINISTÉRIO DA SAÚDE .....	27
5	<b>O EXÉRCITO BRASILEIRO NAS TRATATIVAS EXTERNAS</b> .....	28
5.1	ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO .....	28
5.2	SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS .....	29
5.3	GABINETE DO COMANDANTE DO EXÉRCITO .....	31
5.4	O EXÉRCITO E O ORÇAMENTO .....	33
6	<b>CONCLUSÃO</b> .....	34
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	36

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordou sobre a obtenção de recursos orçamentários em tratativas externas ao Exército Brasileiro. O Orçamento Público Federal é um dos temas de maior relevância para a Força Terrestre e, conseqüentemente, requer atenção especial durante a sua proposta e execução.

Atualmente, o Brasil passa por um momento de dificuldades econômicas, caracterizado pelo grande déficit fiscal e seus conseqüentes impactos no Orçamento da União. Com essa carência de recursos, o Governo Federal tem dificuldades na realização de diversas políticas públicas, dentre as quais aquelas a cargo do Ministério da Defesa (MD), impactando as Forças Singulares. A partir desta questão, a necessidade de créditos além dos destinados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) do Exército Brasileiro se torna fundamental para o prosseguimento das suas atividades.

A insuficiência e falta de previsibilidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa tem promovido a obsolescência dos meios das Forças Armadas, bem como o aumento da dependência em relação a produtos estrangeiros de defesa, além de comprometer o cronograma de execução de seus programas estratégicos (MATOS, 2010)

A Política Nacional de Defesa (PND) expõe que “é prioritário assegurar a continuidade e previsibilidade na alocação de recursos para permitir o preparo e o equipamento adequado das Forças Armadas”. Por sua vez, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece que o Ministério da Defesa, em coordenação com os órgãos ministeriais, deverá buscar mecanismos que assegurem a alocação de recursos financeiros, de forma continuada, que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional. Desse modo, cabe ao MD garantir a execução e continuidade dos projetos relacionados à Defesa Nacional, além de administrar seu orçamento, concedendo certa autonomia aos Comandos das Forças Singulares.

Cumprе ressaltar que a adoção do Novo Regime Fiscal, também conhecido por Teto de Gastos, promovido pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2015, agravou ainda mais o orçamento da União, uma vez que tal medida não veio acompanhada dos demais remédios fiscais previstos naquela época, como por exemplo a reforma da previdência social.

Do exposto, identifica-se que o crescimento das limitações orçamentárias da Força Terrestre, aliado com as demandas de órgãos dos poderes Executivos e Judiciário junto ao Exército, tem criado novas oportunidades de alocação de recursos externos, que podem atenuar essa carência de recursos.

Este trabalho visou, então, verificar como ocorre o processo de captação de recursos externos ao orçamento da Força Terrestre, com objetivo de mitigar parcialmente as carências apresentadas no atual e próximos exercícios financeiros.

## 1.1 PROBLEMA

Diante do cenário anteriormente elencado, constata-se que o orçamento da União tem alocado recursos aquém das necessidades do Exército Brasileiro, trazendo óbices na execução das missões constitucionais da Força, bem como podendo comprometer seus objetivos estratégicos. Dentre os programas estratégicos gerenciados pelo Escritório de Projetos do Estado-Maior do Exército, destacam-se o Astros 2020, Guarani, Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), todos elencados com prioridade do antigo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (RODRIGUES, 2019).

O presente trabalho de conclusão de curso foi desenvolvido em torno do seguinte problema: **de que forma ocorre o processo de obtenção de recursos orçamentários oriundos de outros ministérios com destino às ações desenvolvidas pelo Exército Brasileiro?**

## 1.2 OBJETIVOS

Segundo CRESSWELL, a declaração do objetivo em uma pesquisa é a parte mais importante de todo o estudo, precisando ser apresentada de maneira clara e específica. Além disso, ele ressalta que devido a sua importância, a declaração desse propósito deve ser estabelecida de forma separada e destacada de outros aspectos do estudo, sendo estruturada num tópico exclusivo (CRESSWELL 2010). Assim, esta pesquisa apresenta o objetivo geral e seus três objetivos específicos:

### 1.2.1 Objetivo Geral

Estudar como ocorre o processo de captação de recursos externos ao orçamento da Força Terrestre, com objetivo de mitigar as carências apresentadas no atual e próximos exercícios financeiros.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

A fim de viabilizar a consecução do objetivo geral deste trabalho foram formulados alguns objetivos específicos a serem atingidos, que permitirão o encadeamento lógico do raciocínio descritivo apresentado neste estudo, os quais são elencados em seguida:

- a. Apresentar a legislação básica que regula o processo orçamentário da União;
- b. Identificar os principais órgãos ministeriais e suas potencialidades de repasse de recursos, com base nas atividades desenvolvidas pelo Exército; e
- c. Identificar a estrutura do Exército Brasileiro responsável pelas tratativas externas da Força para as atividades orçamentárias e financeiras.

### 1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação do estudo, segundo VERGARA, aborda “as fronteiras” concernentes a variáveis, aos pontos que serão abordados, ao corte (transversal ou longitudinal), ao período de tempo objeto da investigação. É nesse momento que o leitor conhecerá os assuntos pormenorizados que compõem o estudo. Diante disso, essa pesquisa apresenta a seguinte delimitação:

A presente pesquisa destina-se a abranger o exercício financeiro de 2018, durante a vigência da Lei nº 13.587, 2 de janeiro de 2018, que estimou as receitas e fixou as despesas daquele ano, nas 4 (quatro) Unidades Orçamentárias a cargo do Exército Brasileiro.

### 1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Esta seção busca, de forma resumida, discorrer sobre os principais tópicos que justificam a importância deste trabalho. Sendo assim, a relevância desta pesquisa está apoiada nos seguintes aspectos:

A correta compreensão do processo orçamentário em seu nível federal é de grande importância não só para os gestores do sistema de economia e finanças, mas também de todo o assessor e ordenador de despesas. Conhecer o orçamento significa também entender seus limites, sabendo adaptar de maneira oportuna o planejamento da Força, visando minimizar os seus impactos na execução das missões do Exército.

Neste contexto, a Força Terrestre realiza inúmeras atividades em coordenação com diversos órgãos ministeriais, tais como o de Desenvolvimento Regional, com a Operação Carro-

Pipa na distribuição de água no semiárido nordestino, o da Cidadania, na manutenção das estruturas oriundas do Legado Olímpico, dentre outros.

Segundo EXÉRCITO BRASILEIRO (2017), para realizar tratativas junto aos órgão externos à Força e com o objetivo de viabilizar o recebimento dos recursos adequados para o cumprimento dessas missões, a Secretaria de Economia e Finanças conta com uma estrutura peculiar. Trata-se de uma Assessoria Especial de Orçamento e Finanças, que provê o apoio técnico na captação de recursos externos, em coordenação com o Gabinete do Comandante do Exército e o Estado-Maior do Exército, com participação dos Órgãos de Direção Setorial.

Em suma, a esta pesquisa possui relevância com base nas percepções acima elencadas, visando contribuir na divulgação da dinâmica de obtenção de recursos oriundos de outros ministérios, a fim de mitigar as atuais restrições orçamentárias da Força Terrestre.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Para fins de fundamentação deste trabalho no tocante ao tema orçamento público, que envolve uma série de conceitos técnicos, serão feitos comentários acerca da legislação básica, instrumentos do governo federal, bem como uma análise da macroeconomia corrente do país.

### **2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO**

De acordo com FERREIRA E OLIVEIRA (2017), o Estado necessita de recursos financeiros para implementar suas políticas públicas essenciais à população, com ênfase na garantia da ordem e do bem-estar social. Para tal, a sua atividade financeira desenvolve-se com base em seu orçamento público, que, resumidamente, trata-se de um pacto pelo qual o povo concede aos seus governantes o papel de realizar o planejamento necessário para o emprego dos recursos captados pela União.

Dessa forma, podemos definir orçamento público como o instrumento empregado pelo Governo Federal para planejar a utilização dos recursos arrecadados com os tributos (impostos, taxas, contribuições, entre outros). Este planejamento é fundamental para oferecer serviços adequados para a população, bem como de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes Executivo, Judiciário, Legislativo e Ministério Público (GIACOMONI, 2005).



Com o orçamento público, o Governo Federal estima as receitas que espera arrecadar ao longo do ano e fixa as despesas a serem efetuadas com esse recurso, com o objetivo de assegurar que não será gasto mais do que se arrecada (RESENDE e CUNHA, 2002).

Em 2004, a Controladoria-Geral da União (CGU), impactada pelo crescente emprego da tecnologia da informação, lança o Portal da Transparência do Governo Federal: um site de acesso livre, no qual todo cidadão pode encontrar dados sobre como o dinheiro público é utilizado, além de obter informações relacionadas à gestão pública. Com o passar dos anos, esta ferramenta vem se consolidando como importante instrumento de controle social, com reconhecimento dentro e fora do Brasil (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2019).

A Constituição Federal de 1988 estabelece as bases do atual processo legislativo de formulação do orçamento federal, apresentando o ciclo composto pela Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Este conjunto de leis é proposto pelo Poder Executivo, por meio do Ministério da Economia, e carece de apreciação do Poder Legislativo. Assim, os deputados e senadores, eleitos como representantes do povo, podem propor alterações no orçamento, adequando-o às necessidades críticas da população (BRASIL, 1988).

Para organizar e viabilizar o ciclo orçamentário, o PPA revela as políticas públicas em cada área (Saúde, Educação, Transporte, Indústria, Assistência Social, entre outros) e as metas previstas para um período de 4 (quatro) anos, sendo considerado um planejamento de médio prazo. Anualmente, o PPA é revisado, monitorado e aperfeiçoado para ser readaptado ao novo cenário vislumbrado. Já a LDO e a LOA, que são elaboradas anualmente, devem estar alinhadas com o PPA (BRASIL, 2016).

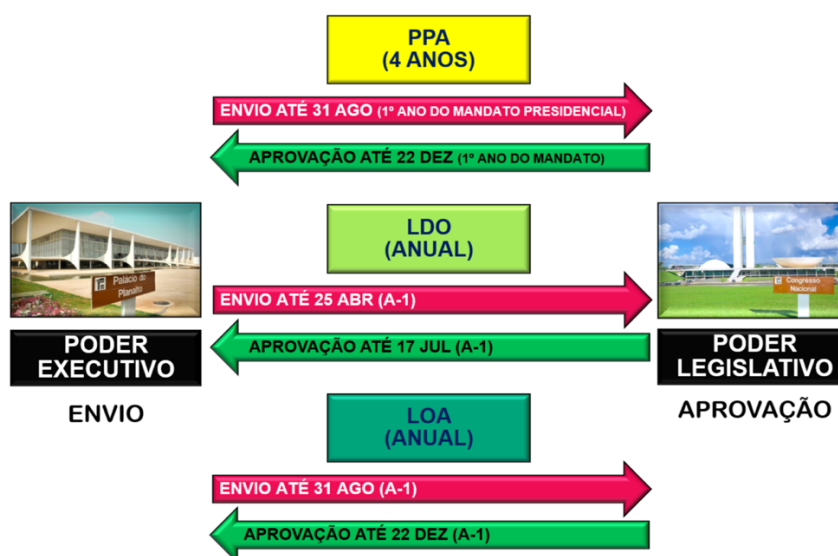


Figura 1: Ciclo Orçamentário

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças

A LDO determina quais metas e prioridades do governo serão abordadas no ano seguinte, por exemplo, as obras e os serviços mais importantes que devem ser realizados. Além disso, ela estabelece as regras que deverão ser observadas na formulação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), visando atingir as metas previstas no PPA e algumas obrigações sobre transparência (BRASIL, 2017).

No Brasil, o orçamento é do tipo autorizativo, ou seja, as previsões planejadas não significam obrigatoriedade de sua execução, uma vez que pode haver necessidade de alterações. Essas mudanças podem decorrer variações no quadro econômico ou fiscal, sinalizando a necessidade de alterações orçamentárias, inclusive forçando o governo a deixar de executar algumas despesas, chamadas de discricionárias. Porém, existem também despesas que não podem ser contingenciadas, ou seja, bloqueadas. Esses tipos de despesa constam na LDO e são classificadas de obrigatórias (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).

A LDO também determina que se façam Relatórios de Avaliações Bimestrais sobre a realização de receitas e despesas orçamentárias, visando o controle da meta fiscal estabelecida.

O relatório é constituído de justificativas de desvios das projeções originais de receitas e despesas, com indicação das medidas corretivas adotadas. Com base nestas informações, o Governo Federal pode determinar o contingenciamento ou o descontingenciamento das despesas discricionárias, visando o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2017).

Por fim, a LOA é o instrumento que autoriza o gasto dos recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos. Desse modo, ela está alinhada com o direcionamento das despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A proposta é terminar cada ano com a LOA aprovada para o exercício seguinte (BRASIL, 2019).

## 2.2 POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE DEFESA

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) foram lançadas originalmente em 1996, sendo revisadas em 2005, 2012 e por último em 2018. A PND estabelece os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre “o que fazer” para alcançá-los. Já a END institui o “como fazer”, com base no que foi colocado pela Política.

A PND, além de fixar os objetivos da defesa, estabelece as diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todas as esferas do Poder Nacional. Seu texto define 8 (oito) objetivos nacionais na área de defesa, visando direcionar a formulação das estratégias (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018b).

A END está dividida em uma primeira parte voltada para a formulação e sistematização da Estratégia Nacional no âmbito da defesa, e uma segunda, focada nas medidas para a sua implementação. O documento apresenta 25 (vinte e cinco) diretrizes que buscam alcançar os objetivos estratégicos colocados pela PND, organizadas a partir de três eixos estruturantes: organização e orientação das Forças Armadas, reorganização da Base Industrial de Defesa (BID) e composição dos efetivos das Forças Armadas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018a).

Tanto a PND como a END tratam de um assunto em comum: a falta de regularidade na alocação de recursos orçamentários e seus impactos nas aquisições de produtos de defesa no país, dificultando o ressurgimento da BID (GUIMARAES, 2019).

Os programas do Governo Federal voltados para o aparelhamento e capacitação das Forças Armadas estão inseridos no orçamento público, visando dispor dos recursos necessários para a aquisição e modernização de seus meios. Tais recursos podem ser uma excelente fonte incentivadora para a indústria nacional. De acordo com Almeida (2001), o relacionamento entre a defesa nacional e o orçamento pode ser resumido da seguinte forma:

O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional.

Com base nos documentos norteadores em tela, podemos inferir que a defesa nacional é um bem público de grande relevância. Todavia, a atual situação econômica do país faz com que os recursos disponíveis para a este fim concorram com as outras demandas por investimentos públicos, tais como saúde e educação. Para as Forças Armadas, um dos possíveis resultados desse quadro é a deterioração dos seus meios e a conseqüente defasagem tecnológica, podendo trazer sério comprometimento operacional. Desse modo, torna-se imperioso justificar os gastos com defesa junto à sociedade, a fim de tornar público os seus benefícios para o país (SICSÚ e CASTELAR, 2019).

Neste contexto, o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) propõe o investimento contínuo de recursos orçamentários, visando ampliar e manter a capacidade operativa das Forças Armadas. Com isso, o Ministério da Defesa realiza o planejamento e a execução das aquisições relacionadas aos projetos estratégicos, ao mesmo tempo que promove a organização e sustentação do setor industrial de defesa no país (MARTINI e SILVA, 2019).

Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, em 19 de maio de 2019, o Ministro da Defesa, General Fernando Azevedo e Silva, afirmou que os gastos com defesa no Brasil em 2017 foram de 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB), o que corresponde ao sétimo lugar na América Latina. O ministro assegura ainda que este percentual está abaixo da estatura

geopolítica do país no continente, ressaltando sua grande extensão territorial. Desse modo, o Gen Fernando sinalizou que o valor adequado seria na ordem de 2% do PIB para a defesa (AZEVEDO, 2019).



Figura 2: Fomento para a BID  
Fonte: Escritório de Projetos do Exército

Ratificando esta assertiva, a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) afirma que a cada R\$ 10 bilhões investidos neste setor, o governo tem o retorno de R\$ 5,5 bilhões em tributos, sendo este número muito maior que a média da indústria brasileira. Além disso, outros benefícios são visualizados para a sociedade, como o aumento do número de empregos diretos e indiretos, o que corrobora para o crescimento econômico do país e o fortalecimento do setor industrial (PEDROSO, 2015)

### 2.3 REGRAMENTO FISCAL

No Brasil existe uma sequência de instrumentos legais para disciplinar a gestão fiscal dos entes federativos nas esferas municipal, estadual e federal. O objetivo é evitar o endividamento público com o crescimento desordenado das despesas.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu um conjunto de regras para uma gestão responsável dos governos federal, estadual e municipal, visando mitigar os riscos e corrigir os desvios que pudessem desequilibrar as finanças públicas (BRASIL, 2000). Cabe destacar nesta legislação que para cada aumento de gasto previsto, o gestor precisa indicar uma fonte de financiamento

correlata, visando não exceder os limites impostos e, por conseguinte, permitir uma gestão sustentável (DEBUS e NASCIMENTO, 2019). Porém não é sempre que o gestor age de forma correta, cabendo para esses casos algumas sanções ou penalidades, tais como:

- Crime de Responsabilidade, sendo caracterizado pelo descumprimento à LRF e podendo levar à cassação do seu mandato; e
- Improbidade Administrativa, com a apuração de atos realizados que indiquem enriquecimento ilícito, podendo resultar na perda dos direitos políticos dos envolvidos e a obrigação de ressarcir o órgão público.

Neste mesmo caminho, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, estabelece um limite para as despesas da União por um período de 20 (vinte) anos, iniciando-se em 2017, com o objetivo de inibir o seu crescimento, com base na inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado em doze meses completados em junho do ano anterior. Sua premissa sustenta que a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento da despesa pública, o que tem implicado no aumento da dívida pública federal, sendo imperioso sua estabilização para conter o seu avanço (SILVEIRA, 2017).



Figura 3: Evolução do Gasto Público  
Fonte: Tendências Consultoria

A Regra de Ouro é um dispositivo previsto na Constituição Federal de 1988 que proíbe que os governos das três unidades da federação (federal, estadual e municipal) realizem operações de créditos para custear despesas correntes, tais como gastos com concessionárias, entre outras corriqueiras. O princípio básico desta regra é de permitir um certo endividamento do para custear despesas com investimentos, tais como construção de hospitais, estradas, dentre outras. Este instrumento possui 2 (dois) objetivos básicos: estabelecer um controle rígido para

o orçamento corrente, devendo estar equilibrado; e, ao mesmo tempo, prover flexibilidade para a execução dos investimentos que fortalecem o patrimônio público e geram benefícios para o futuro (DEBUS e NASCIMENTO, 2019).

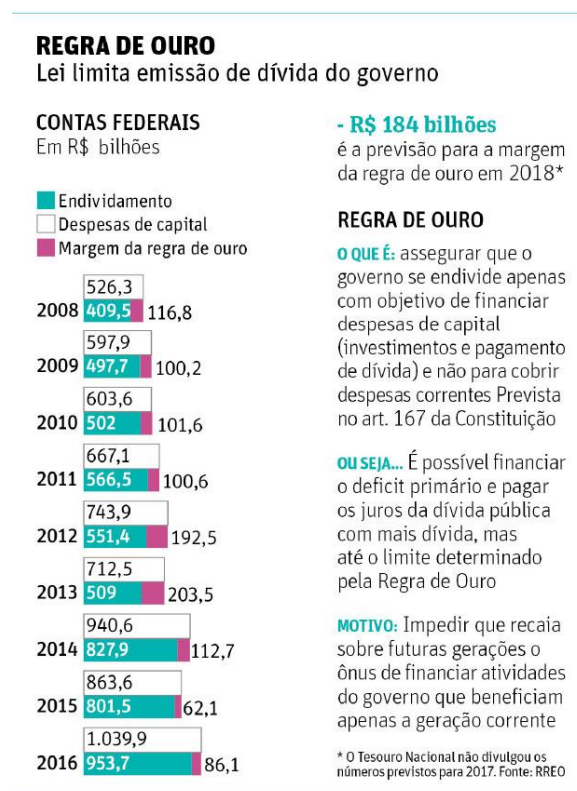


Figura 4: Regra de Ouro  
Fonte: Folha de São Paulo

O Ministério da Economia tem indicado a necessidade de reformas estruturantes para impulsionar o crescimento do Brasil. Dentre elas, destacam-se a Nova Previdência, as reformas tributária e administrativa, as ações para a desestatização, e outras medidas de liberalização comercial, que consistem na redução e racionalização dos subsídios concedidos pela União. Algumas dessas medidas estão sendo implementadas por decreto e medida provisória do Presidente da República. Outras necessitam ser aprovadas pelo Congresso Nacional, por meio de leis ou por emenda à Constituição (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019c).

### 3. METODOLOGIA

A pesquisa proposta neste trabalho buscou por meio do uso de diversas fontes, tentar expor o problema de pesquisa e atingir o objetivo de estudo proposto e dar subsídios para uma conclusão acerca da captação de recursos externos ao orçamento da Força Terrestre.

Assim, seguindo a Taxionomia de VERGARA (2009), por meio de uma pesquisa qualitativa, buscou-se entender os fatos sobre o orçamento público federal e suas possibilidades dentro do atual modelo fiscal.

Ademais a pesquisa analisou o cenário macroeconômico do país, bem como os principais conceitos sobre o tema os quais serviram de base para realizar uma análise das possibilidades de obtenção de recursos orçamentários para a sua execução no Comando do Exército.

Assim, para um melhor entendimento foi selecionado como universo de pesquisa e análise os seguintes ministérios: Defesa, Desenvolvimento Nacional, Cidadania e Saúde, bem como a atividade parlamentar de deputados e senadores na proposição de emendas. Além disso, foi analisada dentro da estrutura do Exército Brasileiro os seguintes órgãos com maior protagonismo no planejamento e execução orçamentária: Estado-Maior do Exército, Secretaria de Economia e Finanças e Gabinete do Comandante do Exército no evento de estudo.

### 3.1 DINÂMICA DA PESQUISA

O presente estudo foi realizado, principalmente, por uma abordagem qualitativa com base nos principais resultados obtidos pela Assessoria Especial de Orçamento e Finanças (AOFin) da Secretaria de Economia e Finanças (SEF) no ano de 2018.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, pois baseou a fundamentação teórico-metodológica na investigação sobre os assuntos relacionados ao orçamento público em leis, livros, manuais, portarias do Exército Brasileiro e artigos de acesso livre ao público em geral, incluindo-se nesses aqueles disponibilizados pela rede mundial de computadores.

A literatura que foi consultada trata do orçamento público federal como peça relevante no funcionamento das funções do governo, dentre elas, a Defesa Nacional. Neste mister, foi importante buscar a contextualização da pesquisa com os principais conceitos teóricos que permeiam esse tema.

## 4 ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO

O Ministério da Economia é o órgão responsável pela produção da proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que será tramitada no Congresso Nacional. A partir de 2019, ele é o resultado da fusão de 2 (duas) antigas pastas: Planejamento e Fazenda. Nesta nova estrutura, foi criada a Secretaria Especial de Fazenda, onde se encontra o órgão técnico e normativo do

sistema de planejamento e de orçamento federal: a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019b).

O sistema ainda é composto pelos órgãos setoriais, caracterizados pelos ministérios, que desempenham o papel de coordenador orçamentário, com o objetivo de priorizar a alocação dos recursos de acordo com as políticas públicas estabelecidas. Por fim, o sistema de planejamento e de orçamento federal engloba as Unidades Orçamentárias (UO), que são as responsáveis pelo detalhamento dos recursos disponibilizados no planejamento do órgão setorial e estão sujeitas as diretrizes emanadas pela SOF (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019a).

No caso deste estudo, o Ministério da Defesa é o órgão setorial responsável pela análise e validação da sua proposta orçamentária, sendo a UO Comando do Exército o principal foco desta análise. Não obstante, há outras unidades correlatas sobre a gestão do Exército Brasileiro: Fundo do Exército (FEx), Indústria de Material Bélico (IMBEL) e Fundação Osório, que não são objetos desta pesquisa (BRASIL, 2018).

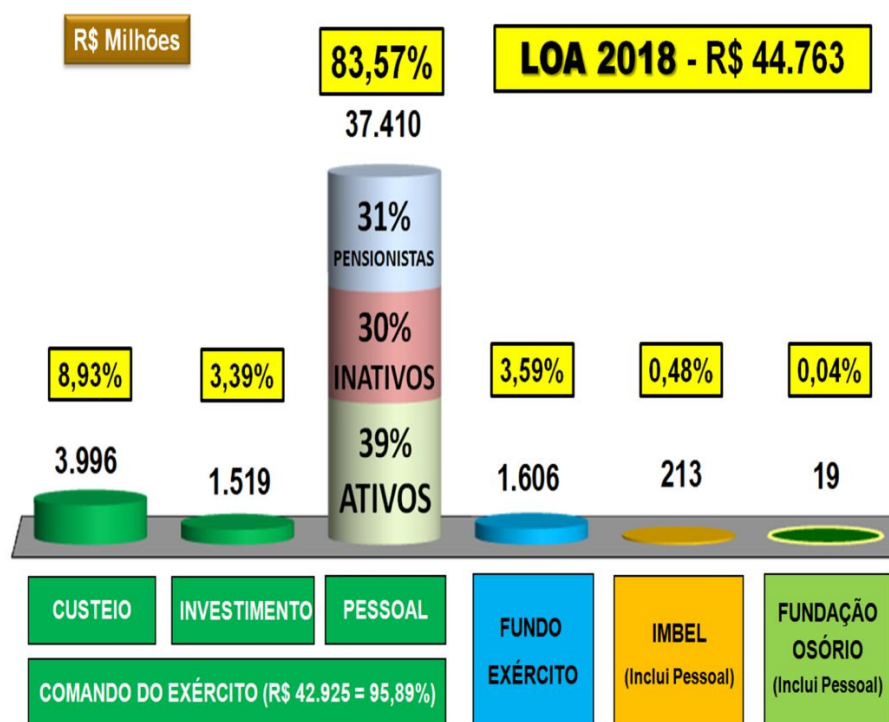


Figura 5: Unidades Orçamentária do Exército Brasileiro – LOA 2018  
Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)

Neste mesmo contexto, outras estruturas da União também desempenham o papel de órgão setorial e, por conseguinte, dispõe de recursos que podem ser descentralizados para diversas UO. Como exemplo, podemos citar os créditos destinados a Garantia da Votação e Apuração de Eleições, que são disponibilizados ao Comando do Exército pela Justiça Eleitoral, visando executar tarefas orientadas com essa temática. O Termo de Execução Descentralizada



(TED) é o documento que aborda os detalhes dos compromissos assumidos e os valores que serão repassados, cumprindo um cronograma de desembolso (MATOS, 2010).

#### 4.1 MINISTÉRIO DA DEFESA

O Ministério da Defesa (MD) é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Uma de suas principais atribuições é o estabelecimento de políticas ligadas à Defesa e à Segurança do País, além da implementação da Estratégia Nacional de Defesa. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019).

Criado em 10 de junho de 1999, o MD tem sob sua responsabilidade uma ampla gama de assuntos, alguns dos quais de grande sensibilidade e complexidade, como as operações militares, o orçamento de defesa, políticas e estratégias para o setor e o serviço militar (ALVES, 2000).

A Política Setorial de Defesa (PSD) estabelece os Objetivos Setoriais de Defesa (OSD) que visam contribuir para a implementação das ações estratégicas previstas na END, dentre os quais destaca-se o de número 12: Compatibilizar o orçamento com as demandas do setor de defesa. Este objetivo visa obter regularidade e previsibilidade orçamentária, com a finalidade de evitar solução de continuidade nas demandas do setor (BRASIL, 2015).

#### ORÇAMENTO DE DEFESA

Panorama atualizado dos recursos, despesas e investimentos do Ministério

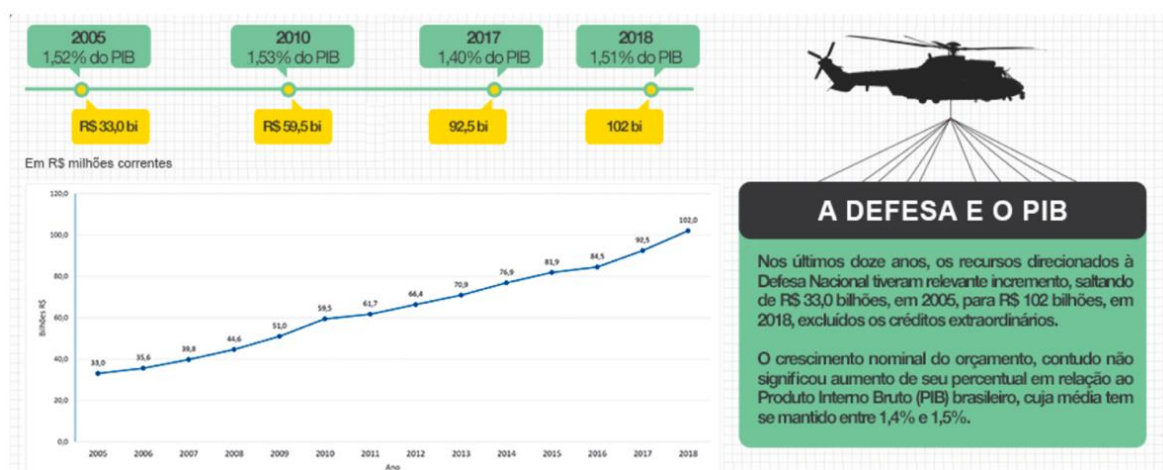


Figura 6: Orçamento de Defesa  
Fonte: site do Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa conta com uma estrutura própria destinada ao trato de assuntos orçamentários e financeiros, subordinada ao Secretário-Geral: a Secretaria de Organização Institucional (SEORI) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019).

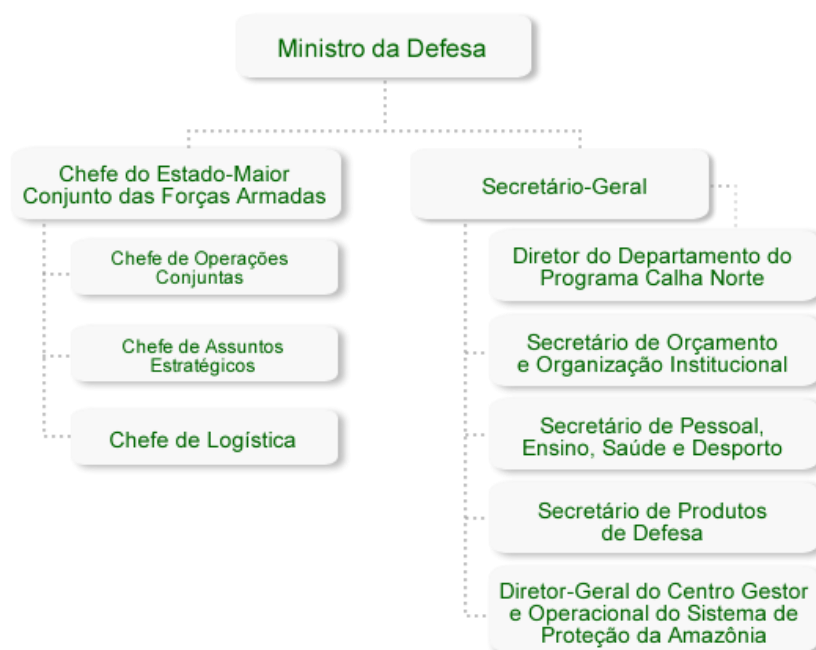


Figura 7: Organograma simplificado do Ministério da Defesa

Fonte: site do Ministério da Defesa

De acordo com BRASIL (2018), o Ministério da Defesa é o gestor do programa 2058 – Defesa Nacional, do qual destacam-se as seguintes ações orçamentárias em 2018:

- 123J - Aquisição de Helicópteros (Projeto H-X BR);
- 219C - Assistência emergencial e acolhimento humanitário de pessoas advindas da República Bolivariana da Venezuela;
- 1211 - Implementação de Infraestrutura Básica (Região do Calha Norte);
- 20X6 - Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte; e
- 218X - Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

Em 2018, o Comando do Exército empregou recursos do MD para execução de missões de diversas naturezas, sem impactar seu orçamento. Dentre elas, destacam-se a Operação Acolhida, Projeto Calha Norte e nas operações de GLO, totalizando mais 533 milhões de reais. Este valor contribuiu para mitigar as carências financeiras daquele ano, além de proporcionar capacitação e adestramento à Força Terrestre (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

## 4.2 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Ministério do Desenvolvimento Nacional (MDR) é a junção das iniciativas que estavam sob responsabilidade dos antigos Ministérios das Cidades e da Integração Nacional, com adaptações promovidas pelo Governo Federal, visando otimizar a administração de programas, recursos e financiamentos. O MDR tem como missão integrar as políticas públicas de infraestrutura urbana e de promoção do desenvolvimento regional e produtivo no país, sendo as atividades de maior relevância: o programa Minha Casa, Minha Vida, o projeto de integração do Rio São Francisco e as ações de Defesa Civil em todo o país (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2019).

De acordo com BRASIL (2018) e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o MDR é o gestor dos programas 2040 - Gestão de Riscos e de Desastres, 2084 - Recursos Hídricos e 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial, dos quais destacam-se as seguintes ações orçamentárias em 2018:

- 22BO - Ações de Defesa Civil (Operação Carro-Pipa)
- 8348 - Apoio a Obras Preventivas de Desastres
- 214S - Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas
- 5900 e 12EP - Integração do Rio São Francisco

Para 2018, o Exército Brasileiro, por intermédio do Comando Militar do Nordeste (CMNE), participa intensamente do programa de distribuição de água no semiárido brasileiro, conhecido como Operação Carro-Pipa. Este programa foi criado em 1998, sendo seu objetivo realizar o abastecimento de água potável para o consumo humano no Polígono da Seca Nordestino, norte de Minas Gerais e Espírito Santo (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

As atividades da Operação Carro-Pipa compreendem à distribuição de água potável, preferencialmente por meio de carros-pipa, às populações rurais e urbanas atingidas por estiagem com prioridade para os municípios que se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade pública (MELLO e GOMES, 2018).

Após receber da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC) a lista de municípios indicados para receber a água, o Exército realiza o planejamento para a distribuição emergencial de água potável à população. A Força Terrestre ainda é responsável por fiscalizar as condições dos carros-pipa, a quantidade de água distribuída, as distâncias percorridas e a execução dos planos de trabalho dos motoristas de caminhões (MELLO e GOMES, 2018).

Os valores disponibilizados para o Comando do Exército em 2018 foram na ordem de 702 milhões de reais para a Operação Carro-Pipa. Esse montante de recursos foi importante para suplementar as carências orçamentárias daquele ano, além de modernizar estruturas de algumas Organizações Militares (OM) da área do CMNE, visando a efetividade na fiscalização das ações de distribuição de água. (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

#### 4.3 MINISTÉRIO DA CIDADANIA

O Ministério da Cidadania é resultante da união do Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Esporte e o Ministério da Cultura, fazendo parte da reforma administrativa proposta pelo Governo Federal (BRASIL, 2019)

A Secretaria Especial do Esporte é a gestora das políticas públicas afetas ao Esporte e onde o Exército Brasileiro realizou parcerias desde a realização dos grandes eventos desportivos: Copa do Mundo de Futebol da FIFA e as Olimpíadas e Paraolimpíadas. Estas atividades esportivas geraram dividendos estruturais que foram chamados de Legado Olímpico (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

Neste mister e segundo BRASIL (2018), a secretaria aplica os recursos do programa 2035 - Esporte, Cidadania e Desenvolvimento, do qual destacam-se as seguintes ações orçamentárias em 2018:

- 5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer;
- 20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte, Educação, Lazer, Inclusão Social e Legado Social;
- 218F - Gestão e Manutenção do Legado Olímpico e Paraolímpico sob responsabilidade da Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO); e
- 14TR - Implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte (CIE).

Para o Comando do Exército, os principais recursos alocados desta pasta podem ser visualizados na manutenção do Legado Olímpico, como é o caso das estruturas desportivas de Deodoro, sendo elas o Centro Nacional de Tiro Esportivo, o Centro Nacional de Hipismo, o Centro de Pentatlo Moderno, o Centro de Hóquei sobre a Grama, a Arena Deodoro, o Estádio Olímpico de Canoagem Slalom e o Centro Olímpico de BMX (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

Além disso, o antigo Ministério do Esporte descentralizou recursos para obra de recuperação do saneamento das Organizações Militares também no bairro de Deodoro, e a construção do novo Centro de Instrução de Operações Especiais (CIOpEsp), em Niterói - RJ. A maioria destes compromissos foram firmados antes da realização dos jogos, com previsão de desembolso de parcelas anuais de recursos, visando dar continuidade aos trabalhos (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

A Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) é autarquia vinculada à Secretaria Especial do Esporte, tem a missão de desenvolver um modelo de gestão sustentável das instalações do Parque Olímpico por meio de parcerias com a iniciativa privada. A AGLO é ainda responsável por parte das instalações que se encontram no Centro Olímpico de Deodoro, através de acordo de cooperação firmado entre o Ministério do Esporte e o Exército Brasileiro (AUTORIDADE DE GOVERNANÇA DO LEGADO OLÍMPICO, 2019)

#### 4.4 MINISTÉRIO DA SAÚDE

O Ministério da Saúde é o órgão do Poder Executivo Federal responsável pela organização e elaboração de planos e políticas públicas voltados para a promoção, a prevenção e a assistência à saúde dos brasileiros. Além disso, é função do ministério dispor de condições para a proteção e recuperação da saúde da população, reduzindo as enfermidades, controlando as doenças endêmicas e parasitárias e melhorando a vigilância à saúde, dando, assim, mais qualidade de vida ao brasileiro (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2019).

Em 2018, os recursos orçamentários de maior vulto que foram disponibilizados para o Comando do Exército vieram por meio de Emendas Parlamentares Individuais para o Sistema de Saúde da Força (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

<b>PARLAMENTAR</b>	<b>OM / LOCAL</b>	<b>VALOR</b>
Dep Jair Bolsonaro	AMAN / Resende	1.019.000
	HCE / RJ	647.135
	HGeRJ / RJ	600.000
	OCEX / RJ	400.000
Dep Eduardo Bolsonaro	HMASP / São Paulo	900.000
Sen Pedro Chaves	HCG/Campo Grande	300.000
Dep Zenaide Maia	HGuN / Natal	250.000
Dep Augusto Coutinho	HMAR / Recife	214.000
Dep Jorge Côrte Real	HMAR / Recife	206.460
Dep Luiz Carlos Hauly	HGeC / Curitiba	140.000

Dep Daniel Coelho	HMAR / Recife	133.000
Dep Adelson Barreto	P Med Gu Aracaju	100.000
Dep Damião Feliciano	HGuJP / João Pessoa	100.000
<b>TOTAL</b>		<b>5.009.595,00</b>

Quadro 1: Emendas Parlamentares Individuais

Fonte: Memento de Orçamento e Finanças de 2018 – SEF

Este montante é muito importante para as diversas Organizações Militares de Saúde (OMS) do Exército, haja vista que os valores não são oriundos do orçamento destinado para a Força Terrestre, por meio da LOA, podendo ser considerados créditos extra orçamentários.

## 5. O EXÉRCITO BRASILEIRO NAS TRATATIVAS EXTERNAS

Diante da importância que os recursos oriundos de órgãos externos do Exército possuem para as atividades desenvolvidas ao longo do ano, é fundamental ter uma estrutura adequada para lidar com essas demandas. Além de um corpo técnico capaz de compreender a sistemática do orçamento público, faz-se necessário um suporte institucional para o andamento das tarefas (SOUZA, 2002).

Além disso, muitos órgãos não dispõem de estrutura administrativa capaz de realizar uma célere execução dos créditos orçamentários, trazendo oportunidades na proximidade do término do ano de transposição de mais recursos (CARVALHO, 2012).

Neste mister, cresce de importância que a instituição possua uma estrutura capaz de dialogar com os diversos entes estatais para a obtenção de dotações orçamentárias, visando minimizar os impactos existentes pela carência de recursos, bem como regular os prazos para prover uma execução orçamentária mais ágil.

### 5.1 ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO

“O Estado-Maior do Exército (EME) é o Órgão de Direção Geral (ODG) responsável pela elaboração da Política Militar Terrestre, pelo planejamento estratégico e pela emissão de diretrizes estratégicas, que orientem o preparo e o emprego da Força Terrestre, visando ao cumprimento da destinação constitucional do Exército Brasileiro”. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2019a). No tocante ao tema em tela e ainda segundo EXÉRCITO BRASILEIRO (2019a), cabe ao EME:

- Orientar, coordenar e controlar as atividades de planejamento, de orçamento, de gestão, de racionalização e de modernização administrativa do Comando do Exército; e
- Realizar o planejamento, o acompanhamento e a execução das ações orçamentárias sob gestão do ODG.

Cabe ressaltar que o EME, por meio do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEx), consolida as Necessidades Gerais do Exército (NGE), sendo este uma tradução de tudo aquilo que a Força Terrestre necessita para o cumprimento de suas missões. As NGE são organizadas em duas vertentes: a primeira detalha as ações estratégicas de curto prazo, ou seja, os investimentos para modificar a estrutura organizacional, com a finalidade de preparar o Exército em face aos cenários visualizados no futuro. A segunda vertente é oriunda do levantamento das necessidades correntes para a manutenção dos meios já existentes nas OM, incluindo recursos para o custeio e para pequenos investimentos, tais como: bebedouros, cortadores de grama, dentre outros (SILVA, 2009).

## 5.2 SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS

Segundo EXÉRCITO BRASILEIRO (2019b), a Secretaria de Economia e Finanças (SEF) é um Órgão de Direção Setorial (ODS) do Exército com a missão de superintender e realizar as atividades de planejamento, acompanhamento e execução orçamentária, administração financeira e contabilidade, relativas aos recursos de qualquer natureza destinados ao Comando do Exército Brasileiro, bem como as demais Unidades Orçamentárias, sejam elas a Indústria de Material Bélico (IMBEL), o Fundo do Exército (FEx) e a Fundação Osório, com o objetivo de:

- Aumentar a eficiência do Sistema de Planejamento Administrativo do Exército (SIPAEx), dotando-o de uma Assessoria Especial de Orçamento e Finanças (AOFin), integrante SEF, para atuar em proveito da instituição como um todo; e
- Desonerar o Estado-Maior do Exército (EME) de encargos referentes à obtenção de recursos para a proposta orçamentária e execução financeira do Comando do Exército, tudo em consonância com a Portaria Nr 094-EME, de 1º de outubro de 2009.



Figura 8: Áreas de Atuação da SEF (Poder Executivo e Legislativo)  
 Fonte: Secretaria de Economia e Finanças

A SEF está estruturada da seguinte forma:

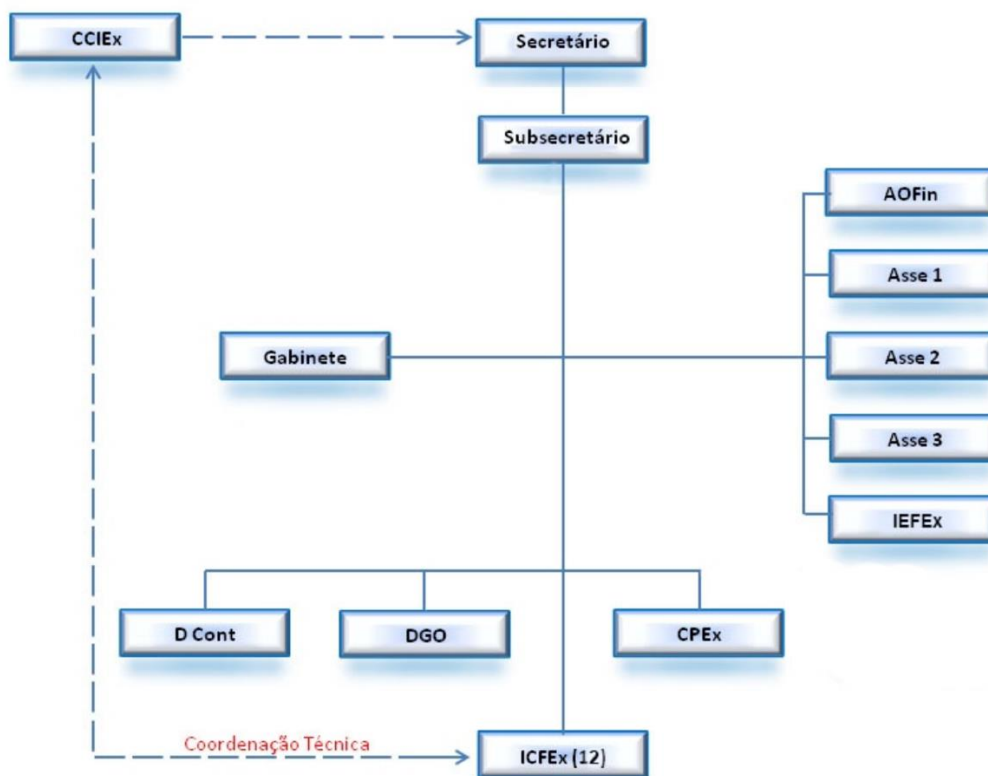


Figura 9: Organograma da SEF  
 Fonte: Secretaria de Economia e Finanças



Desse modo, identifica-se um estreito relacionamento de natureza técnica entre o EME, por meio de sua 6ª Subchefia, que define o orçamento interno da Força, com a AOFin/SEF, responsável pela articulação e tratativas no âmbito externo. A perfeita sinergia entre esses dois órgãos, juntamente com o Gabinete do Comandante do Exército, permite o alinhamento de estratégias a fim de permitir identificar as janelas de oportunidade para a captação externa de recursos (SOUZA, 2002).

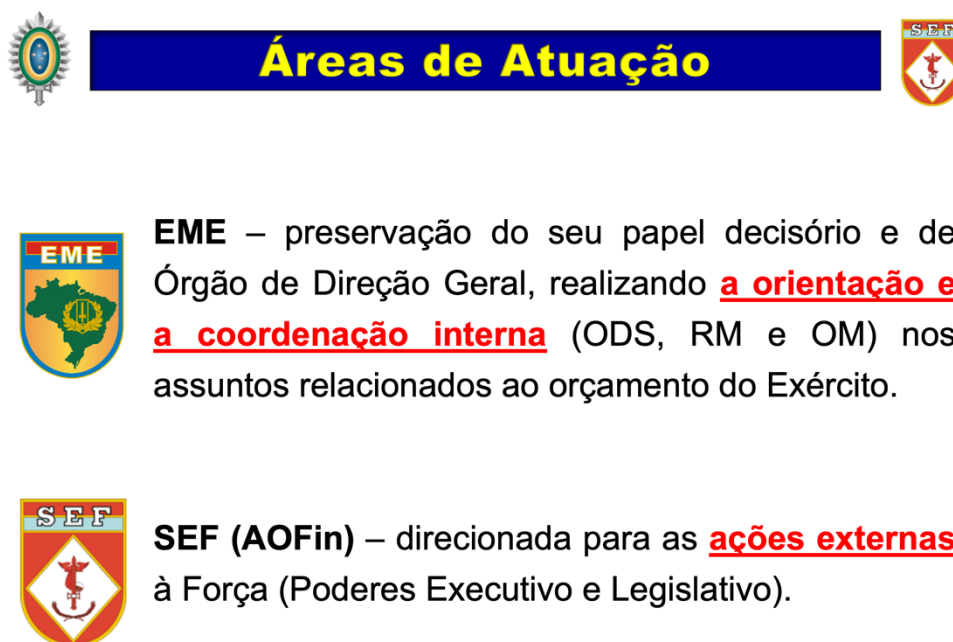


Figura 10: Áreas de Atuação entre 6ª SCh EME e AOFin  
Fonte: Secretaria de Economia e Finanças

### 5.3 GABINETE DO COMANDANTE DO EXÉRCITO

O Exército Brasileiro (EB), por intermédio de sua Assessoria Parlamentar, órgão ligado ao Gabinete do Comandante, acompanha as proposições legislativas e orçamentárias de forma a adequá-las ao interesse da Força, seguindo a orientação do Comandante do Exército (BRITTO NETO, 2019).

A tramitação das Leis Orçamentárias no Congresso Nacional é motivo de atenção e grande expectativa por parte dos vários Órgãos de Direção Setoriais, bem como do próprio Órgão de Direção Geral. Tal motivo, deve-se pela busca constante dos melhores resultados possíveis, visando evitar supressões e, conseqüentemente, melhorar os já escassos recursos disponibilizados pelo Governo Federal.

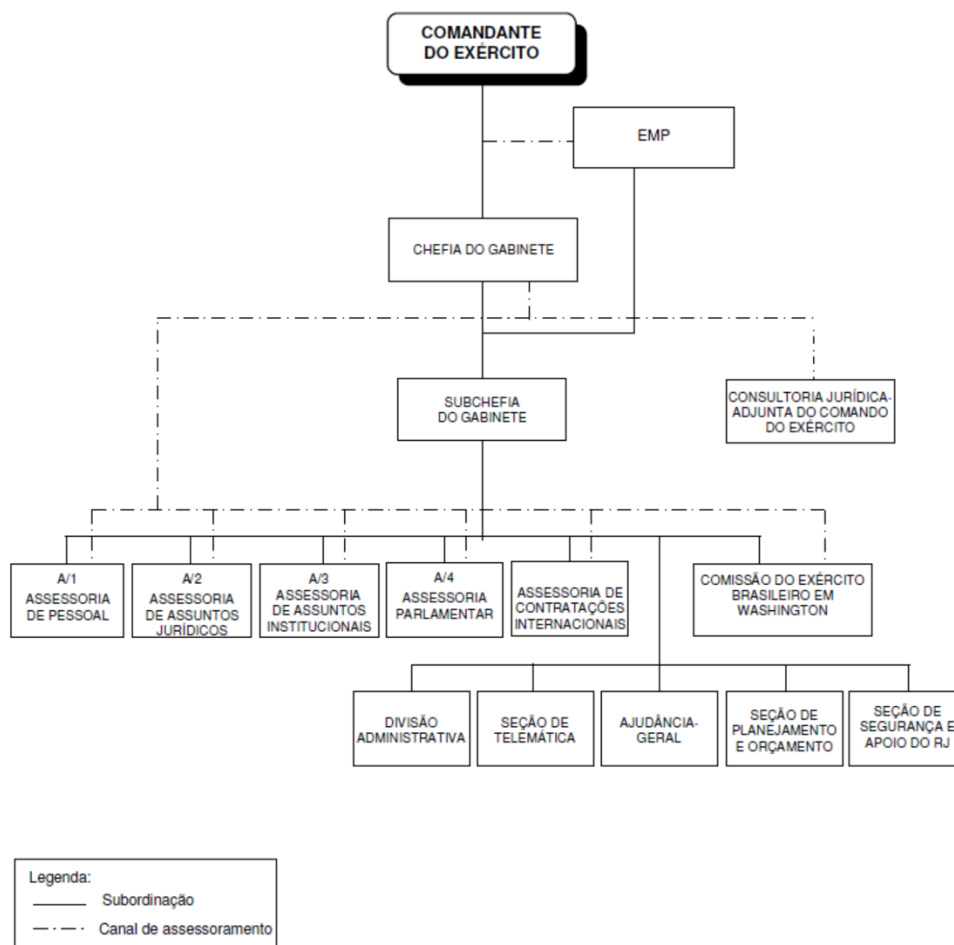


Figura 11: Organograma do Gabinete do Comandante do Exército

Fonte: Gabinete do Comandante do Exército

O Projeto da Lei Orçamentária Anual tramita no Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Orçamento (CMO). Seu relator setorial contempla as demandas levantadas pela Força Terrestre, distribuindo, ainda, recursos destinados a emendas coletivas apresentadas pelas comissões e bancadas. Como as emendas individuais são da cota de cada parlamentar, elas não sofrem concorrências entre si, cabendo ao relator setorial somente fazer uma revisão técnica (DE CARLI, 2012).

Todas as proposições orçamentárias são acompanhadas de perto por um oficial assessor parlamentar e de seus auxiliares. Suas atribuições são:

1. acompanhar todas as fases das Proposições Orçamentárias em ação conjunta e integrada com a Assessoria Especial de Orçamento e Finanças e com a 6ª Subchefia do Estado-Maior do Exército;
2. trabalhar para evitar cortes nos valores das propostas orçamentárias;
3. reforçar as ações mais importantes e carentes previstas no PLOA;

4. reforçar ações com maior apelo social previstas no PLOA;
5. solicitar aos parlamentares a possibilidade de conceder emendas individuais e apoio às emendas coletivas que contemplam as Forças Armadas e, em especial o Exército Brasileiro, com a finalidade de reforçar a dotação orçamentária;
6. manter o contato com os parlamentares assessores e consultores envolvidos nas matérias orçamentárias a fim de difundir as dificuldades e as necessidades da Força; e
7. manter atualizados os calendários de eventos e difundi-los aos setores do Exército interessados.

Anualmente, durante o Curso de Preparação para o Comando, Chefia e Direção de Organizações Militares (CPCOM), o chefe da Assessoria Parlamentar tem a oportunidade de falar sobre a importância do bom relacionamento dos Comandantes de OM com os parlamentares do seu estado. Nesta apresentação são esclarecidas as missões da A/4 e o potencial de parlamentares existente que podem apresentar emendas de interesse e, por conseguinte, conseguir recursos orçamentários para a Unidade (DE CARLI, 2012).

As emendas individuais têm sido motivo de interesse cada vez maior do Exército nos últimos anos, uma vez que cada parlamentar tem direito a apresentar 25 emendas, totalizando um valor na ordem de 15 milhões (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2019).

Para os próximos exercícios financeiros, crescerá de importância as emendas de bancadas, uma vez que o Congresso Nacional promulgou uma emenda à Constituição que prevê a execução obrigatória de emendas das bancadas estaduais no Orçamento da União, seguindo as mesmas regras das individuais, que já são impositivas (SENADO FEDERAL, 2019).

#### 5.4 O EXÉRCITO E O ORÇAMENTO

Segundo SOUZA (2002), a proposta do orçamento do Exército visa adequar os recursos financeiros previstos para o próximo ano com as reais necessidades da Força, sendo desenvolvida em duas fases:

- A Proposta Inicial do Orçamento (PIO) compreende a compatibilização das NGE com os limites de planejamento distribuídos pelo EME; e
- A Proposta Final do Orçamento (PFO) é gerada quando os valores da PIO são alinhados aos limites reais recebidos do Ministério da Defesa.

Para tal, a SEF desenvolveu o Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário (SIGA), uma ferramenta informatizada de suporte e apoio à decisão, que tem a finalidade de racionalizar e otimizar a gestão dos recursos e contemplar a execução

orçamentária do Comandante do Exército para a produção de informações gerenciais de relevante importância (NEVES, 2018).

O Módulo Planejamento do SIGA, é uma ferramenta de integração das informações relativas ao orçamento e gestão das ações e dos programas previstos na LOA para a sua execução no próximo exercício. O objetivo do módulo é prover aos diversos escalões, um fluxo de informações gerenciais atualizadas, com vistas ao apoio à tomada de decisão e ao acompanhamento da implementação e dos resultados obtidos (NEVES, 2018).

## **6. CONCLUSÃO**

As correntes dificuldades econômicas enfrentadas pelo país nos últimos anos têm impactado o orçamento público da União, diminuindo a capacidade do Estado em realizar investimentos. Todavia, as reformas estruturantes promovidas pelo atual governo tendem a reverter paulatinamente este quadro, com a atração de investimentos externos e o saneamento do déficit fiscal.

A Política e a Estratégia Nacional de Defesa alertam sobre a importância do desenvolvimento da indústria nacional, aliada com o meio acadêmico. Devidamente alinhadas, a Política e a Estratégia Setoriais de Defesa expõem a necessidade de ter um orçamento regular e previsível para fazer frente aos desafios da nação.

Neste contexto, as Forças Armadas têm grandes dificuldades para realizar a transformação necessária aos novos desafios apresentados, uma vez que o orçamento de defesa apresenta percentual muito aquém das suas necessidades. Em comparação com os demais países da América do Sul, o Brasil possui um orçamento claramente incompatível com sua projeção geopolítica.

Os riscos inerentes a falta de recursos são claros. A iniciar pela falta de desenvolvimento, na área de Ciência e Tecnologia, da Base Industrial de Defesa, e, por conseguinte, a estagnação dos Projetos Estratégicos da Força. Além disso, há o risco de diminuição da projeção de poder regional com o enfraquecimento das estratégias da presença e dissuasão.

Enquanto o país não apresenta condições a curto prazo de ofertar recursos públicos alinhados ao desenvolvimento de sua Força Terrestre, cabe ao próprio Exército identificar as oportunidades para obter de outros órgãos da União o orçamento possível para mitigar esses riscos.

Para tal, a Força conta com uma ampla estrutura articulada e coordenada, composta de um corpo técnico capacitado, com o objetivo de sinalizar as oportunidades, bem como levantar os riscos do trâmite da legislação que trata das questões orçamentárias.

Neste mister, destacam-se o Estado-Maior do Exército, por meio da 6ª Subchefia, da Secretaria de Economia e Finanças, por meio da Assessoria Especial de Orçamento e Finanças, e do Gabinete do Comandante do Exército, por meio de sua Assessoria Parlamentar. Todos estes órgãos trabalhando juntos e em sinergia estão habilitados a trazer ao Comandante da Força as percepções identificadas nos Poderes Executivo e Legislativo.

Em relação ao Executivo, o Exército já desenvolve parcerias de longa data com alguns ministérios, com destaque para o próprio Ministério da Defesa, na Operação Acolhida, Calha Norte e GLO, com o Ministério do Desenvolvimento Regional, com a Operação Carro-Pipa, e com o Ministério da Cidadania, com a gestão e manutenção do Legado Olímpico.

Com o Legislativo, a Força Terrestre busca captação de recursos por meio de emendas parlamentares, com ênfase naquelas que são impositivas. Grande parte destes recursos são inseridos em ações orçamentária do Ministério da Saúde, visando os Hospitais de Área, de Guarnição e o Central. Além disso, os deputados e senadores alocam recursos para os Projetos Estratégicos do Exército, como o SISFRON, Guarani e o Astros 2020.

Para estar habilitado a empregar corretamente os recursos descentralizados para a Força, os agentes da administração da OM devem estar com seus certames licitatórios prontos para a utilização destes créditos. Em uma série histórica, as oportunidades na captação de recursos ocorrem mais nos últimos 3 (três) meses do ano.

Dentre os papéis desempenhados pelo Estado-Maior do Exército, o Comandante da Força emite anualmente uma Diretriz Especial de Orçamento e Finanças, na qual traz orientações alinhadas com o cenário do ano, visando orientar os gestores da Força com as perspectivas mais atuais, bem como definir prazos para otimizar a execução das despesas.

Por fim, verifica-se que o Exército tem obtido êxito nas tratativas externas junto aos órgãos do Governo Federal, em especial com seus ministérios, bem como tem avançado significativamente em sua articulação com o Congresso Nacional. Com isso, a Força Terrestre tem obtido recursos orçamentários complementares, visando mitigar as dificuldades apresentadas e prover o poder de combate adequado a projeção geopolítica do país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.W.L. **Economia e orçamento para a defesa nacional**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v. 32, n.90, p.22-32, out./dez. 2001.

ALVES, Paulo Vicente dos Santos. **Orçamento como ferramenta de transformação organizacional para o Ministério da Defesa**. C&T Vol . XVII - NQ 3 - 3Q Quadrimestre de 2000. Disponível em: <[http://rmct.ime.eb.br/arquivos/RMCT\\_3\\_quad\\_2000/orca\\_como\\_ferram.pdf](http://rmct.ime.eb.br/arquivos/RMCT_3_quad_2000/orca_como_ferram.pdf)> Acesso em: 20 mar. 2019.

AUTORIDADE DE GOVERNANÇA DO LEGADO OLÍMPICO. **Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO)**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <<http://aglo.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul 2019.

AZEVEDO, Fernando. **Orçamento das Forças Armadas não condiz com o País**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fernando-azevedo-orcamento-das-forcas-armadas-nao-condiz-com-o-pais,70002834452>>. Acesso em: 28 jul 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 9.674, de 2 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. Brasília, 2019. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9674.htm)>. Acesso em: 28 jul 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 (Plano Plurianual 2016-2019)**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (Lei de Diretrizes Orçamentárias)**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ldo-2018/0-2\\_lei-13473\\_08ago2017\\_texto.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/ldo-2018/0-2_lei-13473_08ago2017_texto.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018 (Lei Orçamentária Anual de 2018)**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, 2018. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/loa-2018/lei-no-13587-de-2-de-janeiro-de-2018.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRITTO NETO, José Ramalho Vaz de. As Relações Institucionais no Exército Brasileiro. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Informativo Estratégico**, [S.l.], n. 10, p. 1-31, mar. 2019. ISSN 2525-7102. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExIE/article/view/2149>>. Acesso em: 29 jul 2019.

DE CARLI, Valdecir. **A importância da Assessoria Parlamentar no processo orçamentário do Exército no Congresso Nacional**. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://redebie.decex.eb.mil.br/vinculos/000002/000002C6.pdf>>. Acesso em: 18 fev 2019.

CARVALHO, Munique Barros. **Restos a pagar e a anualidade orçamentária**. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2536CE16A01537BF5D82429E1>>. Acesso em: 18 jul. 2019

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **O Portal como ferramenta - Portal da transparência**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul 2019.

CRESWELL, John. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO. Edson Ronaldo. **Lei complementar N. 101/2000 - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tesouro Federal, Brasília. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Data de acesso: 28 de julho de 2019.

DEPARTAMENTO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (Exército). **Manual de Elaboração de Projetos de Pesquisa na ECEME**. Rio de Janeiro: ECEME, 2012.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Estado-Maior do Exército**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.eme.eb.mil.br/>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Portaria N° 1.700, de 8 de dezembro de 2017**. Delega e subdelega competência para a prática de atos administrativos e dá outras providências. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1661&act=bre>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Secretaria de Economia e Finanças**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.sef.eb.mil.br/>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho e OLIVEIRA, Claudio Ladeira. **O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, 2017.

FORTES, João Batista de S. P. **Orçamento público**: teoria e prática. 6. ed. Brasília: 2001

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUIMARAES, Edson Peterli. **A base industrial de defesa (BID) brasileira no cenário internacional no período 2008 /2017**. IE-UFRJ, 2019. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>>. Acesso em: 28 jul 2019.

MARTINI, Bruno; SILVA, Maria Célia Barbosa Reis da. Hipótese de um novo plano de investimento no Ministério da Defesa (NPIMD). **Revista da Escola Superior de Guerra**, [S.l.], v. 33, n. 69, p. 89-117, July 2019. ISSN 0102-1788. Disponível em: <<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/995>>. Acesso em: 28 set. 2019.

MATOS, Patrícia de Oliveira, **O Orçamento de Defesa Nacional: Uma análise da participação do setor defesa no orçamento federal de 2000 a 2009**. III Seminário de estudos: Poder Aeroespacial e Estudos de Defesa, UNIFA, 2010.

MELLO, Luciano da Silva; GOMES, Celso. **Capacitação de militares do Exército Brasileiro nas atividades de fiscalização da operação Carro-Pipa no Semiário Nordestino**. Escola de Formação Complementar do Exército, 2018. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3165>>. Acesso em: 28 set. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Ministério da Cidadania – Institucional**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://cidadania.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Setorial de Defesa**. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Setorial de Defesa**. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ministério da Defesa**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) – Institucional**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/institucional>>. Acesso em: 28 jul 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, 2019. Disponível em: < <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019> >. Acesso em: 24 jan. 2019

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Ministério da Economia**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul 2019.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Ministério da Economia e BID debatem reformas para crescimento do país.** Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/noticias/2019/09/ministerio-da-economia-e-bid-debatem-reformas-para-crescimento-do-pais>>. Acesso em: 4 set 2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios.** Brasília, 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Ministério da Saúde.** Brasília, 2019. Disponível em: <<http://saude.gov.br/>>. Acesso em: 28 jul 2019.

NEVES, André Luis Gouveia. **A atualização de um processo sistematizado para galgar níveis de excelência na execução orçamentária atual do Exército Brasileiro.** Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4125> >. Acesso em: 28 jul 2019

PEDROSO, Marcelo. **Indústrias de Defesa geraram PIB de R\$ 202 bilhões em 2014.** ABIMDE, 2015. Disponível em: < <http://www.abimde.org.br/noticias/industrias-de-defesa-geraram-pib-de-r-202-bilhoes-em-2014-515.html>>. Acesso em: 28 jul 2019.

RESENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O Orçamento Público e a Transição do Poder.** Rio de Janeiro. Editora FGV 2003.

RESENDE, Fernando e CUNHA, Armando. **Contribuinte e Cidadão, Compreendendo o Orçamento Federal.** Rio de Janeiro. Editora FGV 2002.

RODRIGUES, Fábio Ribeiro. **A gestão de projetos no âmbito do Exército Brasileiro.** Escola de Formação Complementar do Exército, Salvador, 2019. Disponível em: < <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4411>>. Acesso em: 28 out 2019.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.** Disponível em: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/>>. Acesso em: 28 jul 2019.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 8ª Edição. Brasília, 2018. Disponível em: < [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU\\_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o\\_com+capa\\_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6) >. Acesso em: 24 fev. 2019.

SENADO FEDERAL **Execução obrigatória de emendas de bancada beneficia municípios, diz Izalci - Senado Notícias.** Brasília, 2019, Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/27/execucao-obrigatoria-de-emendas-de-bancada-beneficia-municipios-diz-izalci>>. Acesso em: 29 jul 2019.

SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento.** IPEA, 2019.

SILVA, Carlos Eduardo de Melo Viegas. **O sistema de planejamento estratégico do Exército Brasileiro (SIPLEx) : uma análise da doutrina militar terrestre do Exército Brasileiro e do seu planejamento (2002- 2007)**. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/947>>. Acesso em: 29 jul 2019.

SILVEIRA, Ana Júlia Eiras. **O atual formato de orçamentação no Brasil e a emenda constitucional 95, de 2016: Uma discussão acerca da oportunidade de implementação de um modelo de revisão de despesas no Governo Federal**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/edg-pos-graduacao/tcc/TCCAnaJliaEirasdaSilveira.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

SOUZA, Alcyon Ferreira. **Gestão do orçamento público no Exército Brasileiro: uma metodologia para análise e integração dos sistemas de orçamento e planejamento**. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.