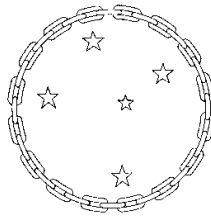


ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA



DEPARTAMENTO DE ESTUDOS

CAEPE 2020

MONOGRAFIA (CAEPE)

**OS IMPACTOS DO CRESCENTE AUMENTO DAS
AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OBRIGATÓRIAS NO
ORÇAMENTO DO EXÉRCITO BRASILEIRO: UMA
ANÁLISE.**

CORONEL

ADRIANO ALEX ANDRADE

Cel Int ADRIANO ALEX ANDRADE

**OS IMPACTOS DO CRESCENTE AUMENTO DAS
AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OBRIGATÓRIAS NO
ORÇAMENTO DO EXÉRCITO BRASILEIRO: UMA
ANÁLISE.**

Trabalho de Conclusão de Curso -
Monografia apresentada ao Departamento
de Estudos da Escola Superior de Guerra
como requisito à obtenção do diploma do
Curso de Altos Estudos de Política e
Estratégia.

Orientador: Ten Cel Fábio Perdonati da
Silva.

Rio de Janeiro

2020

C2020 ESG

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

Assinatura do autor

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A553i Andrade, Adriano Alex

Os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército Brasileiro: uma análise / Coronel (EB) Adriano Alex Andrade.- Rio de Janeiro: ESG, 2020.

73 f.

Orientador: TC EB R1 Fábio Perdonati da Silva.

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos Política e Estratégia (CAEPE), 2020.

1. Ações (Finanças). 2. Exército Brasileiro – Orçamento. 3. Defesa – Recursos orçamentários. 4. Orçamento público – Brasil. I. Título.

CDD – 350.722

Ao Exército Brasileiro, Instituição nacional permanente e regular, democrática e disciplinada, organizada com base na hierarquia e na disciplina, destinada à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todas as coisas e, sobretudo, por iluminar e guiar os meus caminhos.

Aos meus pais, José e Maria, os grandes inspiradores e motivadores da capacitação de seus quatro filhos.

À minha esposa Thais e à minha filha Valentina, pelo incondicional apoio e compreensão às minhas ausências durante todo o período deste trabalho.

Ao Tenente Coronel Fábio Perdonati da Silva, pelo incentivo e orientações que me possibilitaram desenvolver a pesquisa de maneira objetiva e segura.

RESUMO

Este estudo tem por finalidade analisar os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército Brasileiro. O texto discorre sobre o conceito de orçamento público, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei de Orçamento Anual (LOA), o ciclo orçamentário, o orçamento do Exército Brasileiro, as ações orçamentárias obrigatórias e as ações orçamentárias discricionárias. A análise do orçamento público sob o aspecto da proporção entre as despesas com ações orçamentárias obrigatórias e as despesas com ações orçamentárias discricionárias é relevante na medida em que o orçamento público, os recursos descentralizados pelo governo federal permeiam todas as áreas de atuação do Exército Brasileiro, tais como: pessoal, saúde, alimentação, fardamento, projetos estratégicos, manutenção e outras. Atualmente, as ações orçamentárias de caráter obrigatório correspondem a 92% de todos os recursos descentralizados pelo governo federal. As ações orçamentárias de caráter discricionário, por sua vez, correspondem a 8% do total previsto na Lei de Orçamento Anual (LOA). O trabalho foca no crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército Brasileiro, em detrimento da diminuição dos valores das ações orçamentárias discricionárias, seja por contingenciamento, seja em razão do impacto inflacionário ao longo dos últimos vinte anos. Cabe destacar que algumas despesas executadas no âmbito do Exército Brasileiro são compostas tanto por ações orçamentárias obrigatórias, quanto por ações orçamentárias discricionárias. Nesse sentido, o contingenciamento de ações orçamentárias discricionárias poderá afetar a execução de despesas executadas com ações orçamentárias obrigatórias. Por estas razões, a análise deste assunto reveste-se de fundamental importância para o Exército Brasileiro e, conseqüentemente, para as entregas de resultados dessa Instituição, por intermédio do orçamento, para a sociedade.

Palavras-chave: Orçamento. Exército Brasileiro. Ações Orçamentárias Obrigatórias. Ações Orçamentárias Discricionárias. Sociedade.

ABSTRACT

This study has the goal to analyze the impacts of the growth of the value of the mandatory spending at the Brazilian Army budget. The text discourses about the concept of public budget, the multiannual plan, the budget guidelines law, the budget annual law, the budget cycle, the Brazilian Army budget, the mandatory spending and the discretionary spending. The analysis of the public budget under the aspect of the proportion between mandatory spending and discretionary spending is important because the decentralized budgetary resource by the federal government to the Brazilian Army permeates all areas of expertise of that institution, such as: personnel area, health, food, uniforms and strategic projects, maintenance and others. Nowadays, the mandatory spending corresponds to 92% of the total of decentralized budgetary resources by the federal government. The discretionary spending, on the other hand, corresponds to 8% of the total provided by the annual budget law. So, this study focuses on the growth of the value of the mandatory spending at the Brazilian Army budget, at the expense of the decrease of the discretionary spending, either by blocking and either by cut because of the impacts of the inflation over the last twenty years. It is worth highlighting that some expenses of the Brazilian Army are related to mandatory spending and discretionary spending. In this sense, when a discretionary spending is blocked it must affect the fulfillment of a mandatory spending. For this reasons, the analysis of this matter is very important for the Brazilian Army and, consequently, for the delivery of results of this institution, trough the budget, for the society.

Key Words: Budget. Brazilian Army. Mandatory spending. Discretionary spending. Society.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Ciclo Orçamentário	28
Figura 2	Processo Orçamentário	31
Gráfico 1	% PIB investido na área de Defesa (Figura 1)	33
Gráfico 2	% PIB investido na área de Defesa (Figura 2)	33
Figura 3	EC nº 95/2016 – “Lei do Teto de Gastos” / Ilustração do Crescimento dos Gastos de 2017 à 2036	35
Figura 4	Despesas Discricionárias e Despesas Obrigatórias	36
Figura 5	Superávit e Déficit Fiscal do Brasil	37
Figura 6	Orçamento do Exército Brasileiro/2020	40
Figura 7	Despesas Obrigatórias	41
Figura 8	Orçamento do Exército Brasileiro/2019	42
Gráfico 3	Custeio e Investimento/2019	43
Gráfico 4	Despesas Obrigatórias/2019	43
Figura 9	Despesas Discricionárias	44
Gráfico 5	Orçamento do Exército Brasileiro 2019 / Custeio e Investimento	45
Gráfico 6	Despesas Discricionárias 2019	45
Figura 10	Ações Orçamentárias Obrigatórias	47
Figura 11	Ações Orçamentárias Ressalvadas de Contingenciamento	47
Figura 12	Ações Orçamentárias Discricionárias	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MD	Ministério da Defesa
OM	Organização Militar
PPA	Plano Plurianual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	TEMA.....	14
1.2	PROBLEMA	17
1.3	OBJETIVOS	17
1.4	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	17
1.5	RELEVÂNCIA DO ESTUDO	18
1.6	REFERENCIAL TEÓRICO	20
1.7	METODOLOGIA	22
2	O PLANO PLURIANUAL (PPA), A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	24
2.1	O PLANO PLURIANUAL (PPA).....	24
2.2	A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO).....	25
2.3	A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).....	25
2.4	O CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	28
3	O ORÇAMENTO PÚBLICO	32
3.1	O ORÇAMENTO FISCAL	32
3.2	O ORÇAMENTO DO EXÉRCITO.....	38
3.3	DESPESAS OBRIGATÓRIAS.....	41
3.4	DESPESAS DISCRICIONÁRIAS.....	44
3.5	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OBRIGATÓRIAS NO EXÉRCITO.....	46
3.6	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DISCRICIONÁRIAS NO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	48
3.7	IMPACTOS DO CRESCIMENTO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OBRIGATÓRIAS SOBRE AS DISCRICIONÁRIAS.....	54
4	DESENVOLVIMENTO, SEGURANÇA E DEFESA	59

4.1	DESENVOLVIMENTO PROJETO GUARANI (SETE LAGOAS).....	59
4.2	SEGURANÇA (GLO).....	60
4.3	DEFESA – PEF.....	61
5	CONCLUSÃO	63
	REFERÊNCIAS	69

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento público é um mecanismo de planejamento e execução das finanças públicas. Para a efetividade do planejamento orçamentário é necessária a correta relação entre a previsão das receitas e a fixação das despesas públicas.

“O Orçamento Público é uma Lei, em sentido formal (quanto à forma, rito e competência), e um ato administrativo, quanto ao aspecto material (matéria, assunto tratado no orçamento)” (CARVALHO, 2009, p. 7).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) concede natureza jurídica de lei, em sentido formal, ao orçamento público brasileiro. Nesse sentido, A LOA contém a estimativa das receitas e autorização para realização de despesas da administração pública direta e indireta em um determinado exercício financeiro, que, no Brasil, coincide com o ano civil.

Ocorre que, nos últimos anos, orçamento público brasileiro passou por um processo de vinculação de despesas, tornando de caráter obrigatório muitas ações orçamentárias e, desta forma, impossibilitando o contingenciamento das referidas ações. Nesse sentido, o orçamento de 2020, de cerca de R\$ 1,6 trilhão, tem 92% do seu valor total destinado às ações orçamentárias obrigatórias. Os outros 8%, cerca de 120 bilhões, referem-se às ações orçamentárias discricionárias, aquelas que são destinadas, geralmente, ao custeio e ao investimento da máquina pública, conforme reportado pela jornalista Cristiana Lobo (LOBO, 2020). Para agravar ainda mais a desproporcionalidade da relação entre ações orçamentárias obrigatórias e discricionárias, dos cerca de R\$ 120 bilhões supramencionados ainda são descontados cerca de R\$ 30 bilhões, referentes às emendas parlamentares de caráter impositivo. O aumento das ações orçamentárias obrigatórias, para o Brasil, pode reduzir a flexibilidade do Governo Federal para a execução do orçamento.

Nesse sentido, cresce de importância a necessidade de planejamento para que haja o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos, na medida em que as necessidades são muito maiores que as disponibilidades, em um cenário de pouca flexibilidade de execução das despesas no que se refere às ações orçamentárias discricionárias. É o que ensina Moreira Neto (2008, p. 123), quando diz que:

Orçamento público consiste na busca pelo planejamento e programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, [...], (NETO, 2008, p. 123).

Ocorre que o planejamento orçamentário no âmbito do Exército muitas vezes é dificultado pela falta de regularidade na descentralização de recursos. Sobre a regularidade orçamentária, a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016) assim se manifesta:

ED-5 Regularidade orçamentária

Visa possibilitar ao Setor de Defesa melhores condições de planejar o emprego dos recursos orçamentários, e, dessa forma, racionalizar o seu uso, tornando os gastos em defesa mais eficientes. Adicionalmente, busca compatibilizar o orçamento de defesa à envergadura do País no cenário mundial.

AED-25 Buscar a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o Setor de Defesa.

AED-26 Buscar a vinculação orçamentária e financeira de percentual adequado do PIB em gastos com defesa. (BRASIL, 2016, p. 39)

Pode-se constatar, portanto, que as Ações Estratégicas de Defesa nº 25 e 26 buscam alcançar regularidade e previsibilidade de recursos para o Setor de Defesa, bem como tem o objetivo de vincular uma percentagem do Produto Interno Bruto para fazer frente aos compromissos orçamentários e financeiros com a defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, quando trata de segurança, prevê que a estratégia deve “contribuir para o incremento do nível de segurança nacional”. (BRASIL, 2016 p. 35).

Logo, a importância deste assunto está diretamente ligada ao incremento da segurança nacional, uma vez que os recursos orçamentários são transversais a quaisquer atividades que se pretenda implementar na área de defesa ou em qualquer outra área da administração pública.

Para que tropas sejam empregadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, por exemplo, é necessário que recursos orçamentários sejam empregados, tanto no adestramento dos militares, quanto nas operações em si.

Nesse contexto, o foco da pesquisa será os impactos do crescente aumento das despesas orçamentárias obrigatórias em detrimento da diminuição dos valores das despesas orçamentárias discricionárias no orçamento do Exército Brasileiro, mas, sem descuidar das consequências para o orçamento do País, pois, a Escola Superior de Guerra estuda os destinos do Brasil.

No orçamento do Exército Brasileiro, as ações orçamentárias discricionárias são destinadas, geralmente, às despesas de custeio e investimento, tais como ao pagamento das faturas de concessionárias de serviços públicos de água, energia elétrica, telefone, bem como aos contratos de manutenção e até de investimentos planejados e previstos para a modernização institucional. Tais despesas sofrem o impacto anual da inflação, na medida em que, por exemplo, o valor do kW/h é reajustado ao longo dos anos, ocasionando a necessidade de um aporte cada vez maior de recursos para pagar uma mesma quantidade de kW/h registrada na fatura. Simultaneamente, os recursos referentes às ações orçamentárias discricionárias são aqueles que invariavelmente são contingenciados anualmente. Dessa forma, há um conflito: despesas que crescem anualmente, em decorrência da inflação e um montante de recursos discricionário cada vez menor e que ainda são contingenciados quando existem quaisquer necessidades de controle entre as receitas arrecadadas e as despesas fixadas para o exercício financeiro considerado.

As ações orçamentárias obrigatórias são aquelas destinadas, basicamente, ao pagamento de pessoal, de despesas com saúde, alimentação e fardamento. Tais despesas compõem uma proporção de mais de 90% do total do orçamento anual do Exército Brasileiro.

É nesse contexto, de inúmeras necessidades para atender, de um lado, e de restrições orçamentárias, do outro, que se insere os argumentos desta pesquisa, que tem foco na análise do crescimento das despesas referentes às ações orçamentárias obrigatórias em detrimento da diminuição dos valores das despesas com ações orçamentárias discricionárias no orçamento do Exército Brasileiro. Nesse sentido, este assunto relaciona-se diretamente com o desenvolvimento nacional, à defesa e à segurança, na medida em que estes são temas intrinsicamente ligados ao Exército Brasileiro.

1.1 TEMA

O tema a ser abordado neste trabalho monográfico é “Defesa/Recursos de Defesa”. Nesse sentido, a pesquisa buscará analisar os impactos do crescente aumento das despesas relacionadas às ações orçamentárias vinculadas,

obrigatórias, frente à diminuição dos valores relacionados às despesas com ações orçamentárias discricionárias.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece, no Título IV, Da Tributação e Do Orçamento, Capítulo II, Das Finanças Públicas, Seção II, Dos Orçamentos, a iniciativa do Poder Executivo para propor o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, como se pode ver a seguir:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988, p. 103).

Nesse sentido, cabe destacar que, embora a iniciativa da proposta orçamentária seja do Poder Executivo, a competência para a aprovação é do Poder Legislativo, ficando o Poder Executivo obrigado a cumprir a Lei de Orçamento aprovada. É o que ensina Carvalho (2009, p.7), em sua obra Orçamento Público, da seguinte forma:

Quanto à forma, o orçamento é uma lei (ordinária), tendo seu rito descrito na Constituição da República (no que tange ao orçamento da União), dos Estados (no que se refere aos Orçamentos dos Estados) ou na Lei Orgânica dos Municípios (quanto aos orçamentos municipais): o Poder Executivo tem a **iniciativa** e o Poder Legislativo a **competência**, podendo, inclusive, este último, alterar a proposta encaminhada, nos termos, do art. 166 da CR/1988 (CARVALHO, 2009, p. 7, grifo do autor).

Dessa forma, o Poder Executivo elabora a proposta orçamentária que será remetida ao Congresso Nacional baseando-se no histórico orçamentário do ano anterior, corrigido pela inflação. Tal fixação de despesas corresponderá a uma expectativa de receitas para o ano seguinte. Quando as receitas estimadas previamente não são efetivamente realizadas, há a necessidade de se contingenciar ou até mesmo cortar as despesas previstas na Lei Orçamentária Anual.

Sobre a previsão das receitas, Carvalho (2009, p. 25) assim se manifesta:

A previsão do que será arrecadado no próximo ano é feita com base em cálculos que consideram as receitas arrecadadas nos dois últimos exercícios e a receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta (média aritmética de três elementos), ajustando-se o valor encontrado em função do cenário econômico projetado (CARVALHO, 2009, p.25).

O Congresso Nacional também é o responsável por estabelecer quais ações orçamentárias são de caráter obrigatório e quais ações orçamentárias são

de caráter discricionário.

As despesas de caráter obrigatório no orçamento do Exército Brasileiro, por exemplo, são aquelas destinadas ao pagamento de pessoal, às despesas com saúde, alimentação e fardamento. Classificadas como vinculadas, os valores de tais ações não podem ser contingenciados.

As despesas com ações orçamentárias discricionárias, por sua vez, embora previstas no orçamento anual do Exército Brasileiro, podem ser contingenciadas ou até mesmo cortadas caso as receitas realizadas não sejam suficientes para fazer frente à Lei Orçamentária Anual (LOA)

Nesse contexto, na década de 1990 e início dos anos 2000, era comum que os recursos destinados à aquisição de gêneros destinados à alimentação de pessoal fossem contingenciados, ocasionando transtornos à administração das Organizações Militares. Nessas ocasiões, muitas vezes, se fazia necessário o estabelecimento de meio expediente pela manhã, com a liberação da tropa no início do expediente da tarde, sem o fornecimento do almoço. Tal fato ocorria porque os recursos para aquisição de alimentação de pessoal, previstos no orçamento anual do Exército Brasileiro, eram relacionados a ações orçamentárias discricionárias. Posteriormente, os recursos para alimentação de pessoal passaram a ser descentralizados como ações vinculadas, ou seja, como ações orçamentárias obrigatórias. Após essa medida, os recursos de alimentação de pessoal não mais foram contingenciados, possibilitando a execução de expedientes de forma integral nas Organizações Militares.

Em linhas gerais, este trabalho buscará analisar o crescente aumento das despesas com ações orçamentárias de caráter obrigatório em detrimento das ações orçamentárias de caráter discricionário. Ao final, pretende-se concluir sobre a importância das ações orçamentárias obrigatórias para o Exército Brasileiro, bem como os seus impactos para o orçamento do País.

Do acima exposto, resta evidenciado que um trabalho sobre esse tema seja relevante para as áreas de Segurança e Defesa Nacional, na medida em que o orçamento perpassa várias áreas, sendo um vetor essencial para o desenvolvimento, para o fortalecimento dos objetivos traçados pelo Exército Brasileiro, bem como fundamental para a sociedade e, conseqüentemente, para a segurança nacional.

O título deste trabalho é, portanto, “Os impactos do crescente aumento

das ações orçamentárias obrigatórias no Orçamento do Exército Brasileiro: uma análise”.

1.2 PROBLEMA

Alguns números, como o percentual de despesas com ações vinculadas da LOA, ações obrigatórias, em relação ao total de recursos previstos para serem executados com ações orçamentárias discricionárias, serviram como indicadores para o desenvolvimento do interesse em investigar, por intermédio de uma análise, os impactos do crescente aumento das despesas com ações orçamentárias obrigatórias em detrimento dos gastos com ações orçamentárias discricionárias no orçamento do Exército Brasileiro. Analisar esses resultados foi uma das razões do presente estudo, gerando o problema a ser equacionado, a seguir.

Quais os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no orçamento do Exército Brasileiro?

1.3 OBJETIVOS

Analisar os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no Orçamento do Exército Brasileiro.

Para a consecução desse objetivo maior, foi vislumbrado o seguinte objetivo intermediário: explicar a proporção das ações orçamentárias vinculadas no orçamento do Exército Brasileiro.

1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O trabalho pretende abordar o crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no Orçamento do Exército Brasileiro, a partir de 2000, até o ano de 2020.

A abordagem desse estudo, delimitada aos últimos vinte anos, deve-se ao fato da experiência profissional do autor, que trabalhou por cerca de cinco anos na 6ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, que trata de Orçamento e Finanças.

Nesse sentido, baseado na observação do autor, ao longo daquele período, foi verificado o crescimento das ações orçamentárias vinculadas. Tal crescimento foi baseado na premissa de que uma ação orçamentária vinculada não sofreria contingenciamento.

Com o passar dos anos, de fato, as ações orçamentárias vinculadas não sofreram contingenciamento. Por outro lado, as ações orçamentárias discricionárias, muitas vezes relacionadas a atividades sob a gestão de uma ação orçamentária obrigatória, continuaram a sofrer repetidos contingenciamentos ao longo dos anos. Como exemplo, pode ser citada a ação orçamentária de alimentação de pessoal, que é vinculada e não sofre contingenciamento. Entretanto, para a confecção dos alimentos, são necessárias despesas com água e energia elétrica, por exemplo. Tais despesas, por sua vez, são discricionárias e sofrem contingenciamentos quando há necessidade de flexibilizar o orçamento devido à arrecadação de impostos abaixo do previsto. Logo, pode-se constatar que, embora a ação orçamentária destinada à alimentação de pessoal seja obrigatória e, portanto, não seja contingenciada, a ação orçamentária de alguns insumos para a confecção dos alimentos é discricionária, podendo ser contingenciada e comprometer a confecção dos alimentos propriamente dita.

Dessa forma, o presente estudo pretende analisar os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no Orçamento do Exército Brasileiro, no período compreendido entre 2010 e 2020.

1.5 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O estudo deste assunto é importante pela transversalidade entre o tema e os campos de conhecimento da Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional.

Nesse sentido, o orçamento público e, sobretudo, o orçamento de defesa transpassa todos os programas, projetos e atividades do Exército Brasileiro.

Desde o pagamento das contas de água, energia, telefone, contratos de conservação e limpeza, passando pela aquisição de alimentos, fardamentos, medicamentos, combustíveis, óleos e lubrificantes, até a aquisição de viaturas, materiais permanentes, bem como a implementação de projetos estratégicos, como o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON, a nova família de Viaturas Blindadas Sobre Rodas - GUARANI e o apoio de fogo de longo

alcance, com elevada precisão e letalidade - ASTROS 2020. Todas essas despesas correntes, bem como os projetos estratégicos tem uma transversalidade com os campos da Defesa, Segurança e Desenvolvimento Nacional.

A transversalidade com o campo da Defesa pode ser constatada por intermédio, por exemplo, da instalação e manutenção dos Pelotões de Fronteira em áreas estratégicas da Amazônia, ocupando a área, contribuindo para a defesa territorial e favorecendo o combate a crimes tipicamente fronteiriços, como o tráfico de drogas, protegendo a fauna e a flora da região.

O orçamento do Exército Brasileiro também é transversal ao campo da Segurança, na medida em que as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), realizadas recentemente em algumas cidades brasileiras, como Rio de Janeiro-RJ e Natal-RN, só foram possíveis porque recursos foram gastos nas áreas de preparo e emprego das tropas, possibilitando a disponibilidade permanente dos militares para atuarem quando acionados.

Da mesma forma, há transversalidade entre o orçamento do Exército Brasileiro e o campo do Desenvolvimento Nacional, na medida muitos recursos orçamentários são empregados no desenvolvimento de projetos estratégicos como o SISFRON, o GUARANI, e o ASTROS 2020. O emprego de recursos naqueles projetos reveste-se de ferramentas catalisadoras para o crescimento e consolidação da ciência, tecnologia e indústria nacional.

Em síntese, o SISFRON, por exemplo, é “um sistema integrado de sensoriamento, de apoio à decisão e de emprego operacional cujo propósito é fortalecer a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira”, conforme definição constante do sítio eletrônico do Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército Brasileiro (DCT). Há transversalidade entre o SISFRON e o desenvolvimento nacional na medida em que todo o Estado poderá usufruir dos dados obtidos no SISFRON. Nesse sentido, as ações do Estado nas áreas monitoradas pelo SISFRON poderão ser mais eficientes e eficazes, favorecendo o combate de crimes transfronteiriços e possibilitando o alcance do bem comum, resultado desejável para caracterizar o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, as constantes restrições orçamentárias do País ocasionam o contingenciamento de ações orçamentárias discricionárias, enquanto que as ações orçamentárias obrigatórias mantêm o recebimento do quantitativo de recursos fixados na Lei Orçamentária Anual. Entretanto, existe transversalidade na

execução das despesas entre as ações orçamentárias vinculadas e discricionárias, como, por exemplo, na confecção de alimentos, onde a ação orçamentária de alimentação de pessoal é de caráter obrigatório, enquanto as ações orçamentárias referentes ao pagamento das despesas de concessionárias de serviços públicos de energia elétrica e de água são de caráter discricionário.

As contribuições para o Exército Brasileiro e para o País são eloquentes: melhor gestão dos gastos públicos relacionados à Defesa, analisar o crescimento das ações orçamentárias obrigatórias em detrimento das ações orçamentárias discricionárias, bem como favorecer à possibilidade de encontrar soluções que integrem a execução de despesas referentes a ações orçamentárias vinculadas e discricionárias de forma harmônica.

1.6 REFERENCIAL TEÓRICO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, dispõe que as leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, de acordo com o Art. 165, incisos I, II e III. (Brasil, 1988, p. 103).

O Plano Plurianual (PPA) é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos. Nesse sentido, além de estar previsto no artigo 165 da Constituição Federal, o atual Plano Plurianual foi regulamentado pela Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Nesse sentido, tal lei que instituiu o plano plurianual estabeleceu, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, 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.

A principal finalidade da LDO, de acordo com o art. 165, § 2º da Constituição Federal “é orientar a elaboração dos orçamentos fiscais,

da seguridade social e de investimento do poder público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e as empresas públicas e autarquias” (BRASIL, 1988, p. 103). Nesse sentido, a LDO busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual.

Além disso, a Estratégia Nacional de Defesa, ao tratar do assunto orçamento, prevê que deverá ser buscada a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o Setor de Defesa, como se pode constatar no extrato a seguir:

“ED-5 Regularidade orçamentária

Visa possibilitar ao Setor de Defesa melhores condições de planejar o emprego dos recursos orçamentários, e, dessa forma, racionalizar o seu uso, tornando os gastos em defesa mais eficientes. Adicionalmente, busca compatibilizar o orçamento de defesa à envergadura do País no cenário mundial.

AED-25 Buscar a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o Setor de Defesa.

AED-26 Buscar a vinculação orçamentária e financeira de percentual adequado do PIB em gastos com defesa”. (Brasil, 2016, p. 39)

Nesse sentido, é válido destacar que a versão da Estratégia Nacional de Defesa, sob apreciação do Congresso Nacional, ao prever “buscar a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o Setor de Defesa” (Brasil, 2016, p. 39), demonstra a importância do orçamento para a realização dos projetos estratégicos do Exército Brasileiro.

Ainda sobre a importância do orçamento para o funcionamento do Exército Brasileiro, bem como a implantação dos projetos estratégicos da Instituição, cabe destacar que há a previsão legal para que haja uma relação entre as receitas previstas e as despesas fixadas, conforme normatiza o artigo 2º da Lei 4.320/64, da seguinte forma: “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, [...] e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

Atualmente, o Cadastro de Ações, documento emitido pela Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apresenta as ações orçamentárias utilizadas pelo Exército Brasileiro. Tal documento faz uma descrição pormenorizada das características das ações orçamentárias, regulamentando o seu emprego, bem como prevendo a distribuição dos recursos por intermédio de planos orçamentários. O cadastro de

ações é uma importante ferramenta para estudar o tipo da ação orçamentária, na medida em que é possível extrair informações que, quando analisadas em conjunto com outros documentos, permitem concluir sobre a discricionariedade ou a obrigatoriedade da ação orçamentária considerada.

Nesse contexto, ao final dos trabalhos de pesquisa, o resultado pretendido será a obtenção de uma análise os impactos do crescente aumento das ações orçamentárias obrigatórias no Orçamento do Exército Brasileiro.

1.7 METODOLOGIA

O trabalho será desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica, documental e de campo, compreendendo as seguintes técnicas:

- a. será realizado um estudo exploratório, baseado no que já se tem concretizado sobre o assunto em âmbito federal e no Exército Brasileiro;
- b. o tipo de pesquisa que servirá de base será a pesquisa qualitativa; e
- c. a análise de dados será baseada em métodos estatísticos e gráficos.

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa será dividida em três partes distintas, a saber: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.

Estes tipos de pesquisa seguirão as técnicas a seguir:

- a. levantamento da bibliografia;
- b. seleção da bibliografia e documentos;
- c. leitura analítica da bibliografia selecionada;
- d. fichamento (elaboração das fichas bibliográficas, de citação, de resumo e analíticas);
- e. análises comparativas;
- f. pesquisa de levantamento de dados, por intermédio de questionários e entrevistas direcionadas a profissionais que possuam notório conhecimento do assunto, principalmente na SEF e no EME, particularmente com relação às Ações Orçamentárias; e
- g. análise crítica, tabulação das informações obtidas e consolidação das questões de estudo.

A coleta do material bibliográfico será realizada mediante a consulta às obras existentes nas bibliotecas da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), da Escola Superior de Guerra (ESG), da Escola de Guerra Naval (EGN), Biblioteca Nacional, Biblioteca da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e fontes particulares.

A pesquisa documental será realizada mediante consulta e análise dos documentos, das Leis, dos Decretos e das Portarias de âmbito federal, bem como os vigentes no Ministério da Defesa e no Exército Brasileiro.

A pesquisa de campo será realizada mediante a aplicação, por parte do autor deste projeto, dos seguintes instrumentos de coleta de dados: questionário e entrevista (semi-estruturada).

O trabalho terá prosseguimento com a elaboração do texto onde constarão as questões, objeto de estudo, enfatizando as hipóteses levantadas, bem como as conclusões pertinentes ao assunto analisado.

2. O PLANO PLURIANUAL (PPA), A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) E A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

2.1 O PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento que faz a previsão, de forma regionalizada, de todas as despesas que devem ser realizadas pelo governo federal, correntes e de capital, nos próximos quatro anos, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas para a Administração Pública Federal. Deve conter todos os programas de trabalho que serão realizados, bem como as receitas estimadas para o período considerado. O PPA é como se fosse o total das fatias dos orçamentos anuais de um período de quatro anos.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 prevê que o Plano Plurianual deve conter as os programas de duração continuada, as despesas de capital e as dela decorrentes, conforme se pode constatar, por intermédio de um extrato do Art. 165, da seguinte forma:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: (EC no 86/2015)

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988, p. 103).

O PPA deverá ser encaminhado ao Congresso até quatro meses antes do encerramento do exercício, sendo que deverá ser devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Entretanto, a sua vigência não coincide com o mandato do Presidente da República, pois o mandato é elaborado no primeiro ano de um governo, com vigência a partir do segundo ano de governo. Sobre este assunto, Carvalho assim se manifesta:

Assim, o Presidente eleito executa, durante o seu mandato, três anos do plano por ele elaborado, deixando o último ano do PPA para ser executado pelo próximo Presidente, da mesma forma que ele, ao tomar posse, encontrou vigendo o PPA do Chefe anterior. (CARVALHO, 2009, p.127).

O PPA pode ser revisto quando houver a edição da Lei Orçamentária Anual

e também todo mês de junho, ocasião em que ocorre a revisão anual do PPA. Essas revisões são importantes porque os Programas de Trabalho só podem constar da Lei Orçamentária Anual se estiverem previstos também no PPA.

2.2 A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, a normalização da atividade financeira do Estado iniciou-se com a Lei nº 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Além de estabelecer diretrizes que devem ser seguidas pela Lei de Orçamento Anual (LOA), a LDO também deve considerar as disposições do PPA. Sobre este assunto, Carvalho, em sua obra Orçamento Público, assim se manifesta:

Nesse diapasão, compete à LDO, com base no previsto no PPA, elencar as metas e prioridades que deverão ser observadas na confecção do orçamento. Cumpre ressaltar que o PPA traz os programas de trabalho que serão executados ao longo dos próximos quatro anos. A LDO, estabelecendo prioridades, define aquilo que será feito primeiro. (CARVALHO, 2009, p. 131).

Sobre a LDO Carvalho (2009, p. 131) descreve o seguinte: “considerando a Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO compreenderá os itens seguintes”:

- a. Orientações para a elaboração dos orçamentos;
- b. Metas para as despesas de capital;
- c. Alterações na Legislação;
- d. Política de Aplicação das Agências de Fomento;
- e. Política de Pessoal;
- f. Metas fiscais;
- g. Riscos Fiscais;
- h. Reserva para contingências;
- i. Evolução do patrimônio;
- j. Preços;
- k. Avaliação dos Programas de Trabalho e
- l. Prazo (CARVALHO, 2009, p. 131).

2.3 A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A proposta da lei orçamentária anual, também conhecida como PLOA, será enviada ao Congresso nacional pelo Poder Executivo até o mês de agosto do ano anterior ao qual o orçamento entrará em vigor.

Nesse sentido, segundo Art. 22 da Lei nº 4.320/1964, a proposta orçamentária deverá ser composta pela Mensagem Presidencial, pelo Projeto de Lei de Orçamento propriamente dito e por planilhas explicativas. Tais planilhas devem conter a receita arrecadada nos três últimos exercícios, a receita prevista para o ano em que se elabora a proposta, a receita prevista para o exercício a que se elabora prevista, a despesa realizada no exercício imediatamente anterior, a despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta e a despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 165, § 5º, por sua vez, descreve que o a Lei Orçamentária Anual compreenderá os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social. Há a separação dos três orçamentos porque, segundo Carvalho (2009, p. 116), “com os recursos segregados fica mais fácil garantir que os valores destinados à seguridade social sejam, de fato, aplicados nas áreas de saúde, assistência e previdência, não sendo objeto de desvio.”

É válido destacar que, quanto aos orçamentos fiscal e de investimento da Lei Orçamentária Anual, existe uma função social no sentido de diminuir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional. Tal função social vem ao encontro da doutrina da Escola Superior de Guerra quanto ao desenvolvimento nacional, na medida em que o orçamento, razão do presente estudo, contribui para a redução das desigualdades regionais do País. Sobre este assunto, pode-se citar o seguinte:

“No que concerne à ‘função social’ do orçamento, é preciso mencionar que o orçamento fiscal e de investimentos, compatibilizados com o Plano Plurianual, terão, entre suas funções, a de reduzir **desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional**” (CARVALHO, p.116, grifo do autor).

A Lei Orçamentária Anual poderá sofrer ajustes decorrentes de veto, emendas ou rejeições. Os recursos que ficarem sem despesas após tais ajustes poderão ser utilizados por intermédio de créditos especiais ou suplementares. Entretanto, haverá necessidade de prévia e específica autorização legislativa. Nesse sentido, o Poder Executivo não tem competência para modificar a LOA. Os créditos especiais e suplementares constituem-se em ferramentas importantes, sobretudo, para a execução orçamentária referente às ações orçamentárias

discricionárias, muitas vezes atingidas diretamente por cortes orçamentários. Uma vez que a maior parte do orçamento é composta de recursos vinculados, há pouca flexibilidade para a execução dos recursos referentes às ações orçamentárias discricionárias. Dessa forma, os créditos especiais ou suplementares, na medida em que são provenientes de recursos que ficaram sem despesas correspondentes, podem trazer soluções para eventuais cortes orçamentários realizados em outras áreas, uma vez que podem ser realocados.

O orçamento empregado no Brasil é o “orçamento programa”. No “orçamento programa” o orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas, a alocação de recursos visa atingir objetivos e metas, há a utilização sistemática de indicadores de resultados, sendo que o controle visa a avaliar a eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Além disso, são considerados os custos dos programas, mesmo que extrapolam o exercício considerado, os principais critérios classificatórios são o funcional e o programático, há ênfase nos aspectos administrativos e de planejamento, sendo que as decisões orçamentárias são baseadas em técnicas de análise das situações possíveis.

Sobre o orçamento de desempenho, com a obtenção dos resultados previstos por ocasião da fase de planejamento orçamentário, Giacomoni (2017), assim se manifesta:

O grande dilema dos políticos que comandam a administração pública é transformar suas promessas eleitorais em ações efetivas. É uma tarefa difícil, mesmo quando são elaborados programas com essas finalidades, pois estes podem não ser efetivos na consecução de seus objetivos. Para Kasdin, a superação dessas dificuldades exige considerar medidas de desempenho como o elemento central da administração de programas governamentais (GIACOMONI, 2017, p. 199).

O orçamento-programa foi criado pela ONU na década de 1960 para aumentar a capacidade de gerenciamento do Estado, tendo como foco os resultados, os produtos do orçamento previamente planejado. Nesse sentido, no orçamento-programa define-se antes o que será feito com os recursos, sendo que o Estado, por intermédio de indicadores, tem capacidade de verificar se os objetivos e metas foram alcançados.

2.4 O CICLO ORÇAMENTÁRIO

O ciclo orçamentário é constituído das etapas de elaboração, discussão e aprovação da Lei Orçamentária Anual.

O Poder Executivo formula a sua proposta e consolida as propostas encaminhadas pelos demais Poderes, inclusive o Ministério Público. Para tanto, o Poder Executivo utiliza-se da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) que, por intermédio do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), consolida todas as propostas, bem como registra as metas e programas de trabalho a serem desenvolvidos no próximo exercício.

Após a unificação das propostas dos Poderes, o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) é encaminhado em papel e meio magnético ao Congresso Nacional. Cabe destacar que, embora o Poder Executivo reúna e consolide as propostas dos demais Poderes, não tem competência para interferir nas propostas a ele enviadas.

Segundo Carvalho (2009, p. 98), o ciclo orçamentário pode ser esquematizado da seguinte forma:

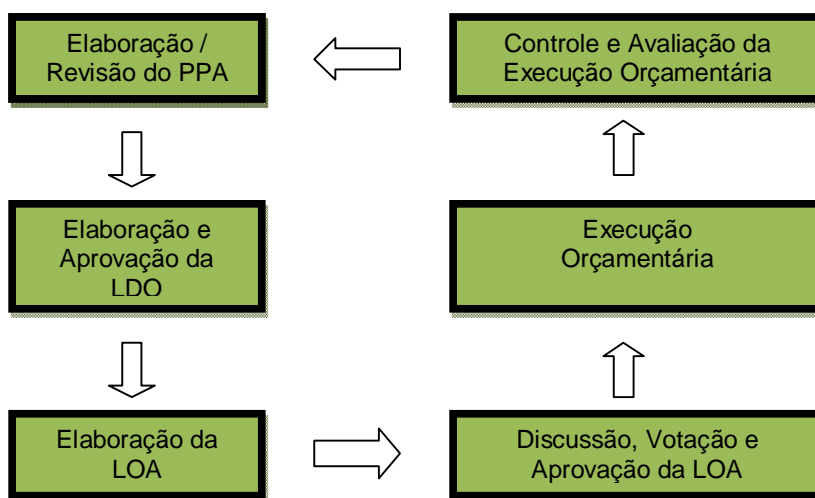


Figura 1: Ciclo Orçamentário.

Fonte: José Carlos Oliveira de Carvalho, Orçamento Público, Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, p.98.

A Proposta da Lei Orçamentária Anual, após consolidada pelo Poder Executivo, deve ser encaminhada ao Congresso Nacional “até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro”, conforme o § 2º, do Art. 35 dos Atos de Disposição Constitucional Transitória da Constituição Federal de 1988 (BRASIL,

1988, p.151). Nesse sentido, a data limite para a remessa da referida proposta é o dia 31 de agosto de todos os anos, uma vez que, após este dia, haverá menos de quatro meses para o fim do exercício financeiro.

Caso a proposta não seja recebida pelo Congresso Nacional até aquela data, o Poder Legislativo considerará como proposta a lei de orçamento vigente. O recebimento da Proposta da Lei Orçamentária Anual no Congresso Nacional ocorre em uma sessão solene, ocasião em que é lida a mensagem do Presidente da República. Tal mensagem é parte componente do projeto de lei e explica, em palavras, os dados numéricos, os programas de trabalho, a previsão de receitas, as perspectivas econômicas para o ano seguinte, os estudos realizados e outras informações constantes da Proposta da Lei Orçamentária Anual.

Sobre esta etapa, Carvalho (2009, p. 98) se manifesta da seguinte forma: “Após a leitura, o projeto é encaminhado para a comissão mista, composta por 84 parlamentares (63 deputados e 21 senadores), que tem como presidente e relator um membro de cada Casa, alternadamente”.

A comissão, então, será dividida em subcomissões que analisarão a Proposta da Lei Orçamentária Anual por áreas, ocorrendo, em seguida, a primeira votação no Congresso, no âmbito da subcomissão. Após a primeira votação, “ocorrerá a reunião das subcomissões, formando novamente a comissão, onde ocorrerá a segunda votação”, de acordo com Carvalho (2009, p. 99).

Nesse sentido, o Poder Executivo poderá solicitar mudança na Proposta da Lei Orçamentária Anual enviada ao Congresso Nacional, **“desde que não tenha sido iniciada a votação da parte que se pretende alterar”**, conforme ensina Carvalho (2009, p. 99, grifo do autor).

Por fim, o Plenário do Congresso Nacional, em sessão conjunta, realizará a terceira e última votação da Proposta da Lei Orçamentária Anual. Embora a sessão seja conjunta, a contagem de votos é separada no âmbito de cada casa legislativa. Após a conclusão da votação, a lei é encaminhada para a sanção do Presidente da República.

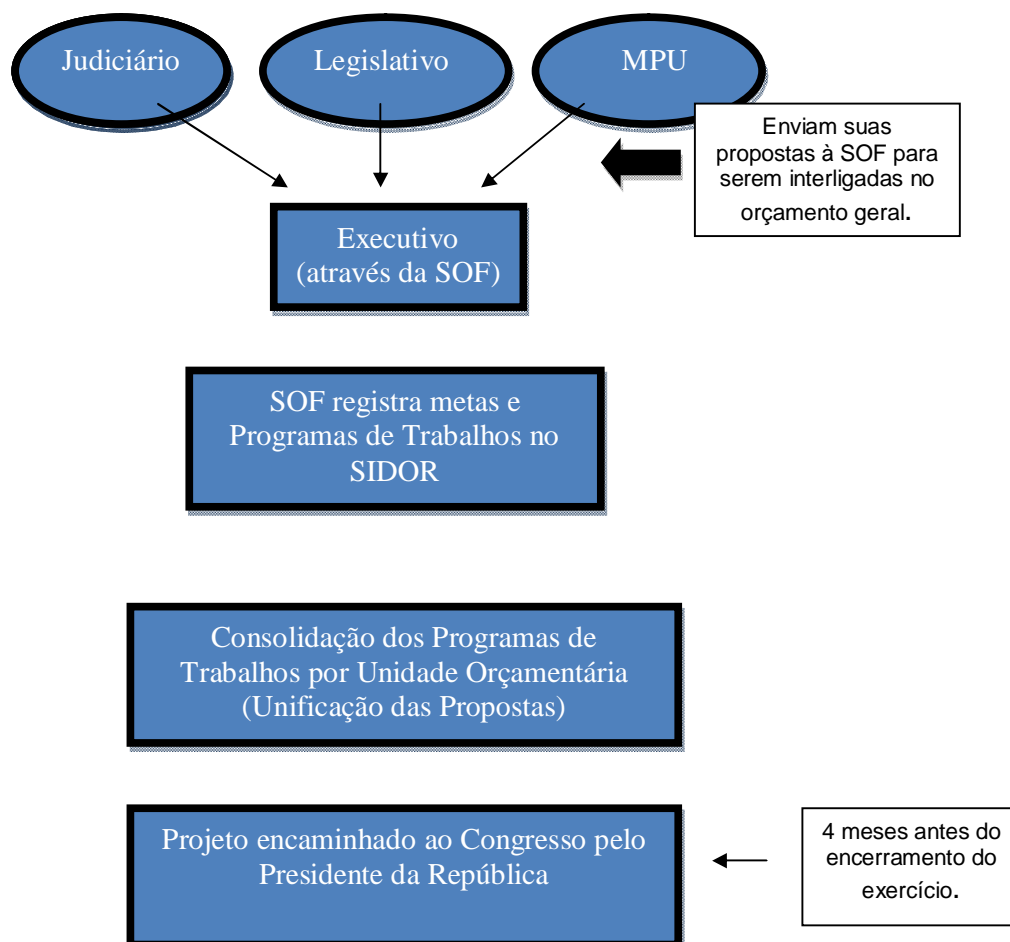
Quanto ao prazo para aprovação da lei orçamentária, o Parlamento terá até o final da sessão legislativa para fazê-lo. Caso a lei não seja aprovada até o final da sessão legislativa, o Congresso não poderá entrar em recesso. Cabe destacar, portanto, que o prazo para a devolução da lei aprovada pelo Parlamento ao Presidente da República é até o término da sessão legislativa. Após trinta dias

do término da sessão legislativa sem que a lei orçamentária tenha sido enviada para a sanção presidencial, “a pauta do Parlamento ficará obstruída e nada mais poderá ser votado (exceto medida provisória, que, por tratar de assuntos de natureza urgente e relevante, tem preferência sobre as demais matérias), até que o orçamento seja aprovado”, conforme Carvalho (2009, p.99).

O Presidente da República, por sua vez, dispõe de quinze dias para sancionar ou vetar a Lei Orçamentária Anual e, caso não haja vetos, 48 horas para promulgá-la e enviá-la para publicação.

Caso o Presidente da República vete a Lei Orçamentária Anual, total ou parcialmente, será necessária a remessa da lei para apreciação do Parlamento, que poderá manter ou derrubar os vetos realizados. Após a análise do Congresso, a Lei Orçamentária Anual retorna ao Poder Executivo para a homologação e, desta vez, não caberá mais vetos. Desta vez, o Presidente disporá de 48 horas para promulgar a Lei Orçamentária Anual.

Sobre o processo orçamentário, Carvalho (2009, p.100), esquematicamente, assim se manifesta:



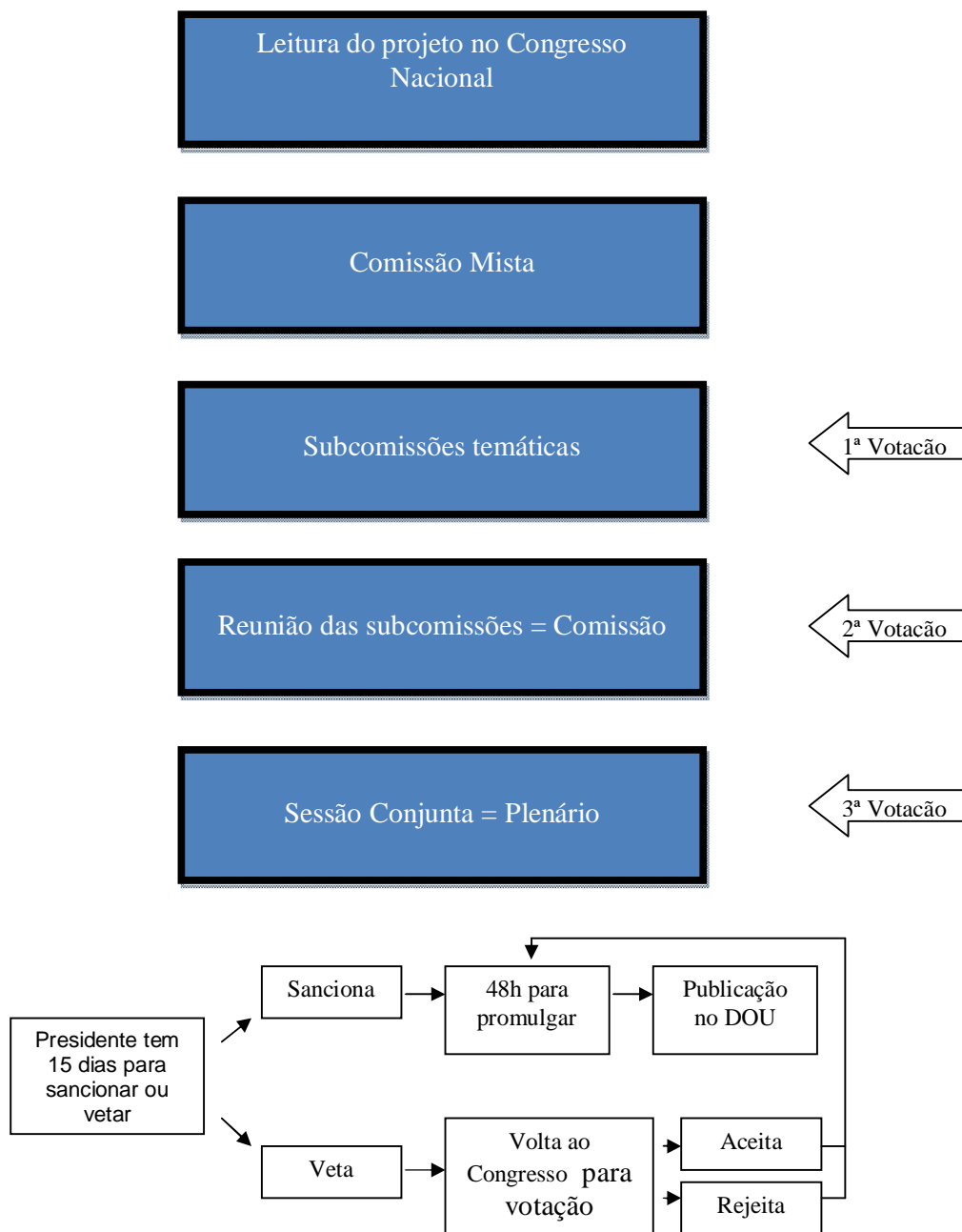


Figura 2: Processo Orçamentário.

Fonte: José Carlos Oliveira de Carvalho, Orçamento Público, Rio de Janeiro, Elsevier, 2009, p.100.

3. O ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 O ORÇAMENTO FISCAL

O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil em 2019 foi de R\$ 7,3 trilhões, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2020). O desempenho do PIB em 2019 põe a economia brasileira entre as dez maiores do mundo.

O Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tem uma “extensão territorial de cerca de 8,5 milhões de km²” (BRASIL, 2020) e ocupa a 5ª posição entre os maiores países do mundo. Tal extensão territorial impõe ao Brasil aproximadamente 16,8 mil km de fronteiras terrestres, com nove países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana, Uruguai, Paraguai, Peru, Venezuela, Suriname) e com o Departamento Ultramarino Francês da Guiana.

Além disso, o Brasil possui 7.491 km de litoral, 3,5 milhões de km² de Mar Territorial, bem como a Zona Econômica Exclusiva que, entre outras riquezas, possui uma reserva de 12,4 bilhões de barris de petróleo, segundo a Agência Nacional de Petróleo (BRASIL, 2020).

Nesse contexto, a previsibilidade do orçamento fiscal permite que o Ministério da Defesa alcance os objetivos de manter as Forças Armadas aprestadas, modernas e integradas, bem como dar continuidade aos investimentos já contratados, desenvolver a Base Industrial de Defesa do País, além de permitir atuar em ações subsidiárias como Garantia da Lei e da Ordem, transporte aéreo, apoio assistencial, atuar nas áreas de saúde e ensino, contribuir com a área social em Programas Governamentais como os Projetos “Soldado Cidadão” e “Rondon” e colaborar para a manutenção da paz e segurança Internacionais nas Missões de Paz do Líbano e da República Centro-Africana . Tais objetivos estão intimamente relacionados com a Defesa, a Soberania e o Desenvolvimento Nacional.

Entretanto, a despeito das proporções territoriais do País, o Brasil é um dos países da América do Sul que menos investem na área de Defesa em relação ao Produto Interno Bruto, como pode ser observado no Gráfico abaixo:

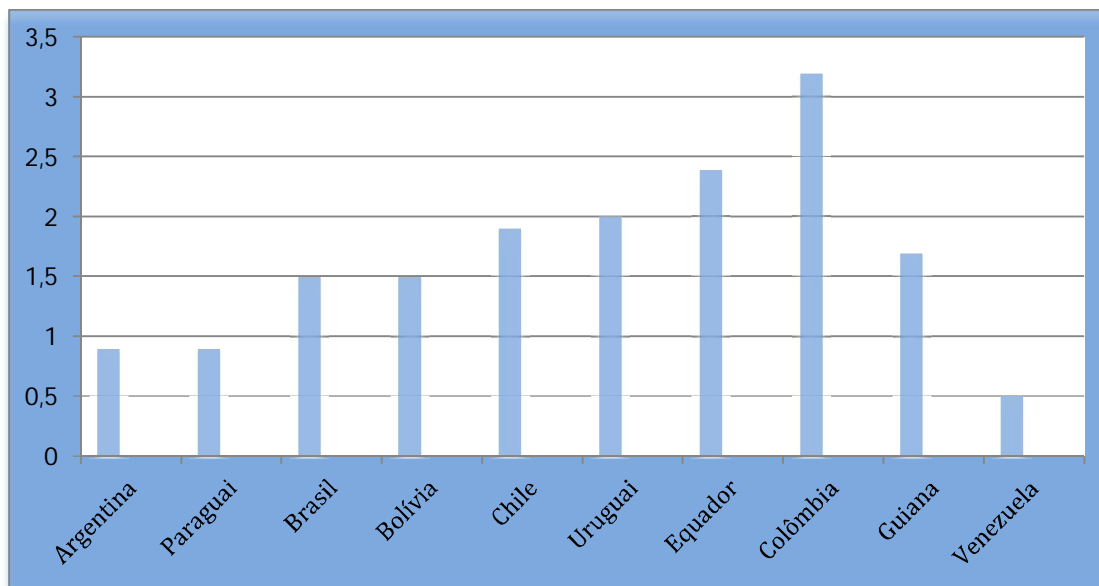


Gráfico 1: % PIB investido na área de Defesa

Fonte: Banco Mundial (Databank – Military Expenditure (% of GDP))

As dez maiores economias do mundo investem da seguinte forma na área de Defesa:

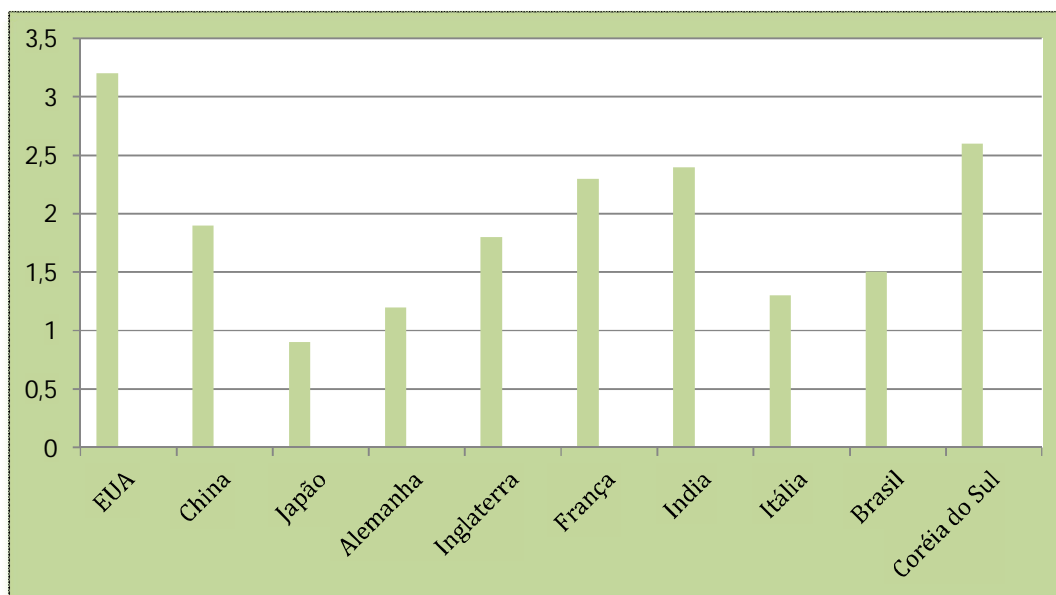


Gráfico 2: % PIB investido em área de Defesa

Fonte: Banco Mundial (Databank – Military Expenditure (% of GDP))

Nesse contexto, é válido destacar também que o orçamento público no Brasil tornou-se impositivo, por intermédio das Emendas Constitucionais nº 100 e 102/2019. Ou seja, as Emendas Constitucionais nº 100 e 102/2019 estabeleceu que o Poder Executivo têm o “dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” (Brasil, 2019).

Se por um lado a impositividade do orçamento garante a entrega de bens e serviços à sociedade, por outro lado reduz a flexibilidade da Administração Pública para realocar recursos.

As constantes crises econômicas pelas quais passa o País também contribuem para impor uma parcela de imprevisibilidade à execução orçamentária. Tal fato ocorre porque, com as crises econômicas, as receitas orçamentárias não são realizadas conforme o planejamento inicial, ocasionando na necessidade de realizar cortes ou contingenciamentos na execução do orçamento corrente. O corte orçamentário, quando ocorre, impede a execução orçamentária no exercício financeiro considerado. O contingenciamento, por sua vez, bloqueia a execução dos recursos até que haja receitas suficientes para fazer frente à execução da programação orçamentária. Nesse contexto, cabe destacar que as crises econômicas, os cortes e os contingenciamentos orçamentários vão de encontro ao que prevê a Política Nacional de Defesa, quando cita, na Ação Estratégica de Defesa nº 25, que se deve “buscar a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o Setor de Defesa”. (BRASIL, 2016).

A busca pela organização e previsibilidade orçamentária levou o Congresso Nacional do Brasil a aprovar a Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como Lei do Teto de Gastos. A EC nº 95/2016 institui um “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros...” (BRASIL, 2016). Dessa forma, o Novo Regime Fiscal define um limite máximo para as despesas primárias com pessoal, previdência, custeio administrativo, investimentos, enfim, todos os gastos do Governo Federal, referentes a todos os Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como às despesas com saúde, educação defesa, etc.

A EC nº 95/2016 vigorará de 2017 a 2036, considerando o ano de 2016 como ano base, sendo que o ano de 2017 considerará os gastos de 2016 mais 7,2%, o ano de 2018 considerará os gastos realizados em 2017 acrescidos do

IPCA dos últimos doze meses, sempre tomando por base o mês de junho de cada ano, da seguinte forma:

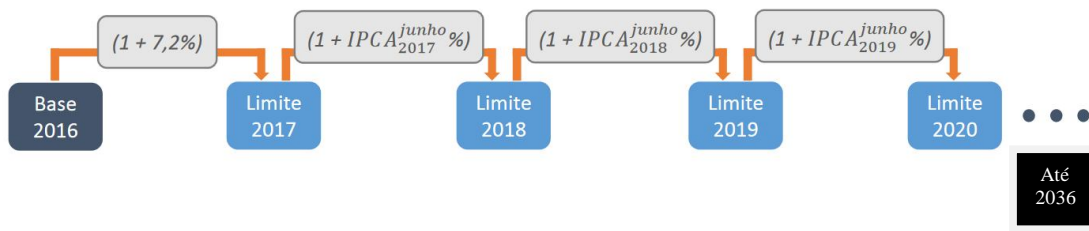


Figura 3: EC nº 95/2016 – “Lei do Teto de Gastos” / Ilustração do Crescimento dos Gastos de 2017 à 2036

Fonte: (FONSECA, 2020).

Como se pode constatar, o estabelecimento do Orçamento Impositivo e a promulgação da EC nº 95/2016 são instrumentos que, ao mesmo tempo em que favorecem a organização e o planejamento, aumentando a previsibilidade orçamentária, também contribuem para que haja cada vez menos flexibilidade na execução das despesas, haja vista a existência de constantes crises econômicas, os cortes e contingenciamentos decorrentes dessas crises, bem como as imposições e os limites de gastos estabelecidos pelas leis.

É válido destacar também que a EC nº 95/2016, a Lei do Teto de Gastos, prevê um limite para as despesas, mas não para as receitas. Ou seja, em uma hipótese de crescimento econômico maior do que o previsto inicialmente, ocasionando um aumento de arrecadação de receitas, ainda assim, o teto de gastos estabelecido legalmente deve ser mantido. Nesse caso, as receitas arrecadadas constituirão o superávit primário, invertendo a situação fiscal deficitária que o Brasil tem passado nos últimos anos.

As despesas obrigatórias e discricionárias do Orçamento Fiscal de 2020 constituem um valor total de um trilhão, setecentos e cinquenta e sete bilhões e trezentos milhões de reais. Desse total, R\$ 1,62 trilhões (92%) são despesas obrigatórias, enquanto as despesas discricionárias são de cerca R\$ 136,8 bilhões (8%). Do total de despesas discricionárias, R\$ 46,2 bilhões constituem emendas parlamentares, restando, efetivamente, apenas R\$ 90,6 bilhões para a gestão de todas as despesas discricionárias do País. Graficamente, os dados podem ser expressos da seguinte forma:

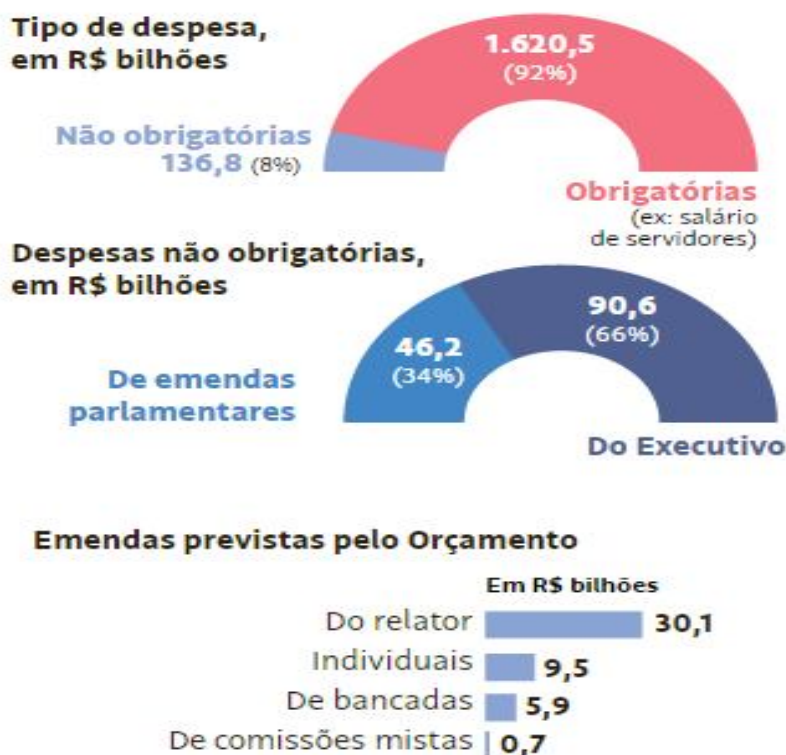


Figura 4: Despesas Discricionárias e Despesas Obrigatórias
 Fonte: (FONSECA, 2020, apud Folha de São Paulo).

Nesse sentido, o Orçamento Impositivo reservou, aproximadamente, 34% dos recursos discricionários para emendas parlamentares. As emendas parlamentares são recursos que permitem ao Poder Legislativo realizar projetos diretamente em suas bases eleitorais, por intermédio de construção de ginásios, pontes, estradas, creches, etc. Tais recursos, ainda que empregados em proveito da população, reduzem a flexibilidade do governo na execução de despesas para a realização de políticas públicas pelo Poder Executivo, reduzindo sobremaneira a flexibilidade na execução de despesas. Ou seja, se antes o governo dispunha de R\$ 136,8 bilhões para a execução de suas políticas públicas, após a aprovação das emendas parlamentares restarão apenas R\$ 90,6 bilhões para a realização das despesas discricionárias de custeio e investimento.

A situação de déficit fiscal do Brasil tem sido uma constante desde 2014, conforme o gráfico abaixo:

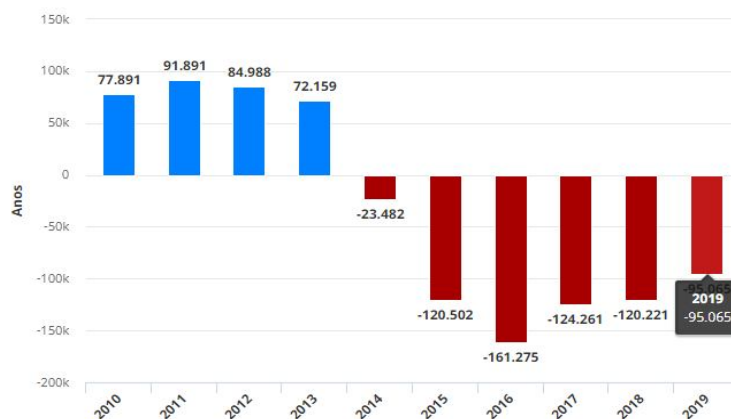


Figura 5: Superávite e Déficit Fiscal do Brasil
 Fonte: (MARTELLO, 2020; SOUSA, 2020)

O Cenário de recorrentes déficits fiscais impôs ao País a necessidade de realizar reformas visando reduzir o tamanho do Estado, tendo, como objetivo final o equilíbrio fiscal, bem como a formação de superávite primário. A reforma da previdência, aprovada em outubro de 2019, bem como a realização de privatizações de empresas estatais das áreas de “aeroportos, rodovias, ferrovias, e parques nacionais” (ALVARENGA, 2020). Além disso, privatizações nas áreas de portos, óleo e gás, energia, defesa e segurança, economia e tecnologia, desenvolvimento regional, abastecimento, comunicações e mineração, estão entre as ações governamentais voltadas à obtenção do equilíbrio fiscal e ao favorecimento do crescimento econômico do País.

Entretanto, com o advento da pandemia do covid-19, os trabalhos voltados à obtenção do equilíbrio fiscal foram interrompidos, sendo que foi aprovado, pelo Congresso Nacional, um orçamento paralelo, o chamado Orçamento de Guerra (Proposta de Emenda à Constituição - PEC 10/20). Nesse sentido, todos os gastos relacionados à pandemia serão geridos com recursos do orçamento de guerra. Os gastos estimados com a Covid-19 no Brasil, até o presente momento, segundo o Ministério da Economia, são de cerca de R\$ 350 bilhões. (MARTELLO, 2020). Tal volume de recursos comprometerá ainda mais a economia do País nos próximos anos.

3.2 O ORÇAMENTO DO EXÉRCITO

O Estado-Maior do Exército (EME), Órgão de Direção Geral (ODG), é responsável pelo planejamento orçamentário e pela confecção da Proposta Orçamentária das Unidades Orçamentárias Comando do Exército, Fundo do Exército e Fundação Osório.

O EME consolida as necessidades setoriais de custeio, bem como os Programas Estratégicos / investimentos, com o objetivo de elaborar a Proposta Orçamentária. Cabe destacar também que há o acompanhamento orçamentário dos Programas Estratégicos / Investimentos, visando realizar o monitoramento e o controle quanto aos indicadores, objetivos e metas, de modo a possibilitar o alcance dos resultados nos prazos previamente planejados.

A Diretoria de Gestão Orçamentária, subordinada à Secretaria de Economia e Finanças, é responsável por realizar a execução orçamentária, a gestão setorial a cargo da SEF, a gestão dos recursos do Fundo do Exército, a produção de informações gerenciais, o controle das importações e exportações e das dívidas interna e externa.

A Diretoria de Contabilidade, por sua vez, é responsável pelas atividades de custos, patrimônio e controle de numerário. Tais atividades estão consubstanciadas na missão da Diretoria de “tem por finalidade realizar as atividades de contabilidade e da Programação e Execução Financeira dos recursos da gestão tesouro...” (BRASIL, 2020)

O Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário (SIGA) foi criado pela Portaria nº 50, de 19 de julho de 2016, com o objetivo de realizar o gerenciamento das informações para a elaboração e acompanhamento do Orçamento do Exército. Além disso, o SIGA faz o acompanhamento da execução dos programas e projetos estratégicos, bem como organiza as informações orçamentárias, permitindo maior confiabilidade e agilidade no processo decisório da gestão do orçamento e da prestação de contas, além de possibilitar a integração com o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

O ciclo orçamentário do Exército se inicia com o lançamento das Necessidades Gerais do Exército (NGE) no Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário, no Módulo Planejamento, nos meses de janeiro,

fevereiro e março. Em seguida, em maio, tem início a fase de captação das Necessidades Gerais do Exército, com a correspondente inserção de informações no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Por fim, depois da confecção da Pré-Proposta Orçamentária, com a consolidação de todas as informações das Necessidades Gerais do Exército, a Proposta Orçamentária do Exército é lançada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento nos meses de Junho e Julho.

Cabe destacar também que Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 8, de 2020, que trata das Operações de Crédito dependentes da Regra de Ouro. Em síntese, as Regras de Ouro impedem o endividamento do Estado para o pagamento das despesas correntes. Nesse sentido, a ementa do PLN nº 8/2020 trata do seguinte:

Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos Órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 343.623.574.293,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente e dá outras providências (BRASIL 2020). Sublinhei.

A explicação da ementa do PLN nº 8/2020 cita que o objetivo do Projeto de Lei é o seguinte:

Visa possibilitar o atendimento de despesas correntes relevantes em diversos Órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, e de Operações Oficiais de Crédito, com recursos provenientes de operações de crédito, desde que autorizadas por maioria absoluta dos parlamentares (Regra de Ouro: inciso III do art. 167 da Constituição) (BRASIL, 2020).

No Exército Brasileiro, os montantes dos recursos que dependem da aprovação da PLN 8/2020 são chamados de “condicionados”. Os recursos que não dependem dessa aprovação são chamados de “não condicionados”.

O Valor total do orçamento do Exército Brasileiro de 2020 é de R\$ 47.761.720.000,00 quarenta e sete bilhões, setecentos e sessenta e um mil, setecentos e vinte mil reais. Desse total, R\$ 21.078.290.000,00 (vinte e um bilhões, setenta e oito milhões, duzentos e noventa mil reais) estão condicionados à aprovação da PLN 8/2020, sendo que R\$ 26.683.430.000,00 (vinte e seis bilhões, seiscentos e oitenta e três milhões, quatrocentos e trinta mil reais) não estão condicionados à aprovação daquele Projeto de Lei e já fazem parte efetivamente do orçamento do Exército Brasileiro.

Os referidos valores podem ser esquematizados da seguinte forma:

Recursos Não Condicionados	Recursos Condicionados	Total
R\$ 26.683.430.000,00	R\$ 21.078.290.000,00	R\$ 47.761.720.000,00

Figura 6: Orçamento do Exército Brasileiro/2020

Fonte: Estado-Maior do Exército - 11º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO.

É possível constatar que, aproximadamente, 45% do orçamento do Exército de 2020 são de recursos condicionados. Tal fato é preocupante porque, caso o PLN nº 8/2020 não seja aprovado, o Exército Brasileiro contará apenas com os recursos efetivamente disponibilizados pela Lei Orçamentária Anual, sem quaisquer condicionantes, os recursos não condicionados.

As emendas parlamentares também podem ser utilizadas em benefício do Exército Brasileiro. Nesse sentido, as emendas parlamentares dos relatores são de atuação do Comandante do Exército. As emendas parlamentares de comissões e de bancadas são decorrentes de propostas do Estado-Maior do Exército ao Comandante do Exército, em coordenação com a Assessoria Parlamentar do Gabinete do Comandante do Exército. As emendas parlamentares individuais, por sua vez, são decorrentes de propostas dos Comandantes Militares de Área.

Nesse sentido, para as Organizações Militares do Exército Brasileiro, as emendas parlamentares representam recursos extra-orçamentários, na medida em que estão fora do orçamento da instituição estabelecido pela LOA. Para que sejam atendidas por emendas parlamentares, as Organizações Militares devem identificar as necessidades de recursos e realizar as proposições por intermédio da Cadeia de Comando, para que cheguem até a Assessoria Parlamentar do Gabinete do Comandante do Exército. Como exemplo de necessidades atendidas por emendas parlamentares, podem ser citados os serviços de engenharia, as obras em geral, a construção de um ginásio de esportes, a reforma de uma instalação de rancho, etc.

3.3 DESPESAS OBRIGATÓRIAS

As despesas primárias obrigatórias do Exército Brasileiro são as seguintes:

- a. Benefícios relativos às despesas com auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica e auxílios transporte, funeral e natalidade;
- b. Fardamento dos Militares das Forças Armadas;
- c. Movimentação de Militares das Forças Armadas; e
- d. Auxílio-Familiar e Indenização de Representação no Exterior;

Além disso, existem as despesas que não são obrigatórias, mas que estão ressalvadas de contingenciamentos:

- a. Atividades de Registro e Fiscalização de Produtos Controlados;
- b. Despesas com a Implantação do ASTROS 2020;
- c. Despesas com a aquisição do blindado Guarani do Exército; e
- d. Despesas com a Implantação do SISFRON.

Mais de 90% do total dos recursos orçamentários do Exército Brasileiro são destinados às despesas obrigatórias, como se pode constatar a seguir:

	Recursos Não Condicionados	Recursos Condicionados	Total
	R\$	R\$	R\$
	26.683.430.000,00	21.078.290.000,00	47.761.720.000,00
Despesas Obrigatórias	R\$ 24.226.320.000,00	R\$ 20.664.440,00	R\$ 44.890.760.000,00

Figura 7: Despesas Obrigatórias
Fonte: Estado-Maior do Exército - 11º ESTACO.

O total de recursos reservados às despesas obrigatórias e ressalvadas de contingenciamento na Lei Orçamentária Anual garante a execução orçamentária das atividades vinculadas a tais despesas, bem como asseguram a continuidade dos projetos estratégicos do Exército como o SISFRON, o Guarani e o Astros 2020.

Por outro lado, a exiguidade dos recursos orçamentários remanescentes

reduz a flexibilidade na aplicação dos recursos e exige da instituição criatividade para encontrar soluções alternativas para atender às diversas demandas do Exército Brasileiro.

Nesse sentido, a atuação da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Comandante do Exército é fundamental seja atuando em negociações de emendas parlamentares que atendam às necessidades das Organizações Militares espalhadas pelo território nacional, seja atuando junto ao Congresso Nacional para a suplementação de créditos, como, por exemplo, os recursos condicionados ao PLN nº 8/2020.

A exiguidade de recursos destinados a custeio e investimento pode ser constatada quando se analisa o Orçamento do Exército Brasileiro de 2019, da seguinte forma:

ORÇAMENTO DO EXÉRCITO BRASILEIRO 2019							
	Custeio	Investimento	Pessoal	Fundo do Exército	IMBEL	Fundação Osório	Total
Valor (x 1 milhão)	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$
	3.074,00	1.434,00	38.157,00	2.752,00	244,00	24,00	45.685,00
Percentual	6,73%	3,14%	83,52%	6,02%	0,54%	0,05%	100%

Figura 8: Orçamento do Exército Brasileiro/2019
Fonte: Estado-Maior do Exército - 10º / ESTACO

O total de recursos de custeio e investimento do orçamento de 2019 foi de R\$ 4.508.000.000,00. Desse total, R\$ 2.441.370.000,00, ou 54,2%, referem-se às despesas obrigatórias. Cerca de R\$ 856.800.000,00, ou 19%, referem-se às despesas ressalvadas de contingenciamento. As emendas parlamentares representam 0,28% do total. O somatório dos recursos destinados às despesas obrigatórias, mais os recursos referentes às despesas ressalvadas de contingenciamento e mais os recursos destinados às emendas parlamentares compõem um total de quase 73,5% do total de custeio e investimento. Nesse sentido, restam aproximadamente 26,5% de recursos destinados a atender a todas as demais despesas discricionárias.

Graficamente, tal situação pode ser representada da seguinte forma:

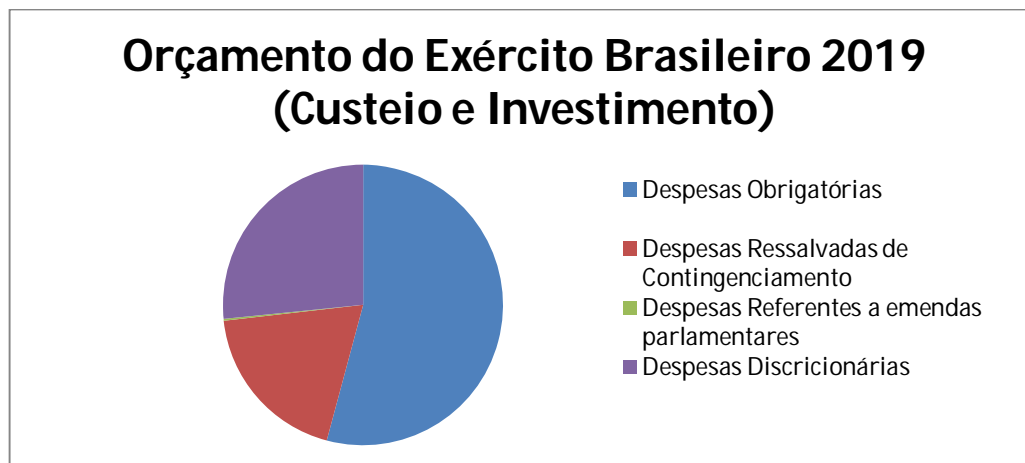


Gráfico 3 - Custeio e Investimento/2019

Fonte: Estado-Maior do Exército - 10º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO

As despesas obrigatórias previstas na Lei Orçamentária Anual de 2019 foram distribuídas, percentualmente, da seguinte forma:

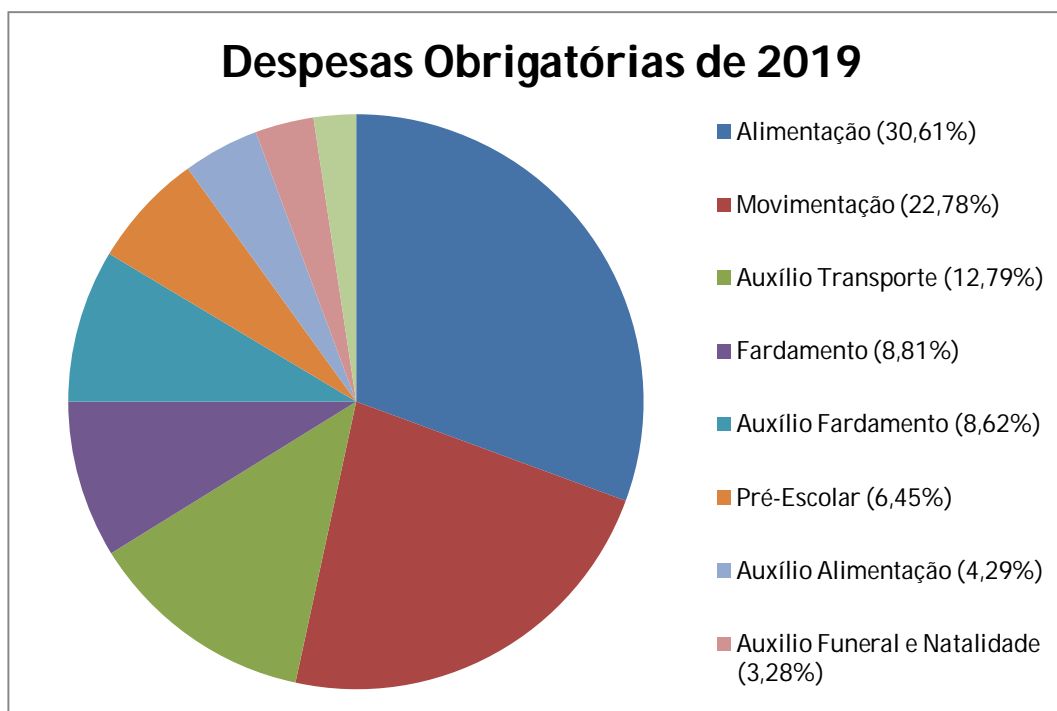


Gráfico 4: Despesas Obrigatórias/ 2019

Fonte: Estado-Maior do Exército - 10º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO

3.4 DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

As despesas discricionárias na Lei Orçamentária Anual de 2020 constituem menos de 10% do total dos recursos orçamentários do Exército Brasileiro, como se pode constatar a seguir:

	Recursos Não Condicionados	Recursos Condicionados	Total
	R\$ 26.683.430.000,00	R\$ 21.078.290.000,00	R\$ 47.761.720.000,00
Despesas Discricionárias	R\$ 2.457.110.000,00	R\$ 413.850.000,00	R\$ 2.870.960.000,00

Figura 9: Despesas Discricionárias /2020

Fonte: Estado-Maior do Exército - 11º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO.

Pode-se concluir que menos de 10% dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual para o Exército Brasileiro destinam-se ao pagamento de despesas discricionárias diversas, como o pagamento de energia elétrica, água, telefone, contratos de manutenção, materiais de expediente, aquisição de combustíveis e lubrificantes, munições, materiais de construção, serviços de obras e engenharia, bem como a realização de investimentos em projetos cujas ações orçamentárias não são obrigatórias nem ressalvadas de contingenciamento.

Além disso, os recursos destinados às despesas discricionárias podem ser cotados, contingenciados ou remanejados para outros órgãos da Administração Pública Federal, de acordo com as necessidades econômicas do governo federal, decorrentes do surgimento de crises como, por exemplo, a da pandemia do COVID-19.

Nesse sentido, em 2020, segundo o Estado-Maior do Exército, R\$ 63.899.191,00 foram remanejados para a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). São recursos que foram retirados de Órgãos como, por exemplo, o Departamento de Ciência e Tecnologia, o Comando Logístico e o Comando de Operações Terrestres.

Além disso, cerca de oito milhões de reais foram remanejados para atender às necessidades do COVID-19.

Nesse sentido, como já verificado no item “3.3 – DESPESAS OBRIGATÓRIAS” as despesas discricionárias representaram aproximadamente

26,5% de total de recursos disponíveis de custeio e investimento. Ou seja, pouco mais de 25% dos recursos disponíveis foram destinados a atender a todas as demais despesas discricionárias.

Graficamente, tal situação pode ser representada da seguinte forma:

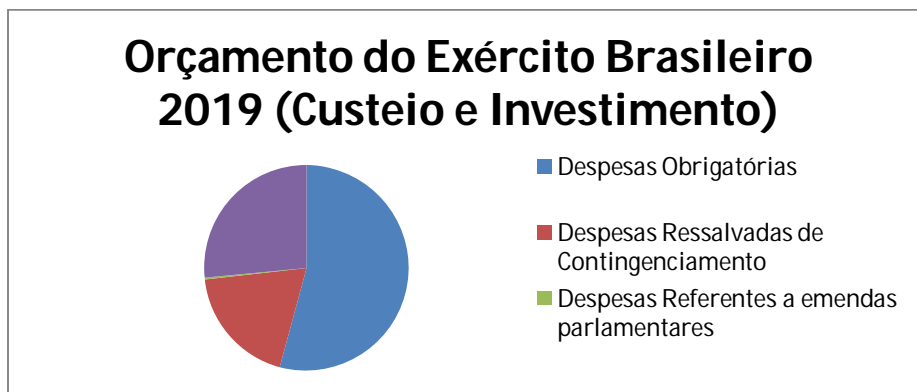


Gráfico 5: Orçamento do Exército Brasileiro / Custeio e Investimento / 2019
Fonte: Estado-Maior do Exército - 10º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO

Cabe destacar que, no orçamento do Exército Brasileiro de 2019, as despesas discricionárias sofreram uma redução de cerca de 20% em relação ao total aprovado pela Lei Orçamentária Anual.

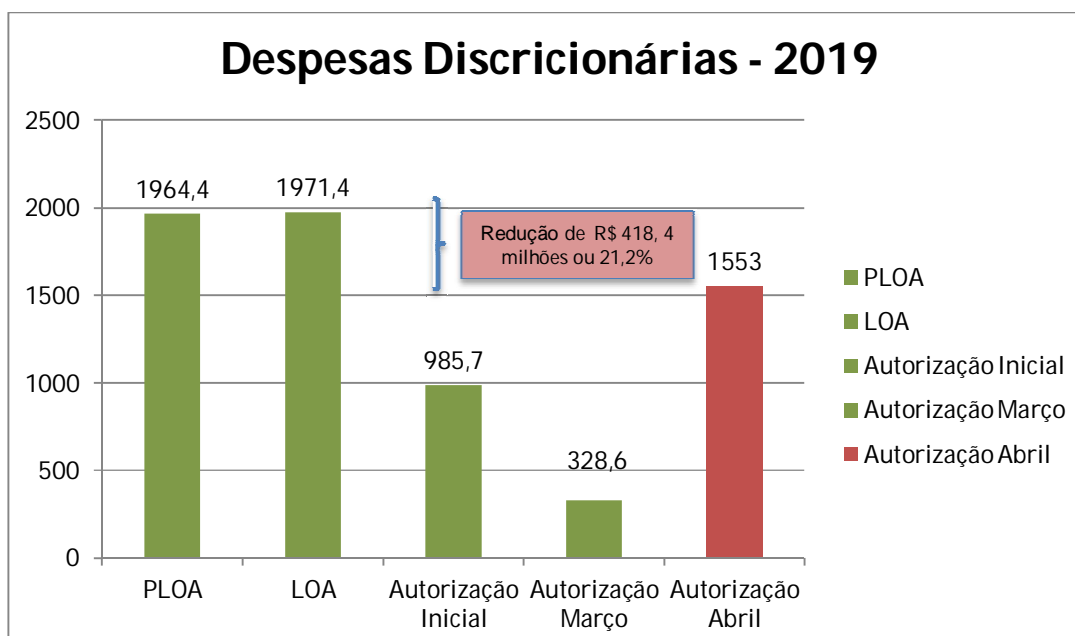


Gráfico 6: Despesas Discricionárias / 2019
Fonte: Estado-Maior do Exército - 10º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO

Pode-se concluir que os recursos destinados ao pagamento das despesas discricionárias não detêm a mesma prerrogativa dos recursos destinados às despesas obrigatórias. Consequentemente, estão sujeitos a cortes e contingenciamentos. Representam, portanto, um paradoxo onde pouco mais de 25% dos recursos disponíveis são responsáveis por todas as demandas de custeio e investimento do Exército Brasileiro, exceto às despesas obrigatórias e ressalvadas de contingenciamento.

3.5 AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OBRIGATÓRIAS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

As despesas obrigatórias no Exército Brasileiro representam mais de 90% de todos os recursos alocados para a instituição. Nesse sentido, as principais ações orçamentárias destinadas a fazer frente a tais despesas são as seguintes:

Nr	Ação	Descrição	Plano Orçamentário (PO)	
1	212B	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes.	PO 0000	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares (Auxílio-Fardamento aos Militares da Ativa, Auxílio-Familiar e Indenização de Representação no Exterior IREx) de seus Dependentes - Despesas Diversas
			PO 0001	Assistência Pré-Escolar aos Dependentes de Servidores Civis e de Empregados
			PO 0003	Auxílio-Transporte de Civis
			PO 0005	Auxílio-Alimentação de Civis
			PO 0006	Alimentação de Militares em Rancho
			PO 0009	Auxílio-Funeral e Natalidade de Civis
2	212O	Movimentação de Militares	PO 0000	Movimentação de Militares
3	2867	Pagamento de despesas remuneratórias devidas aos militares ativos	PO 0000	Ativos Militares das Forças Armadas
4	214H	Pagamento de proventos na inatividade remunerada devidos aos militares das Forças Armadas.	PO 0000	Inativos Militares das Forças Armadas
5	0179	Pensões Militares das Forças Armadas	PO 0000	Pensões Militares das Forças Armadas
6	0181	Aposentadorias e Pensões Civis da União	PO 0000	Aposentadorias e Pensões Civis da União
			PO	Exames Periódicos - Civis

7	2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	0002	
			PO 0003	Assistência Médica e Odontológica de Militares - Complementação da União
			PO 0004	Atendimento Médico-Hospitalar Militar - Ex-Combatentes
			PO 0005	Assistência Médica e Odontológica - Participação do Servidor
			PO 0007	Atendimento Médico-Hospitalar - Participação do Militar
			PO 0008	Assistência Social aos Militares e seus Dependentes

Figura 10: Ações Orçamentárias Obrigatórias

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento e Finanças. Espelho do Órgão – 2019.

Além disso, atualmente, existem as despesas que não são obrigatórias, mas que estão ressalvadas de contingenciamentos:

Nr	Ação	Descrição	Plano Orçamentário (PO)	
1	2919	Registro e Fiscalização de Produtos Controlados.	PO 0000	Registro e Fiscalização de Produtos Controlados
2	14LW	Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020	PO 0000	Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020 - Despesas Diversas
3	14T4	Implantação do Projeto Guarani	PO 0000	Implantação do Projeto Guarani - Despesas Diversas
4	14T5	Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON	PO 0000	Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON - Despesas Diversas

Figura 11: Ações Orçamentárias Ressalvadas de Contingenciamento

Fonte: Estado-Maior do Exército - 11º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO

Nesse sentido, cabe destacar que mais de quarenta ações orçamentárias atendem às necessidades de recursos do Exército Brasileiro. Desse total, cerca de sete são obrigatórias, mas representam mais de 90% do total de recursos disponibilizados à instituição.

As despesas ressalvadas de contingenciamento, por sua vez, representam recursos que, embora não sejam tecnicamente ações orçamentárias obrigatórias, estão protegidos de bloqueios orçamentários, os chamados contingenciamentos.

A trajetória da transição de algumas das ações orçamentárias obrigatórias se deu a partir de 2010. Este foi o ano em que a ação 2004, que trata das despesas com Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes, passaram a ser obrigatórias. Nesse sentido, a referida ação orçamentária passou a constar do chamado Anexo V da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou seja, “as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do Art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União” (Brasil, 2010).

As despesas com movimentação de pessoal, por sua vez, eram parte da ação orçamentária destinada ao pagamento de pessoal até 2013. Mas, a partir de 2014, foi criada a ação orçamentária obrigatória 212º, no grupo de natureza de despesas de custeio, não sujeita a contingenciamento, conforme Anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014.

As despesas com alimentação de pessoal constaram, inicialmente, como despesas ressalvadas no Anexo IV, despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do Art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, passando a obrigatória no anexo IV da LDO de 2012. Em 2013, constou do anexo V, riscos fiscais, e, a partir de 2014, no anexo III da Lei de Diretrizes Orçamentárias, despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho, nos termos do Art 9º, § 2º, da LRF, por Constituírem Obrigações Constitucionais ou Legais da União.

Por fim, o fardamento passou a constar no Anexo V, Anexo V da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013, ou seja, “as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do Art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União” (Brasil, 2010).

3.6 AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DISCRICIONÁRIAS NO EXÉRCITO BRASILEIRO

As ações orçamentárias destinadas discricionárias são em número muito maior do que as ações orçamentárias obrigatórias e as ações orçamentárias ressalvadas de contingenciamento. Entretanto, apenas 8% do total de recursos do

Orçamento do Exército são destinados a fazer frente a essas despesas.

Nesse sentido, os recursos são por demais exíguos para serem aplicados em despesas diversas, que atingem diretamente tanto a implementação de projetos estratégicos para o Exército Brasileiro quanto os recursos voltados à administração da Unidade, por exemplo.

Uma das consequências da exiguidade de recursos é a dilatação dos prazos para implementação dos projetos estratégicos geridos por ações discricionárias. Na administração da Unidade, os constantes contingenciamentos orçamentários trouxeram, como consequências, aprimoramentos na gestão administrativa das Organizações Militares que vão desde o controle e a utilização judiciosa de energia elétrica, água, telefone e materiais de expediente, quanto ao planejamento de atividades, formaturas e instruções durante o dia, possibilitando, dessa forma, economia de recursos.

Nesse contexto, com a finalidade de possibilitar uma visualização quantitativa e qualitativa, as principais ações orçamentárias discricionárias utilizadas pelo Exército Brasileiro em 2020, segundo a Secretaria de Orçamento e Finanças, são as seguintes:

Nr	Ação	Descrição	Plano Orçamentário (PO)	
1	13DB	Aquisição de Sistemas de Artilharia Antiaérea	PO 0000	Aquisição de Sistemas de Artilharia Antiaérea
2	147F	Implantação de Sistema de Defesa Cibernética para a Defesa Nacional	PO 0000	Implantação de Sistema de Defesa Cibernética para a Defesa Nacional - Despesas Diversas
			PO 0001	Implantação do Sistema de Defesa Cibernética na esfera da Força Terrestre
3	14T6	Implantação do Programa Estratégico de Proteção da Sociedade (PROTEGER)	PO 0000	Implantação do Programa Estratégico de Proteção da Sociedade (PROTEGER) - Despesas Diversas
			PO 0001	Implantação do Sistema de Apoio à Atuação do Sistema Integrado de Proteção da Sociedade (PROTEGER)
4	156M	Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro	PO 0000	Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro - Despesas Diversas
			PO 0001	Modernização da Infraestrutura de Apoio
			PO 0004	Rearticulação do Exército, exceto na Região Amazônica (Projeto Sentinela da Pátria)
			PO 0005	Reestruturação do Sistema de Engenharia do Exército

4	156M	Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro	PO 0006	Reestruturação do Sistema de Preparo Estratégico e Operacional do Exército		
			PO 0007	Reestruturação do Sistema de Pessoal do Exército (Projeto Força da Nossa Força)		
			PO 0008	Reestruturação do Sistema de Educação e Cultura do Exército		
			PO 0009	Reestruturação do Sistema de Logística Operacional do Exército		
		4	156M	Modernização Estratégica e Operacional do Exército Brasileiro	PO 000A	Rearticulação do Exército na Região Amazônica (Projeto Amazônia Protegida)
					PO 000B	Racionalização das Estruturas Físicas e Organizacionais do Exército Brasileiro
					PO 000C	Governança do Portfólio e Gerenciamento dos Programas e Projetos Estratégicos do Exército Brasileiro
					PO 000D	Aprimoramento da Gestão de Tecnologia da Informação no Exército Brasileiro
5	156N	Obtenção de Meios do Exército	PO 000F	Aquisição de Equipamentos		
			PO 0000	Obtenção de Meios do Exército - Despesas Diversas		
			PO 0001	Aquisição de Meios Blindados Sobre Lagartas e sobre Rodas		
			PO 0002	Obtenção de Meios para o Sistema de Artilharia de Campanha		
			PO 0004	Aquisição de Meios Terrestres		
			PO 0009	Aquisição de Meios Operacionais de Engenharia para Organizações Militares do Exército		
			PO 000A	Aquisição de Meios de Comunicações e de Comando e Controle para Emprego Militar Terrestre		
			PO 000D	Obtenção de Meios Individuais de Alta Complexidade Tecnológica - COBRA 2020		
			PO 0000	Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército - Despesas Diversas		
			PO 0004	Logística de Material de Comunicações		
			PO 0009	Amazônia Conectada		
			PO 000A	Desenvolvimento de Sistemas Corporativos do Exército		

6	20XE	Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército	PO 000B	Manutenção de Sistemas Corporativos do Exército
			PO 000C	Hospedagem e operação de serviços de TI
			PO 000D	Operação das comunicações estratégicas
			PO 000E	Logística de TI
			PO 000F	Produção de Geoinformação Básica
			PO 000G	Sistema de Comunicações Táticas
			PO 000H	Manutenção e suprimento de materiais de Guerra Eletrônica
6	20XE	Manutenção dos Sistemas de Comando e Controle do Exército	PO 000I	Defesa Cibernética
			PO 000J	Cooperação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico
7	20XH	Realização de Ações de Cooperação do Exército	PO 0000	Realização de Ações de Cooperação do Exército - Despesas Diversas
			PO 0002	Obras e Serviços de Infraestruturas
			PO 0008	Convênio nº 675339/SIAFI Estado de Tocantins - Restauração da Rodovia TO 040
8	20XJ	Desenvolvimento Tecnológico do Exército	PO 0000	Desenvolvimento Tecnológico do Exército - Despesas Diversas
			PO 0001	Desenvolvimento de Material de Emprego Militar
			PO 0002	Atividades referentes à inovação tecnológica, gestão do conhecimento e prospecção tecnológica
			PO 0003	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da Força Terrestre
			PO 0005	Teste e Avaliação de Materiais de Interesse do Exército
			PO 0000	Logística Militar Terrestre - Despesas Diversas
			PO 0001	Manutenção e Suprimento de Combustíveis e Lubrificantes
			PO 0002	Transporte Logístico da Força Terrestre
			PO 0003	Logística de Subsistência, Veterinária e Agrícola

9	20XK	Logística Militar Terrestre	PO 0004	Logística de Material de Intendência
			PO 0005	Logística de Material e Equipamento Militar
			PO 0006	Logística de Material de Aviação
			PO 0007	Logística de Munição
			PO 0008	Logística de material de engenharia
			PO 0009	Manutenção e Suprimento do Sistema Leopard / Gepard
10	20XL	Saúde em Operações Militares	PO 0000	Saúde em Operações Militares - Despesas Diversas
			PO 0001	Pesquisas de Biossegurança do Exército
			PO 0003	Saúde em Operações
10	20XL	Saúde em Operações Militares	PO 0003	Saúde em Operações
			PO 0000	Adequação de Organizações Militares - Despesas Diversas
			PO 0003	Infraestrutura na Área de Engenharia e Construção
11	219D	Adequação de Organizações Militares	PO 0004	Adequação Ambiental e Patrimonial em apoio às Organizações Militares
			PO 0000	Seleção para o Serviço Militar e Apresentação da Reserva em Disponibilidade
			PO 0000	Registro e Fiscalização de Produtos Controlados
12	2900	Seleção para o Serviço Militar e Apresentação da Reserva em Disponibilidade	PO 0000	Seleção para o Serviço Militar e Apresentação da Reserva em Disponibilidade
13	2911	Modernização das Organizações Militares de Engenharia do Exército	PO 0000	Registro e Fiscalização de Produtos Controlados
14	2A82	Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação no Instituto Militar de Engenharia	PO 0000	Prestação de Ensino de Graduação e Pós- Graduação no Instituto Militar de Engenharia
15	3138	Implantação do Sistema de Aviação do Exército	PO 0000	Implantação do Sistema de Aviação do Exército - Despesas Diversas
			PO 0001	Adequação da infraestrutura da Aviação do Exército
17	3138	Implantação do Sistema de Aviação do Exército	PO 0002	Aquisição/modernização de aeronaves e demais meios aéreos para a Aviação do Exército
			PO 0000	Aprestamento do Exército - Despesas Diversas
			PO 0001	Suporte às Atividades de Preparo
			PO	Preparo da Força Terrestre

18	4450	Aprestamento do Exército	0002	
			PO 0003	Emprego Singular da Força Terrestre
			PO 000E	Emprego Singular da Força Terrestre
19	4528	Produção de Material de Emprego Militar	0000	Produção de Material de Emprego Militar
20	8965	Capacitação Profissional Militar do Exército Brasileiro	PO 0000	Capacitação Profissional Militar do Exército Brasileiro - Despesas Diversas
			PO 0001	Capacitação Profissional Militar Terrestre
21	15F1	Disponibilização de Próprios Nacionais Residenciais para os Comandos Militares	PO 0000	Disponibilização de Próprios Nacionais Residenciais para os Comandos Militares - Despesas Diversas
			PO 0001	Construção de Próprios Nacionais Residenciais
22	2000	Administração da Unidade	PO 0000	Administração da Unidade - Despesas Diversas
			PO 0004	Manutenção Geral
			PO 0005	Preservação do Patrimônio Cultural
			PO 0006	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação
			PO 0007	Apoio de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC
			PO 0008	Gestão de Compras no Exterior
			PO 0009	Manutenção de Repartições no Exterior
			PO 000A	Despesas com Deslocamentos
23	20XM	Prestação de Ensino Assistencial nos Colégios Militares	PO 0000	Prestação de Ensino Assistencial nos Colégios Militares - Despesas Diversas
			PO 0001	Ensino Médio nos Colégios Militares
			PO 0002	Ensino Fundamental nos Colégios Militares
24	20XS	Prestação de Ensino Assistencial na Fundação Osório	PO 0000	Prestação de Ensino Assistencial na Fundação Osório - Despesas Diversas
			PO 0001	Ensino Médio na Fundação Osório

			PO 0002	Ensino Fundamental na Fundação Osório
25	2522	Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos	PO 0000	Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos
26	2866	Ações de Caráter Sigiloso	PO 0000	Ações de Caráter Sigiloso
29	2E74	Estruturação e Modernização de Unidades de Saúde das Forças Armadas	PO 0000	Estruturação e Modernização de Unidades de Saúde das Forças Armadas - Despesas Diversas
30	4641	Publicidade de Utilidade Pública	PO 0000	Publicidade de Utilidade Pública

Figura 12: Ações Orçamentárias Discricionárias

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento e Finanças. Espelho do Órgão – 2019.

3.7 IMPACTOS DO CRESCIMENTO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS OBRIGATÓRIAS SOBRE AS DISCRICIONÁRIAS

O principal impacto do crescimento das ações orçamentárias obrigatórias sobre as ações orçamentárias discricionárias é o a garantia de que os recursos destinados a determinadas áreas serão efetivamente alocados e não sofrerão contingenciamentos. Tal garantia favorece o planejamento adequado do emprego dos recursos, possibilitando a execução de licitações bem estruturadas e, conseqüentemente, favorecendo o alcance da economicidade nas aquisições realizadas.

A continuidade e a constância orçamentária possibilitam também o cumprimento dos prazos planejados para implementação dos projetos envolvidos, favorecendo a formulação de contratos mais vantajosos, bem como criando condições favoráveis ao crescimento e consolidação de uma indústria de defesa.

Tal continuidade de descentralização de recursos ocorre, sobretudo, para os projetos que cujas ações orçamentárias estão ressaltadas de contingenciamento, quais sejam, SISFRON, GUARANI e ASTROS 2020. A existência de uma indústria de defesa forte favorece o crescimento econômico do país, bem como possibilita o aumento da segurança e o desenvolvimento nacional. Como exemplo de empresa na área da indústria de defesa, pode ser citada a montadora IVECO, localizada em Sete Lagoas, Minas Gerais. Fabricante de caminhões, a IVECO montou uma linha de montagem para a produção do

blindado GUARANI. Nesse sentido, qualquer interrupção do fluxo orçamentário reflete diretamente nas entregas dos produtos contratados, bem como no prazo final para a implementação de todo o projeto.

Na área de recursos humanos, as ações orçamentárias obrigatórias garantem o pagamento de pessoal e a assistência de saúde a militares da ativa, inativos, pensionistas e funcionários civis.

A vivência nacional, característica da carreira militar, também é assegurada, na medida em que a ação orçamentária referente à movimentação de pessoal também é de natureza obrigatória.

A alimentação de pessoal, fundamental para o emprego do Exército Brasileiro, é outra área atendida pela ação orçamentária obrigatória. Nesse sentido, a efetivação da ação orçamentária 212B, PO 00006, Alimentação de Militares em Rancho, possibilitou que a aquisição de gêneros ocorresse de forma constante e contínua, interrompendo restrições no fluxo de suprimentos e possibilitando que os militares recebam uma alimentação na quantidade adequada, no tempo certo e com qualidade superior, na medida em que a constância e a continuidade dos recursos favorecem a gestão do planejamento das aquisições, bem como a realização de certames licitatórios mais bem elaborados.

Outro impacto do crescimento das ações orçamentárias obrigatórias sobre as ações orçamentárias discricionárias ocorre quanto às aquisições dos fardamentos, na medida em que a ação orçamentária 2865, Manutenção e Suprimento de Fardamento, é obrigatória. Nesse sentido, as “despesas com fardamento, constituindo-se no conjunto de uniformes, roupa branca e roupa de cama, fornecidas ao militar na ativa de graduação inferior a terceiro-sargento” (BRASIL, 2019) são obrigatórias e, portanto, protegidas de cortes e contingenciamentos, garantindo, desta forma, o fluxo desses itens de suprimentos para a tropa.

Os recursos destinados a atender às várias ações orçamentárias discricionárias, por outro lado, representam cerca de 8% do total de recursos disponibilizados ao Exército Brasileiro. Nesse sentido, como são cerca de 30 ações orçamentárias discricionárias, um dos principais impactos é que os recursos são exíguos para atender às várias demandas de diversas áreas.

Além disso, as ações orçamentárias discricionárias estão sujeitas a cortes e contingenciamentos, conforme o crescimento esperado da economia brasileira e a consequente arrecadação de impostos planejados no ano anterior se confirmem ou não. Nesse sentido, questões como a crise econômica causada pelo coronavírus, por exemplo, interferem diretamente na execução orçamentária, sobretudo, dos recursos destinados às ações orçamentárias discricionárias.

Nesse sentido, a administração das Organizações Militares passou a racionalizar a aplicação dos recursos, visando obter resultados melhores com a mesma quantidade recebida. Em uma guarnição com várias Organizações Militares, por exemplo, os encargos para a realização de certames licitatórios são distribuídos por temas, visando possibilitar a obtenção de preços mais vantajosos, haja vista a aquisição de quantidades maiores dos artigos considerados.

Outra medida adotada pelas Organizações Militares foi a utilização judiciosa de todos os meios disponíveis, tais como: materiais de expediente, materiais de limpeza, energia elétrica, água, telefone, gastos com contratos administrativos, etc.

Quando as ações orçamentárias discricionárias estão relacionadas a projetos, os constantes contingenciamentos acarretam descontinuidade de descentralização de recursos, ocasionando em atrasos nas entregas dos produtos.

Além disso, os contingenciamentos de recursos das ações discricionárias afetam diretamente a vida vegetativa das Organizações Militares, inclusive, dos Pelotões Especiais de Fronteira, que são grupos de militares localizados nas fronteiras do Norte do Brasil, destinados à proteção das fronteiras e da defesa territorial.

Paralelamente, os cortes e contingenciamentos nas ações orçamentárias discricionárias também afetam o comércio local de onde as Organizações Militares estão instaladas. Nesse sentido, muitas aquisições têm como fornecedores os comerciantes dos próprios municípios dessas Organizações Militares. Logo, se a circulação econômica municipal diminui, causará reflexos diretos no desenvolvimento daquelas regiões.

Entretanto, nem sempre a adoção de medidas de gestão administrativa é suficiente para solucionar a falta de recursos para as ações orçamentárias discricionárias. Nesse sentido, uma das formas clássicas de solucionar o impacto

causado pela limitação de recursos para atender às ações orçamentárias discricionárias é a alocação de créditos adicionais, compreendidos em três espécies, a saber: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários.

Os créditos suplementares “objetivam reforçar a dotação (montante destinado na LOA) inicialmente prevista no orçamento, cujos valores foram insuficientemente previstos para contemplar os gastos do exercício” (CARVALHO, 2009, p. 77).

Os créditos especiais, por sua vez, “destinam-se a atender programas de trabalho novos, que não estavam inicialmente previstos no orçamento” (CARVALHO, 2009, p. 78).

Os créditos extraordinários “contemplam gastos dirigidos para situações emergenciais (guerra, calamidade ou comoção)” (CARVALHO, 2009, p. 78).

Sobre a autorização legislativa para os créditos adicionais, Carvalho assim se manifesta: “... é comum a LOA trazer, de plano, uma autorização para o Executivo abrir créditos adicionais até um determinado limite (normalmente 20%), em caso de excesso de arrecadação ou remanejamento, por exemplo,” (CARVALHO, 2009, p. 79).

A origem dos créditos adicionais, por sua vez, decorre do “excesso de arrecadação do exercício corrente, do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, das operações de crédito, da anulação de despesa e da reserva de contingência” (CARVALHO, 2009, p. 79).

Sobre os mecanismos retificadores do orçamento, Giacomoni (2017), afirma que:

Seria impraticável se, durante sua execução, o orçamento não pudesse ser retificado, visando atender a situações não previstas durante a sua elaboração, ou mesmo, viabilizar a execução de novas despesas, que só se configurariam como necessárias durante a própria execução orçamentária. Há soluções para isso e o mecanismo a ser invocado é o do *crédito adicional*. Na definição da lei, “são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento” (GIACOMONI, 2017, p. 331).

Mais adiante, Giacomoni (2017) expõe o seu entendimento sobre créditos adicionais da seguinte forma:

Os créditos adicionais resolvem as duas situações clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária: na primeira, o orçamento contém o crédito adequado, mas a dotação respectiva apresenta saldo insuficiente para o atendimento das despesas necessárias; na segunda, não existe o crédito orçamentário para atender às despesas realizadas. (GIACOMONI, 2017, p. 331).

A autorização para a abertura de créditos suplementares está prevista no Art. 165, § 8º da Constituição Federal de 1988, da seguinte forma:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988, p.104).

A autorização de abertura de créditos prevista na Constituição Federal proporciona a possibilidade de realização de retificações orçamentárias. Nesse sentido, Giacomoni (2017), assim se manifesta: “como base nessa autorização, certa retificações orçamentárias são procedidas, durante a execução orçamentária, por intermédio de atos baixados no âmbito de cada Poder” (GIACOMONI, 2017, p. 351).

4. DESENVOLVIMENTO, SEGURANÇA E DEFESA

4.1 DESENVOLVIMENTO PROJETO GUARANI (SETE LAGOAS)

A Estratégia Nacional de Defesa prevê que o Exército “deve ser constituído por meios modernos e por efetivos muito bem adestrados. A Força deverá manter-se em permanente processo de transformação, buscando, desde logo, evoluir da era industrial para a era do conhecimento” (BRASIL, 2016, p. 13).

Nesse sentido, o Projeto GUARANI, um dos projetos estratégicos do Exército Brasileiro, tem por finalidade “transformar as Organizações Militares (OM) de Infantaria Motorizada em Mecanizada e modernizar as Organizações Militares de Cavalaria Mecanizada” (BRASIL, 2020), com o objetivo de dotar a Força Terrestre de meios para incrementar a dissuasão e a defesa do território nacional. O GUARANI irá substituir as Viaturas EE-011 URUTU, fabricadas pela empresa ENGESA, que estão em uso há mais de 40 anos.

O GUARANI é capaz de transportar até 11 militares em ambiente climatizado e com ergonomia adequada. Além disso, suas dimensões possibilitam o transporte pela aeronave KC-390, da EMBRAER, aumentando sobremaneira a mobilidade quanto ao emprego da viatura. Possui proteção balística e antiminas, sendo que ainda tem capacidade anfíbia, contando com dois propulsores de hélices responsáveis pela operação em meio aquático, além de contar com transmissão automática de 6 velocidades à frente, desenvolvendo 90 Km/h de velocidade máxima.

Quanto ao sistema de armas, existem três configurações: a torre para canhão automático de 30 mm, o reparo de metralhadora automatizado e a torreta para a estação de armas de acionamento manual. Os dois primeiros são operados remotamente no interior do veículo e possuem plataforma estabilizada com sistema computadorizado de auxílio ao tiro.

O início do Projeto GUARANI se deu em 2007 e contou com a participação dos engenheiros militares da Diretoria de Fabricação, subordinada ao Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT). Em meados de 2013, a IVECO, empresa fabricante de caminhões, localizada em Sete Lagoas, Minas Gerais, inaugurou uma planta voltada à produção dos blindados GUARANI. A capacidade

de produção anual é de cerca de 60 viaturas blindadas destinadas ao transporte de tropas.

Recentemente, a IVECO realizou a entrega da viatura blindada GUARANI de nº 400. Sobre o Programa Estratégico GUARANI, o sítio eletrônico Defesa Net afirmou que tal programa “fortalece a Base Industrial de Defesa nacional na conquista da autonomia em tecnologias estratégicas para o país, contribuindo para a geração de empregos e capacitação de civis e militares no desenvolvimento de blindados” (DEFESANET, 2019).

4.2 SEGURANÇA (GLO)

A Constituição Federal prevê, em seu Art 142, que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (BRASIL, 1988, p. 89).

Nesse sentido, segundo o Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem são de “competência exclusiva do Presidente da República” (BRASIL, 2001). Além disso, as Operações de Garantia da Lei e da Ordem devem ser realizadas pelas Forças Armadas de forma episódica, por tempo limitado e em área previamente estabelecida. Tais operações tem o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição Federal ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem

Recentemente, o Exército Brasileiro vem sendo utilizado em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, como por exemplo, nas operações policiais contra o tráfico de drogas, realizadas no Rio de Janeiro. Além disso, O Exército Brasileiro também foi empregado em apoio à realização de grandes eventos internacionais realizados no Brasil, como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS / Rio + 20) no ano de 2012, bem como a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, que contou com a participação do Papa Francisco.

Nesse sentido, a utilização de recursos para o preparo e emprego das tropas é fundamental, de modo a possibilitar a disponibilidade permanente das tropas para este tipo de operação.

Nesse contexto, o contingenciamento de recursos discricionários poderá afetar a prontidão das tropas, com reflexos para a segurança interna do País.

4.3 DEFESA – PELOTÕES ESPECIAIS DE FRONTEIRA

Segundo o sítio eletrônico do Senado Federal, os Pelotões Especiais de Fronteira “são uma espécie de vanguarda avançada do Comando Militar da Amazônia (CMA)” (BRASIL, 2006). Nesse sentido, os Pelotões Especiais de Fronteira são compostos, em média, por 50 militares, entre praças e oficiais, que estão distribuídos em pontos estratégicos das fronteiras dos estados de Rondônia, Acre, Amazona, Roraima, Amapá e Pará.

Atualmente, segundo o Estado-Maior do Exército, existem cerca de nove mil militares atuando na faixa de fronteira do Comando Militar da Amazônia. Nesse sentido, são aproximadamente 9.700 km de fronteiras com cinco países.

Nesse sentido, o sítio eletrônico do Senado Federal faz as seguintes considerações sobre os Pelotões Especiais de Fronteira e a defesa do território nacional:

Isolados, os grupamentos dos pelotões estão preparados para experimentar as mais variadas adversidades. Eles são responsáveis, por exemplo, pela fiscalização de embarcações e, conseqüentemente, pelo controle do tráfico de drogas, da exploração ilegal de madeiras ou de outros recursos naturais, como animais silvestres. A principal tarefa dos pelotões, entretanto, é fiscalizar permanentemente a fronteira, checando marcos e acompanhando movimentos de caráter suspeito. (BRASIL, 2006)

As Organizações Militares, sobretudo as localizadas em áreas de fronteira, são contempladas com recursos do Ministério da Defesa. Tais destaques fazem parte do Programa Calha Norte, nas Ações Orçamentárias 2452 – “Adequação da Infraestrutura dos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte” e 20X6 – “Desenvolvimento Sustentável da Região do Calha Norte”.

O descritor da Ação Orçamentária 20X6, da Secretaria de Orçamento Federal, prevê que os recursos descentralizados daquela ação devem ser empregados para a “adequação e manutenção de Unidades Militares da região do Programa Calha Norte contribuindo para a manutenção da soberania nacional e integridade territorial da região abrangida pelo Programa” (BRASIL, 2016).

O descritor da Ação Orçamentária 2452, por outro lado, prevê que os recursos descentralizados para aquela ação devem ser empregados para

“adequação dos Pelotões Especiais de Fronteira, manutenção da infraestrutura instalada necessária ao seu pleno funcionamento de forma a contribuir para a garantia da segurança do território brasileiro ao longo da faixa de fronteira” (BRASIL, 2016).

Entretanto, as Ações Orçamentárias 2452 e 20X6, ainda que sejam referentes a recursos provenientes do Ministério da Defesa, não são ações orçamentárias de caráter obrigatório, estando sujeitas, portanto, a cortes e contingenciamentos.

Nesse contexto, o contingenciamento de recursos discricionários poderá afetar a prontidão e o emprego das tropas nos Pelotões Especiais de Fronteira, com reflexos para a defesa territorial do País.

5. CONCLUSÃO

Ao longo dos anos, houve um crescimento do volume de recursos das **ações orçamentárias obrigatórias** no orçamento anual do Exército Brasileiro.

Tal crescimento ocasiona impactos, trazendo benefícios, na medida em que garante a alocação de recursos para uma determinada ação orçamentária sem que haja cortes ou contingenciamentos. A garantia de alocação constante de recursos favorece o planejamento orçamentário adequado, possibilitando a execução de licitações bem estruturadas e, conseqüentemente, favorecendo o alcance da economicidade nas aquisições realizadas.

A continuidade e a constância orçamentária são fatores essenciais para o cumprimento dos prazos planejados para implementação dos projetos estratégicos do Exército Brasileiro, geralmente concebidos para serem totalmente efetivados em um cenário de longo prazo. Quando existem continuidade e constância na alocação de recursos para a execução de projetos é possível formular contratos mais vantajosos, bem como criar condições favoráveis ao crescimento e consolidação de uma indústria de defesa.

A existência de uma indústria de defesa forte, por outro lado, favorece o crescimento econômico do país, bem como possibilita o aumento da segurança e o desenvolvimento nacional. Nesse sentido, o setor privado realiza investimentos de vulto visando atender às demandas do setor de defesa. Foi o caso da montadora IVECO, fabricante de caminhões, que montou uma linha de montagem para a produção do blindado GUARANI.

Nesse contexto, cabe destacar que as interrupções de fluxo orçamentário refletem diretamente nas entregas dos produtos contratados, bem como no prazo final para a implementação dos projetos, além de causar insegurança jurídica e comercial no ambiente de investimentos da iniciativa privada.

Visando garantir a continuidade de seus principais projetos, o Exército Brasileiro realizou gestões para que algumas ações orçamentárias fossem caracterizadas como ressalvadas de contingenciamento. Foi o que ocorreu com as ações orçamentárias do SISFRON, GUARANI e ASTROS 2020.

As ações orçamentárias obrigatórias no Exército Brasileiro estão relacionadas às áreas de pagamento de pessoal, assistência à saúde, movimentação de militares, alimentação e fardamento.

Nesse sentido, o principal impacto para as áreas contempladas com a alocação de recursos de ações orçamentárias obrigatórias é a garantia de execução das despesas sem a realização de cortes e contingenciamentos.

As despesas atendidas por ações orçamentárias obrigatórias estão relacionadas às áreas consideradas essenciais para o cumprimento das missões constitucionais do Exército Brasileiro. Nesse sentido, o atraso no pagamento de pessoal, a falta de assistência médica, a descontinuidade do fluxo logístico de alimentação e fardamento, bem como a interrupção das movimentações de pessoal representaria comprometimento à operacionalidade e disponibilidade das tropas. Os Anexos à Lei Orçamentária Anual caracterizam bem essa essencialidade ao estabelecerem o seguinte: “Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do Art. 9º, § 2º, da Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da união” (BRASIL, 2012).

Sobre as ações orçamentárias obrigatórias, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, disse que “o orçamento é carimbado e comprometido com despesas obrigatórias, o que implica em menos recursos para investimentos e em uma ‘briga grande’ entre os ministros pelas receitas” (SOARES, 2020). Tal afirmação ocorreu no dia 17 de agosto de 2020, por ocasião da inauguração da Usina Termoelétrica Porto de Sergipe I, em Aracaju, sendo que o assunto foi publicado pela Jornalista Ingrid Soares no jornal Correio Braziliense. Nesse sentido, as palavras do Chefe do Executivo brasileiro resumem bem o dilema da situação orçamentária do País: garantir a execução de despesas obrigatórias em determinadas áreas e, paradoxalmente, ocasionar uma situação de inúmeras demandas de custeio e investimento que terão de ser muito bem priorizadas para serem atendidas pelos poucos recursos das ações orçamentárias discricionárias.

O Presidente da República disse ainda que “A iniciativa privada tem sido uma grande aliada nossa nessas questões, principalmente com os recursos vindos de fora” (BOLSONARO, 2020). Ou seja, o investimento externo da iniciativa privada tem o dom de atender as demandas de investimento que o País não dispõe de recursos orçamentários para realizar.

A situação de escassez de recursos orçamentários das ações orçamentárias discricionárias faz com que os ministérios disputem os poucos recursos existentes para custeio e investimento. Nesse sentido, referindo-se ao

Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2021, o Jornal o Estado de São Paulo publicou, no dia 17 de agosto de 2020, que "o governo de Jair Bolsonaro prevê reservar R\$ 5,8 bilhões a mais no Orçamento do ano que vem para despesas com militares do que com a educação no país" (BRASIL, 2020). O Ministério da Defesa, entretanto, publicou uma Nota de Esclarecimento em que afirma que "não há qualquer indicação de que a Defesa terá mais dinheiro que a Educação em 2021" (BRASIL, 2020).

Nos últimos anos, por outro lado, um volume de recursos cada vez mais restrito é destinado a atender às demandas crescentes das ações orçamentárias discricionárias. Nesse sentido, tais ações são as que sofrem cortes ou contingenciamentos, o que dificulta a aquisição de materiais, a execução de serviços, bem como a execução de projetos e programas do Exército Brasileiro.

Nesse sentido, os recursos destinados a atender às várias **ações orçamentárias discricionárias** representam cerca de 8% do total de recursos disponibilizados ao Exército Brasileiro. Como existe cerca de 30 ações orçamentárias discricionárias, um dos principais impactos é a escassez de recursos para atender às múltiplas demandas de diversas áreas.

Além disso, outro impacto do crescimento das ações orçamentárias obrigatórias é o aumento dos cortes e contingenciamentos nos recursos destinados às ações orçamentárias discricionárias. Tal fato ocorre porque o governo faz o planejamento orçamentário no ano anterior, considerando um cenário econômico que permitirá inferir uma determinada estimativa de receitas. Entretanto, no ano considerado para a execução orçamentária, a economia do País poderá crescer conforme estimado no ano anterior ou não. Caso não cresça em consonância com o que foi planejado, a arrecadação de impostos não ocorrerá de acordo com as estimativas realizadas no ano anterior, levando ao governo a realizar ajustes, cortes e contingenciamentos no planejamento orçamentário realizado. Tais cortes e contingenciamentos interferem diretamente na execução orçamentária, sobretudo, dos recursos destinados às ações orçamentárias discricionárias.

A implementação de medidas de racionalização da aplicação de recursos pode ser considerado mais um impacto do crescimento das ações orçamentárias obrigatórias em face das ações orçamentárias discricionárias. Haja vista a existência de constantes cortes e contingenciamentos nos recursos das ações

orçamentárias discricionárias, as Organizações Militares passaram a adotar medidas de racionalização, visando obter eficácia, eficiência, bem como alcançar melhores resultados a partir dos recursos orçamentários disponibilizados à instituição. Nesse sentido, medidas simples como a realização de formaturas durante o dia, o controle do uso de água, energia e telefone e o reaproveitamento de papéis para impressão são alguns exemplos de medidas que contribuem para melhorar a eficiência da aplicação dos recursos.

Uma medida de racionalização que pode ser destacada também é o fato de que, em cidades onde existem várias Organizações Militares, os encargos para a realização de certames licitatórios são distribuídos por temas entre essas unidades, visando possibilitar a obtenção de preços mais vantajosos, haja vista a aquisição de quantidades maiores dos artigos considerados.

Quando as ações orçamentárias discricionárias estão relacionadas a projetos, os constantes contingenciamentos acarretam na descontinuidade de descentralização de recursos, ocasionando atrasos e impactando nas entregas dos produtos.

Além disso, os cortes e contingenciamentos de recursos das ações discricionárias impactam diretamente na vida vegetativa das Organizações Militares, inclusive, dos Pelotões Especiais de Fronteira, que são grupos de militares localizados nas fronteiras do Norte do Brasil, destinados à proteção das fronteiras e da defesa territorial.

Paralelamente, os cortes e contingenciamentos nas ações orçamentárias discricionárias também causam impactos no comércio local de onde as Organizações Militares estão instaladas. Nesse sentido, muitas aquisições têm como fornecedores os comerciantes dos próprios municípios dessas Organizações Militares. Logo, se a circulação econômica municipal diminui, causará reflexos diretos no desenvolvimento daquelas regiões.

Uma das formas clássicas de solucionar o impacto causado pela limitação de recursos para atender às ações orçamentárias discricionárias é a alocação de créditos adicionais, compreendidos em três espécies, a saber: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários.

Como já citado anteriormente, os créditos suplementares “objetivam reforçar a dotação (montante destinado na LOA) inicialmente prevista no

orçamento, cujos valores foram insuficientemente previstos para contemplar os gastos do exercício” (CARVALHO, 2009, p. 77).

Os créditos especiais, por sua vez, “destinam-se a atender programas de trabalho novos, que não estavam inicialmente previstos no orçamento” (CARVALHO, 2009, p. 78).

Os créditos extraordinários “contemplam gastos dirigidos para situações emergenciais (guerra, calamidade ou comoção)” (CARVALHO, 2009, p. 78).

A origem dos créditos adicionais decorre do “excesso de arrecadação do exercício corrente, do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior, das operações de crédito, da anulação de despesa e da reserva de contingência” (CARVALHO, 2009, p. 79).

A autorização de abertura de créditos adicionais é prevista na Constituição Federal e proporciona a possibilidade de realização de retificações orçamentárias, constituindo-se, portanto, em uma alternativa para a obtenção de créditos para atender às necessidades da instituição.

A modificação do descritor das ações orçamentárias obrigatórias e a criação de planos orçamentários específicos constituem-se em alternativas para o aumento da eficiência e eficácia da utilização dos recursos das ações orçamentárias obrigatórias. Desta forma, algumas despesas que hoje são atendidas por ações orçamentárias discricionárias, mas que relacionam-se com a execução orçamentária de despesas atendidas por recursos de ações orçamentárias obrigatórias, poderiam obter a garantia de execução sob o manto das ações orçamentárias obrigatórias. Por outro lado, tal medida traria a desvantagem, como já argumentado anteriormente, de restringir a execução das várias despesas relacionadas às ações orçamentárias, na medida em que os recursos de tais ações estarão sujeitos aos cortes e contingenciamentos que são historicamente comuns na execução da Lei Orçamentária Anual do Brasil.

Por fim, após a apresentação de cerca de quinze impactos decorrentes do crescimento das ações orçamentárias obrigatórias frente às ações orçamentárias discricionárias, pode-se concluir que a decisão de tornar uma determinada ação orçamentária obrigatória depende de aprovação legislativa, mas, sobretudo, da priorização das aquisições que não serão objeto de limitação de empenho por serem consideradas obrigações constitucionais ou legais da União. Independentemente dessa priorização, é importante destacar que, sendo os

recursos orçamentários finitos, tal priorização ocorrerá em detrimento de outras áreas, impactando diretamente na execução das despesas atendidas com recursos das ações orçamentárias discricionárias.

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Cláudia Rosa. **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma: inclui normas atualizadas da ABNT, TCC, TGI, trabalhos de estágio, MBA, dissertações, teses** / Cláudia Rosa Acevedo, Jouliana Jordan Nohara – 3. Ed. – São Paulo: Atlas, 2007.

ALVARENGA, Darlan. Mapa das privatizações: governo tem 115 projetos em carteira e quer leiloar ao menos 6 estatais em 2020. **Portal G1/Globo**, Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/31/mapa-das-privatizacoes-governo-tem-115-projetos-em-carteira-e-quer-leiloar-ao-menos-6-estatais-em-2020.ghtml> Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2018

BRASIL. **Decreto Nº 3.897, de 24 de agosto 2001**, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%203.897%2C%20DE%2024.ordem%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 11 de julho de 2020.

BRASIL deve ser a 9ª maior economia do mundo no fim da década. **Mercado e Consumo**, 10 de janeiro de 2020. Disponível em:

<https://www.mercadoeconsumo.com.br/2020/01/10/brasil-deve-ser-a-9a-maior-economia-do-mundo-no-fim-da-decada/> Acesso em 19 de agosto de 2020.

BRASIL. IBGE. **Produto Interno Bruto – PIB**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%20100%2C%20DE%2026%20DE%20JUNHO%20DE%202019&text=Alterar%20os%20arts.,Estado%20ou%20d

o%20Distrito%20Federal. Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019**. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Lei do Teto de Gastos. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. **PLN nº 8/2020**. 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/141524#:~:text=Abre%20aos%20Or%C3%A7amentos%20Fiscal%20e,00%2C%20para%20refor%C3%A7o%20de%20dota%C3%A7%C3%B5es> Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa (2016b)**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. 12ª Região Militar. **Programa Calha Norte 2019**. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT). **SISFRON**. Disponível em: <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/component/content/article?id=97> Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Diretoria de Gestão Orçamentária. **ESTACO / Abril 2019**. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército - 3ª Subchefia. **Planejamento Estratégico e Execução Orçamentária**. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército - 6ª Subchefia. **10º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO**. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército - 6ª Subchefia. **11º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários / ESTACO**. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército - 6ª Subchefia. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento: PPA, LDO e LOA**. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército - 6ª Subchefia. **Fase Qualitativa do PLOA 2021**. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento e Finanças. **Espelho do Órgão - Gestão e Manutenção (Cadastro de Ações)**. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Diretoria de Contabilidade. **Missão da Diretoria**. 2020. Disponível em: <http://www.dcont.eb.mil.br/index.php/missao.html> 2020. Acesso em: 26 de agosto de 2020.

BRASIL. Petrobras-ANP. **Nossas Reservas Provadas em 2018**. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/nossas-reservas-provadas-em-2018.htm#:~:text=Reservas%20Provadas%20segundo%20crit%C3%A9rios%20ANP,de%2012%2C415%20bilh%C3%B5es%20de%20boe>. Acesso em: 26 de agosto de 2020.

CARVALHO, José Carlos Oliveira de. **Orçamento Público Testes e Questões Atuais Comentadas**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

COVID-19 - Brasil investe mais que a média dos países avançados no combate ao coronavírus. **Ministério da Economia**, Brasília-DF, 1º de maio de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/maio/brasil-investe-mais-que-a-media-dos-paises-avancados-no-combate-ao-coronavirus> Acesso em: 19 de agosto de 2020.

DOKTORCZYC, Sylvio Torres. **Cmdo Fron RN/5º BIS – “Nós Protegemos a Cabeça do Cachorro - Selva!” / Cmdo Fron RN e 5º BIS – PCN Parte 1**. 2019.

DOKTORCZYC, Sylvio Torres. **Cmdo Fron RN/5º BIS – “Nós Protegemos a Cabeça do Cachorro - Selva!” / Apresentação de Matrizes PCN - CFRN - 5º BIS**. 2019.

FONSECA, Augusto César de Carvalho. **Orçamento Público da União e Defesa Nacional**. 2020..

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GOVERNO deve gastar mais com Defesa do que com Educação em 2021; especialistas reagem. **Jornal Hoje / Portal G1-Política**, Rio de Janeiro, 17 de agosto de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/17/governo-deve-gastar-mais-com-defesa-do-que-com-educacao-em-2021-especialistas-reagem.ghtml> Acesso em : 19 de agosto de 2020

GUARANI - IVECO Veículos de Defesa entrega ao Exército a viatura nº 400. **Defesanet**, Brasília, 17 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/guarani/noticia/33562/GUARANI---IVECO-Veiculos-de-Defesa-entrega-ao-Exercito-a-viatura-n--400/> Acesso em 19 de agosto de 2020.

LOBO, Cristiana. Canal Globo News. **Programa Fatos e Versões**. Brasília, 6 de março de 2020. As negociações no Congresso pelo orçamento e o fraco desempenho do PIB. Disponível em: <
<https://globosatplay.globo.com/assistir/globonews/fatos-e-versoes/v/8380575>>.
 Acesso em: 11 de julho de 2020.

MARTELLO, Alexandre; SOUSA, Yvna. No sexto ano seguido de déficit, contas do governo registram rombo de R\$ 95 bilhões em 2019. **Portal G1/ TV Globo**, Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 2020. Disponível em:
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/01/29/no-6o-ano-seguido-de-deficit-contas-do-governo-registram-rombo-de-r-95-bilhoes-em-2019.ghtml> Acesso em:
 24 de agosto de 2020.

MARTELLO, Alexandre. Coronavírus: novo balanço aponta que ações do governo custarão ao menos R\$ 350 bilhões em 2020. **Portal G1/ TV Globo**, Rio de Janeiro, 1º de maio de 2020. Disponível em:
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/01/coronavirus-novo-balanco-do-governo-aponta-que-aco-es-custarao-r-350-bilhoes-em-2020.ghtml> Acesso em: 26 de agosto de 2020.

MINISTÉRIO da Defesa contesta matéria do Estado de S. Paulo sobre orçamento de 2021. **Portal Folha de Pernambuco**, Recife, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/ministerio-da-defesa-contesta-materia-do-estado-de-s-paulo-sobre/151322/> Acesso em 19 de agosto de 2020.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Ed Fórum, 2008.

NOVOS pelotões de fronteira serão “células de vigilância”, sem vilas residenciais. **Forte Forças Terrestres**, 4 de janeiro de 2009. Disponível em:
<https://www.forte.jor.br/2009/01/04/novos-pelotoes-de-fronteira-serao-celulas-de-vigilancia-militar-sem-vilas-residenciais/> Acesso em: 17 de agosto de 2020.

PELOTÕES de fronteira são os braços mais distantes do Exército na Amazônia. **Senado Notícias**, Brasília-DF, 02 de junho de 2006. Disponível em:
[https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/06/02/pelotoes-de-fronteira-sao-os-bracos-mais-distantes-do-exercito-na-amazonia#:~:text=Os%20pelot%C3%B5es%20especiais%20de%20fronteira,Militar%20da%20Amaz%C3%B4nia%20\(CMA\).&text=Integrado%20ainda%20por%20profissionais%20como,povoamentos%20e%20processos%20de%20desenvolvimento](https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/06/02/pelotoes-de-fronteira-sao-os-bracos-mais-distantes-do-exercito-na-amazonia#:~:text=Os%20pelot%C3%B5es%20especiais%20de%20fronteira,Militar%20da%20Amaz%C3%B4nia%20(CMA).&text=Integrado%20ainda%20por%20profissionais%20como,povoamentos%20e%20processos%20de%20desenvolvimento). Acesso em: 17 de agosto de 2020.

O que é Produto Interno Bruto – PIB? **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília-DF, 11 de maio de 2020. Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php> Acesso em 17 de agosto de 2020.

PROJETO Estratégico do Exército GUARANI. **Exército Brasileiro /**

Departamento de Ciência e Tecnologia, Brasília-DF, 5 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.dct.eb.mil.br/index.php/termo-de-fomento-a-ser-firmado-entre-o-exercito-brasileiro-e-a-fundacao-parque-tecnologico-de-itaipu-br/35-programas-e-parceiros/88-projeto-guarani> Acesso em: 17 de agosto de 2020.

SILVA, Flávia. Gasto Público e Ajuste Fiscal: o que é orçamento federal? **Esquerda Diário**. Campinas-SP, 20 de abril de 2020. Disponível em: https://www.esquerdadiario.com.br/spip.php?page=gacetilla-articulo&id_article=2180>. Acesso em: 11 de julho de 2020.

SOARES, Ingrid. Bolsonaro diz que orçamento é carimbado e comprometido com despesas obrigatórias. **Correio Braziliense**, Brasília-DF, 17 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/08/4869078-bolsonaro-diz-que-orcamento-e-carimbado-e-comprometido-com-despesas-obrigatorias.html> Acesso em: 19 de agosto de 2020.

THE World Bank. **Military Expenditure (% of GDP)**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS> Acesso em: 26 de agosto de 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.