



Dissertação

Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

Rodrigo Lopes Andrade

**GOVERNANÇA E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA:
O FUNDO DO EXÉRCITO**

Brasília, 2025

Rodrigo Lopes Andrade

**GOVERNANÇA E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA:
O FUNDO DO EXÉRCITO**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

Orientador: Prof. Ciro Campos Christo
Fernandes

Brasília, 2025

A5531g Andrade, Rodrigo Lopes

Governança e gestão orçamentária: o fundo do Exército /
Rodrigo Lopes Andrade. -- Brasília: Enap, 2025.
158 f.: il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes
1. Administração Militar – Exército. 2. Gestão Orçamentária
- Exército. 3. Administração Pública. 4. Fundo Público. I. Título.
II. Fernandes, Ciro Campos Christo orient.

CDD 355.60981

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB 1/1425

AGRADECIMENTOS

Ao final desta jornada acadêmica, sinto-me profundamente agradecido por todos aqueles que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização desta dissertação.

Em primeiro lugar, manifesto minha sincera gratidão ao meu orientador, Professor Ciro Fernandes, pela orientação segura, pelas valiosas contribuições e pela confiança depositada ao longo de todo o processo. Sua postura ética e compromisso com o rigor científico foram fundamentais para o amadurecimento deste trabalho.

Agradeço, igualmente, ao Tenente-Coronel Alonso, chefe da Seção de Gestão do Fundo do Exército e grande amigo, por seu apoio institucional e profissional, bem como pela confiança e incentivo constantes, que permitiram conciliar as responsabilidades laborais com os desafios da vida acadêmica.

Agradeço aos meus pais, cujo amor incondicional, valores e dedicação foram fundamentais na minha formação. A educação que me proporcionaram, pautada no exemplo, na ética e no esforço, foi o alicerce sobre o qual construí minha trajetória.

Estendo minha gratidão à minha esposa, Roberta, por seu amor, compreensão e parceria inabaláveis em nossa caminhada. À minha filha Lavínia, pelo sorriso diário que renovava minhas forças e me lembrava da importância do esforço empreendido. A vocês duas, dedico cada página deste trabalho, assim como cada dia da minha vida, com amor e reconhecimento.

Por fim, e acima de tudo, agradeço a Deus, pela saúde, pela perseverança e pela oportunidade de concluir mais esta etapa da vida. Sem a Sua presença constante, este percurso não teria sido possível.

LISTA DE SIGLAS

ATLAS.ti	Software de análise qualitativa de dados
AOFin	Assessoria Especial de Orçamento e Finanças do Exército
APG	Assessoria e Planejamento e Gestão do Exército
C Ex	Comando do Exército
CIG	Comitê Interministerial de Governança
COGEFAer	Comissão Gestora do Fundo Aeronáutico
CONSEF	Conselho Superior de Economia e Finanças
CMilA	Comando Militar de Área
COSAFIN	Comissão de Controle Interno da Aeronáutica
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
DIREF	Diretora de Economia e Finanças da Marinha
DGEF	Diretoria-Geral de Economia e Finanças
DGOM	Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha
EB	Exército Brasileiro
END	Estratégia Nacional de Defesa
EMA	Estado-Maior da Armada
EMAER	Estado-Maior da Aeronáutica
EME	Estado-Maior do Exército
EMGEPROM	Empresa de Gerenciamento de Projetos Navais
FAer	Fundo Aeronáutico
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
F Ex	Fundo do Exército
FN	Fundo Naval
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNS	Fundo Nacional de Saúde
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GRU	Guia de Recolhimento da União

GND	Grupo Natureza de Despesa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Órgão de Direção Setorial
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PCTD	Prestador Civil por Tempo Determinado
PDR	Plano de Descentralização de Recurso
PEEx	Plano Estratégico do Exército
PDR	Plano Diretor de Recursos
PND	Política Nacional de Defesa
PNR	Próprios Nacionais Residenciais
PRO	Previsão de Recursos Orçamentários
PPA	Plano Plurianual
PPCM	Processo de Prestação de Contas Mensal
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGA	Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPLEX	Sistema de Planejamento do Exército
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SUFIN	Subsecretaria de Finanças da Aeronáutica
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UGE	Unidade Gestora Executora
UGR	Unidade Gestora Responsável
TCU	Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Papel estratégico do Fundo do Exército	15
Figura 2 – Categorias explicativas da atuação do Fundo do Exército	18
Figura 3 - Objetivos da pesquisa	21
Figura 4 - Ciclo orçamentário brasileiro	27
Figura 5 - Metodologia da pesquisa	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Arrecadação de receitas x Dotação orçamentária do F Ex - 2012-2025 (milhões R\$)	95
Tabela 2 - Dotação executada x Dotação corrigida pelo IPCA - F Ex - 2012-2025	97
Tabela 3 - Superávit do F Ex em janeiro de 2025 (R\$)	99
Tabela 4 - Execução orçamentária das Ações discricionárias do F Ex - 2024 (R\$ milhões)	104

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro analítico da pesquisa	67
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Valores do orçamento do Fundo do Exército – 2024 (discricionárias) 38

Gráfico 2 – Arrecadação de receitas x Dotação do Fundo do Exército (R\$ milhões) 96

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar o Fundo do Exército (F Ex) à luz dos princípios e práticas de governança e gestão orçamentária no âmbito do Exército Brasileiro (EB). Para tanto, buscou-se, inicialmente, caracterizar o F Ex e seu enquadramento no arcabouço dos fundos públicos federais, considerando suas bases legais, estrutura operacional e relevância no contexto da administração pública. Em seguida, foram apresentados os fundamentos teóricos da governança e da governança orçamentária, com ênfase em referenciais nacionais, como o Tribunal de Contas da União, e internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A pesquisa utilizou abordagem qualitativa de natureza aplicada, com procedimentos metodológicos que incluíram análise documental e entrevistas semiestruturadas, submetidas à análise de conteúdo com apoio do software ATLAS.ti. Os resultados sugerem que o F Ex apresenta indícios de aderência às quatro funções essenciais da governança: estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade. Adicionalmente, foram identificadas práticas de desoneração orçamentária já aplicadas e potenciais, com destaque para a utilização de receitas próprias no custeio de despesas discricionárias. Por fim, a dissertação propõe recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da governança no F Ex, visando ampliar sua efetividade e transparência como instrumento de gestão orçamentária estratégica no Exército Brasileiro.

Palavras-chave: Fundo do Exército. Governança orçamentária. Gestão pública. Fundos públicos federais. Administração pública militar.

ABSTRACT

This dissertation aimed to analyse the Army Fund (F Ex) considering the principles and practices of governance and budgetary management within the Brazilian Army (EB). Initially, the study sought to characterize the F Ex and its classification within the framework of federal public funds, considering its legal foundations, operational structure, and relevance in the context of public administration. Subsequently, the theoretical foundations of governance and budgetary governance were presented, with emphasis on national frameworks, such as those of the Federal Court of Accounts of Brazil (TCU), and international perspectives, particularly from the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). The research adopted a qualitative and applied approach, employing methodological procedures including document analysis and semi-structured interviews, which were subjected to content analysis supported by the ATLAS.ti software. The results suggest that the F Ex exhibits evidence of adherence to the four core governance functions: stability, direction, alignment, and flexibility. Additionally, budgetary relief practices already in use and with potential application were identified, highlighting the use of own revenues to fund discretionary expenditures. Finally, the dissertation presents recommendations aimed at improving governance in the F Ex, with the objective of enhancing its effectiveness and transparency as a strategic budgetary management instrument in the Brazilian Army.

Keywords: Army Fund. Budgetary governance. Public management. Federal public funds. Military public administration.

SUMÁRIO

1 Introdução.....	13
2 Referencial teórico.....	23
2.1 Orçamento federal	26
2.1.1 Estrutura e ciclo.....	26
2.1.2 Princípios	29
2.2 Orçamento do Exército Brasileiro	29
2.2.1 Principais componentes	30
2.3 Fundos públicos.....	31
2.3.1 Classificação e tipologia	31
2.3.2 Função, finalidade e objetivos	32
2.4 Fundo do Exército.....	36
2.4.1 Função e estrutura	36
2.4.2 Resultados e impactos.....	37
2.5 Desoneração orçamentária	38
2.5.1 Estrutura normativa e regulação.....	40
2.5.2 Aplicações práticas e vantagens.....	40
2.6 Governança e gestão orçamentária	41
2.6.1 Instituições, processos e práticas.....	45
2.6.2 Complexidade do processo e multiplicidade de atores	47
2.6.3 Eficiência da gestão	47
2.6.4 Alocação dos recursos.....	47
2.6.5 Fundos e governança	49
2.7 Governança orçamentária do Exército.....	54
2.7.1 Princípios	54
2.7.2 Sistema de governança	55
2.7.3 Implementação	55
2.7.4 Desafios e perspectivas	56
2.8 As funções dos Fundos militares.....	57
3 Metodologia.....	58
3.1 Pesquisa documental e revisão bibliográfica.....	60
3.2 Entrevistas e questionários	61
3.3 Análise dos dados	63
3.4 Matriz analítica.....	65
3.5 Possíveis vieses e limitações	67

4 Apresentação e análise dos resultados	69
4.1 Funções dos Fundos militares: percepções dos gestores	71
4.1.1 Gestores dos Fundos militares	71
4.1.2 Gestores das UG	78
4.1.3. Desempenho do F Ex	89
4.2 Execução orçamentária e financeira do F Ex.....	93
4.2.1 Arrecadação e dotação orçamentária	94
4.2.2 Superávit financeiro acumulado e desvinculação	98
4.2.3 Alocação de recursos e execução orçamentária	102
4.3 Desonerações orçamentárias	110
4.3.1 Práticas vigentes de desoneração: cartografia das experiências consolidadas no F Ex	112
4.3.2 Novas práticas de desoneração: alternativas em construção	113
4.3.3 Perspectivas sobre as desonerações do F Ex	121
4.4 Análise e integração dos resultados	124
5 Conclusão	126

1 Introdução

Os governos, em todas as suas esferas, têm como uma de suas principais atribuições a responsabilidade de gerir os recursos públicos de forma eficiente e transparente, buscando sempre o bem-estar da sociedade. Essa gestão envolve a execução de políticas públicas que atendam às necessidades da população, conciliando o uso adequado dos recursos disponíveis com a busca pela qualidade nos serviços prestados. Governos que implementam mecanismos eficazes de governança e gestão conseguem, não apenas otimizar a alocação dos recursos, mas também asseguram que esses sejam aplicados de maneira a gerar o máximo de benefícios para a população (Santos; Rover, 2019). A governança pública, portanto, está diretamente relacionada à capacidade do governo de planejar, executar e monitorar suas ações, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira sustentável e eficiente, conforme estabelecido pelas normas e políticas orçamentárias vigentes (Brasil, 2014).

A governança e a gestão no setor público são pilares essenciais para garantir a eficiência e a transparência na administração dos recursos públicos. A governança, conforme definida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), envolve a aplicação de mecanismos de liderança, estratégia e controle, que permitem aos gestores avaliar, direcionar e monitorar suas atividades, assegurando a execução de políticas públicas e a prestação de serviços de qualidade à sociedade (Brasil, 2014). Esses mecanismos integram-se a práticas de gestão, que abrangem o planejamento, execução e controle das ações governamentais, buscando não apenas a eficiência operacional, mas também a responsabilidade e a prestação de contas. De acordo com Barrett (2002), a governança no setor público exige uma abordagem integrada, que combine a liderança estratégica com a transparência e a *accountability*, para que os resultados pretendidos sejam atingidos de forma consistente e alinhada aos objetivos institucionais.

No Brasil, a crescente importância da governança orçamentária foi reconhecida em diversos normativos, como o Decreto nº 9.203/2017, que institui a política de governança na administração pública federal. Esse arcabouço normativo estabelece as bases para a implementação de uma gestão baseada em princípios de liderança, estratégia e controle, elementos que garantem maior controle sobre os processos de

execução orçamentária, transparência na aplicação dos recursos e *accountability* por parte dos gestores públicos (Brasil, 2017), o que corrobora a visão do TCU, conforme Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública, publicado pelo Tribunal em 2014, já citado.

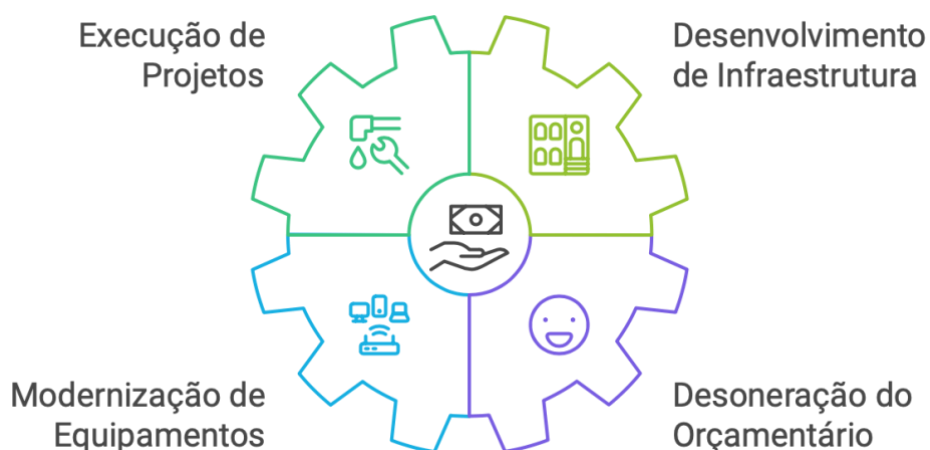
Neste cenário, os fundos públicos federais são instrumentos fundamentais na administração pública brasileira, utilizados para gerenciar e alocar recursos de maneira específica e vinculada a determinados objetivos ou setores. Esses fundos possuem caráter contábil e financeiro, e sua principal função é garantir que recursos sejam direcionados a políticas públicas e ações de interesse estratégico, facilitando a execução de projetos de longo prazo e a gestão eficiente de despesas públicas. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, os fundos públicos federais constituem instrumentos fundamentais para a segregação e alocação de recursos orçamentários, promovendo maior transparência, previsibilidade e controle na execução financeira de políticas públicas direcionadas a áreas específicas, como saúde, educação, segurança e defesa. A vinculação de receitas a finalidades determinadas facilita o planejamento, a execução e o monitoramento das ações governamentais, conforme estabelecido no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) (Brasil, 2024). Nesse sentido, os fundos públicos são importantes ferramentas de governança orçamentária, uma vez que permitem a execução de despesas com um nível de controle mais elevado, promovendo uma gestão fiscal mais responsável e eficiente (Couto; Cardoso Jr., 2018).

No âmbito das Forças Armadas, os princípios de governança e gestão assumem uma importância ainda maior, considerando a complexidade e a magnitude dos recursos envolvidos. No Exército Brasileiro (EB), a governança orçamentária surge como um elemento central para garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente, transparente e em conformidade com os objetivos estratégicos da instituição. A governança orçamentária, definida como o conjunto de regras, processos e instituições que orientam a elaboração, execução e controle do orçamento público (Damasceno; Gomes, 2019), tem se consolidado como um mecanismo essencial para otimizar o uso dos recursos financeiros, assegurando a continuidade das operações militares e o atendimento de demandas emergenciais.

Nesse contexto, o Fundo do Exército (F Ex) desempenha um papel específico e

estratégico, sendo um dos instrumentos de gestão orçamentária do Exército, conforme apresentado na Figura 1. Desta forma, o F Ex possibilita a execução de projetos críticos, como o desenvolvimento de infraestrutura e a modernização de equipamentos, além de contribuir para a desoneração do orçamento geral da instituição, permitindo uma gestão mais flexível e eficaz dos recursos disponíveis (Guimarães, 2022).

Figura 1 - Papel estratégico do Fundo do Exército



Fonte: elaboração própria, 2025.

O estudo aqui proposto, portanto, justificou-se pela necessidade de aprimorar os mecanismos de governança orçamentária no âmbito das Forças Armadas, com especial ênfase no Fundo do Exército. A aplicação de boas práticas de governança pode gerar impactos positivos não apenas no uso dos recursos financeiros, mas também na melhoria dos processos de planejamento, execução e controle orçamentário, com reflexos diretos na capacidade de resposta do Exército Brasileiro frente às suas atribuições constitucionais (Couto; Cardoso Jr., 2018).

O presente estudo também se inseriu em uma discussão mais ampla sobre o aprimoramento da administração pública no Brasil, onde a busca pela eficácia na gestão dos recursos públicos, associada à transparência e *accountability*, tem sido apontada como uma das principais estratégias para melhorar a qualidade do gasto público (Guimarães, 2022). Nesse contexto, o Fundo do Exército surge como uma oportunidade de aplicar práticas avançadas de gestão orçamentária que possam servir de referência para outras áreas da administração pública, especialmente em setores com orçamentos

complexos e que exigem uma maior coordenação entre diferentes instâncias governamentais.

Além disso, a relevância do Fundo do Exército para a governança pública se reflete na sua capacidade de promover uma maior integração entre os processos de planejamento, execução e controle orçamentário, o que, segundo estudiosos, é um dos pilares fundamentais para garantir a sustentabilidade fiscal e a melhoria da eficiência do setor público (Couto; Rodrigues, 2022). Ao se investigar os processos relacionados à governança orçamentária aplicados ao Fundo do Exército, pretendeu-se identificar como esses mecanismos poderiam ser otimizados para enfrentar desafios futuros, como restrições orçamentárias e a necessidade de modernização das Forças Armadas.

O Fundo do Exército também desempenha um papel crucial na desoneração orçamentária, sendo um instrumento pelo qual o Exército pode gerenciar de forma mais eficaz suas despesas correntes e de investimento. Com o atual cenário de restrições orçamentárias, as desonerações surgem como alternativa, uma vez que possibilitam a aplicação e utilização de recursos sem a necessidade de créditos orçamentários, conforme será detalhado mais a frente na presente pesquisa. A análise dos processos de desoneração orçamentária, que fazem parte do escopo desta dissertação, permitiu avaliar como o Fundo pode ser utilizado de maneira mais estratégica para garantir a continuidade dos projetos militares sem comprometer a sustentabilidade fiscal da instituição (Bijos, 2014). Nesse sentido, o estudo buscou identificar possíveis melhorias nos mecanismos de gestão do Fundo, com foco na promoção de maior economicidade e eficiência na aplicação dos recursos disponíveis.

Diante desse cenário, a presente pesquisa de análise do Fundo do Exército torna-se relevante para entender como os princípios de governança orçamentária podem ser aplicados à gestão dos recursos do Exército Brasileiro. O Fundo do Exército, como um dos principais instrumentos financeiros do EB, oferece um campo fértil para a aplicação de mecanismos que promovam maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos (Couto; Rodrigues, 2022). Ademais, consiste na única forma de ingresso de receitas na Instituição, sendo uma Unidade Orçamentária arrecadadora na faixa de R\$ 2,4 bilhões anuais. A governança orçamentária, quando bem implementada, pode não apenas aumentar a transparência e o controle desses recursos, mas também

otimizar a capacidade de resposta e o planejamento estratégico da instituição (Guimarães, 2022).

A complexidade da governança orçamentária no âmbito da administração pública federal impõe desafios adicionais às organizações militares, especialmente quanto ao equilíbrio entre rigidez normativa, responsabilidade fiscal e a necessidade de flexibilidade para o cumprimento de objetivos institucionais estratégicos. No caso do Exército Brasileiro, o F Ex apresenta-se como um dos instrumentos com potencial para contribuir com maior autonomia e previsibilidade na alocação e utilização dos recursos orçamentários. Contudo, observa-se que, apesar do arcabouço normativo vigente e da evolução das práticas de governança na instituição, há indícios de que os mecanismos de funcionamento e gestão do F Ex ainda não exploram plenamente suas potencialidades no sentido de promover uma governança orçamentária eficiente, alinhada às diretrizes estratégicas da Força Terrestre (Guimarães, 2022; Brasil, 2020).

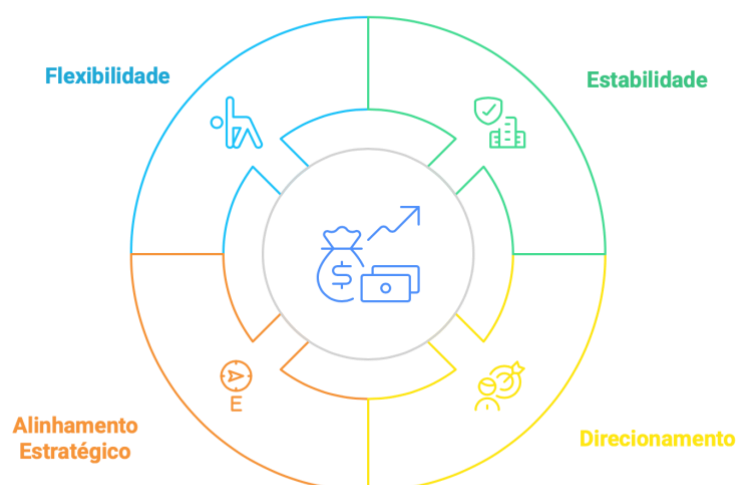
A literatura especializada em fundos públicos federais reconhece que tais instrumentos podem ser configurados para promover maior estabilidade no fluxo de recursos, assegurar o direcionamento a políticas específicas, viabilizar o alinhamento estratégico e permitir flexibilidade na execução orçamentária (Costa, 2017; Damacena et al., 2022). No entanto, estudos recentes sugerem que, no contexto do EB, a aplicação prática desses princípios permanece limitada, tanto por barreiras operacionais e institucionais, quanto pela ausência de uma avaliação sistemática de desempenho com base nessas funções (Damacena et al., 2022; Borges, 2015). Essa lacuna de análise torna-se ainda mais relevante à luz da Política de Governança do Exército (EB10-P-01.007), que estabelece diretrizes para o fortalecimento da governança institucional, mas cuja efetividade, no caso do F Ex, carece de verificação empírica estruturada.

Dessa forma, o problema de pesquisa que orientou este estudo pôde ser formulado nos seguintes termos: em que medida o Fundo do Exército tem desempenhado, sob a ótica da governança orçamentária, suas funções esperadas de estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade de gestão de recursos, e quais fatores condicionam ou limitam esse desempenho no contexto do Exército Brasileiro? Essa formulação buscou superar abordagens meramente descritivas sobre o funcionamento dos fundos públicos, ao propor uma análise centrada em

variáveis analíticas fundamentadas na literatura especializada e nos normativos institucionais vigentes (TCU, 2014; Thorstensen; Nogueira, 2020). A hipótese orientadora, de natureza exploratória, foi que o F Ex apresenta desempenho desigual entre essas funções, o que pode estar associado a aspectos de desenho institucional, práticas gerenciais e mecanismos de decisões estratégicas que careçam de maiores estudos.

Com vistas à construção dessa análise, foram examinadas as quatro funções mencionadas como categorias analíticas do desempenho do Fundo do Exército, ilustradas na Figura 2. A função de estabilidade foi compreendida como a capacidade do F Ex de garantir a continuidade do financiamento de ações prioritárias em contextos de restrições orçamentárias. O direcionamento foi analisado à luz do grau de vinculação dos recursos do Fundo a áreas finalísticas, conforme os objetivos institucionais do EB. O alinhamento estratégico refere-se à coerência entre os dispêndios do F Ex e o planejamento estratégico da Força Terrestre, enquanto a flexibilidade foi avaliada a partir das margens de manobra disponíveis para realocação e reprogramação dos recursos ao longo do exercício orçamentário. A análise dessas dimensões permitiu não apenas identificar entraves e potencialidades, mas também fundamentar recomendações para o aprimoramento do modelo de governança orçamentária aplicado ao Fundo do Exército (Fernandes; Souza, 2019; Guimarães, 2022).

Figura 2 – Categorias analíticas da atuação do Fundo do Exército



Fonte: elaboração própria, 2025.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar a atuação do F Ex à luz dos princípios e diretrizes da governança orçamentária, com o intuito de identificar em que medida esse instrumento tem contribuído para a eficiência na gestão dos recursos públicos no âmbito do Exército Brasileiro. A análise foi orientada pelas funções fundamentais atribuídas aos fundos públicos na literatura especializada — estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade na gestão —, buscando verificar como essas dimensões se manifestam no funcionamento do F Ex e em que medida são percebidas pelos gestores como mecanismos efetivos para o alcance dos objetivos institucionais da Força Terrestre.

Ao investigar esses aspectos, pretendeu-se oferecer subsídios empíricos e teóricos que possam apoiar propostas de aperfeiçoamento da atuação do F Ex como ferramenta de governança orçamentária, fortalecendo a capacidade institucional do Exército no planejamento, execução e controle das despesas públicas sob sua responsabilidade. Desta feita, conforme ilustrado na Figura 3, quatro objetivos específicos desta pesquisa complementaram a análise principal ao aprofundar aspectos específicos da governança e da gestão orçamentária no contexto do Exército Brasileiro e do Fundo do Exército:

O primeiro objetivo específico consistiu em caracterizar o Fundo do Exército no contexto da administração pública federal, com ênfase nas normas legais que regem os fundos públicos e na sua inserção institucional no Sistema de Administração Financeira do Exército Brasileiro. Para isso, foi realizada uma análise documental de instrumentos normativos como leis, decretos e portarias, incluindo os dispositivos que disciplinam a criação, a destinação, o funcionamento e os mecanismos de controle do F Ex. Essa etapa visou compreender o arcabouço jurídico e institucional que fundamenta a existência e a operacionalização do Fundo, à luz das classificações e funções atribuídas aos fundos públicos na literatura especializada (Costa, 2017; Damacena et al., 2022). A partir dessa análise, foi possível estabelecer as bases conceituais e normativas para a investigação empírica sobre o desempenho do F Ex como instrumento de governança orçamentária.

O segundo objetivo específico foi apresentar os fundamentos teóricos da governança pública e, mais especificamente, da governança orçamentária, com o intuito de delimitar o referencial conceitual que sustentou a análise empírica do caso estudado.

A governança orçamentária foi compreendida como o conjunto de processos, instituições e mecanismos pelos quais são estabelecidas as prioridades orçamentárias, alocados os recursos públicos e monitorado o desempenho institucional, considerando princípios como transparência, *accountability*, controle social e alinhamento estratégico (TCU, 2014; Borges, 2015; Thorstensen; Nogueira, 2020). Com base nessa abordagem, pretendeu-se construir um modelo analítico que articule as quatro funções identificadas como relevantes para os fundos públicos — estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade —, permitindo sua posterior aplicação à realidade do F Ex.

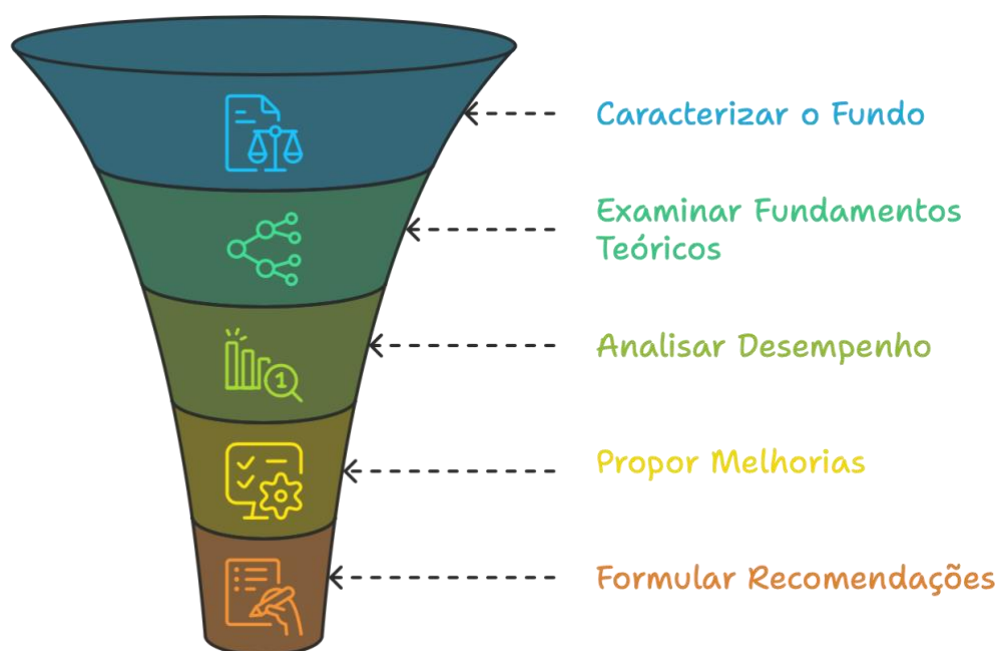
O terceiro objetivo específico da pesquisa consistiu em analisar o desempenho do Fundo do Exército em relação às quatro funções mencionadas, a partir de dados documentais, relatórios de gestão e entrevistas com gestores orçamentários vinculados ao Sistema de Economia e Finanças do Exército. Essa etapa visou verificar em que medida o F Ex tem contribuído para conferir maior previsibilidade e regularidade na alocação de recursos (estabilidade); garantir a vinculação dos recursos a objetivos institucionais definidos (direcionamento); promover a coerência entre os dispêndios e os planos estratégicos da instituição (alinhamento); e permitir maior adaptabilidade na gestão orçamentária frente às contingências operacionais (flexibilidade). A análise foi orientada por uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, de modo a captar percepções e experiências dos atores institucionais envolvidos na administração do Fundo, identificando eventuais limitações, boas práticas e oportunidades de aprimoramento.

A pesquisa visou, ainda, analisar os processos de desoneração orçamentária já implementados e aqueles com potencial de aplicação, propondo melhorias que possam aumentar a eficiência do Fundo na otimização dos recursos disponíveis.

O quinto e último objetivo específico foi apresentar recomendações para o aperfeiçoamento da governança orçamentária no âmbito do Fundo do Exército, com base nas evidências empíricas coletadas e nas boas práticas identificadas na literatura e em outras experiências institucionais. As propostas elaboradas buscaram conciliar os princípios da gestão fiscal responsável com as especificidades operacionais e estratégicas do Exército Brasileiro, considerando a necessidade de maior efetividade na aplicação dos recursos públicos. Esperou-se, com isso, contribuir não apenas para o

fortalecimento do F Ex como instrumento de gestão orçamentária, mas também para o avanço da governança pública na área da defesa, ampliando o debate sobre o papel dos fundos públicos no enfrentamento dos desafios de planejamento, execução e controle no setor público federal (Guimarães, 2022; Damasceno; Gomes, 2019).

Figura 3 - Objetivos da pesquisa



Fonte: elaboração própria, 2025.

Com o intuito de abordar os objetivos propostos, esta pesquisa foi estruturada em cinco seções principais, organizadas de modo a proporcionar uma abordagem aprofundada, lógica e coerente dos elementos teóricos, empíricos e metodológicos que fundamentam a investigação. A primeira seção correspondeu à Introdução, na qual foram apresentados o tema, a delimitação do objeto de estudo, o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, bem como uma justificativa preliminar para o desenvolvimento do trabalho.

Na segunda seção, denominada Referencial Teórico, foi desenvolvido um percurso estruturado de análise crítica da literatura e dos documentos institucionais pertinentes. Esta seção encontra-se subdividida em oito eixos temáticos interdependentes. O primeiro deles abordou o orçamento público federal, enfatizando sua estrutura, princípios e o ciclo orçamentário. Em seguida, foi analisado o orçamento do Exército Brasileiro, destacando seus componentes, funcionamento e vinculação ao

sistema orçamentário nacional. A subseção dedicada aos fundos públicos federais tratou da classificação, tipologia e das funções atribuídas a esses instrumentos no contexto da gestão pública.

A partir disso, foi detalhado o Fundo do Exército, incluindo seu histórico institucional, sua finalidade e estrutura organizacional, bem como sua inserção no arcabouço da governança orçamentária da Força Terrestre. Também foram discutidos os resultados e impactos decorrentes da utilização do Fundo. Na sequência, a análise abordou os mecanismos de desoneração orçamentária, tanto sob o ponto de vista normativo e regulatório quanto em suas aplicações práticas e vantagens operacionais.

A subseção seguinte foi dedicada à governança e à gestão orçamentária, explorando seus fundamentos conceituais, estruturas institucionais, desafios contemporâneos e a relação entre fundos públicos e eficiência fiscal. Em complemento, foi discutida a governança orçamentária no Exército, com foco em seus princípios, sistemas institucionais e mecanismos de implementação, bem como os desafios e perspectivas atuais. Ao final desta seção, foram apresentadas as conclusões teóricas acerca do papel dos fundos públicos militares e foi construído o quadro analítico que orientará a investigação empírica.

A terceira seção do trabalho tratou da metodologia da pesquisa, detalhando seu desenho e estrutura operacional. Foram apresentadas a natureza e os objetivos da investigação, a abordagem metodológica adotada e os instrumentos de coleta e análise de dados. Foram também especificadas as técnicas de entrevistas em profundidade com gestores orçamentários, bem como os procedimentos empregados para a análise qualitativa dos dados, considerando os parâmetros analíticos definidos na etapa teórica.

A quarta seção, intitulada Apresentação e Análise dos Resultados, concentrou-se na sistematização e interpretação dos dados empíricos obtidos a partir das entrevistas semiestruturadas, dos questionários aplicados e da análise de dados quantitativos referentes ao desempenho do Fundo do Exército. Esta etapa analítica foi conduzida com base no quadro teórico previamente construído, permitindo a articulação crítica entre os achados da pesquisa de campo e os fundamentos conceituais da governança orçamentária. A análise foi estruturada em torno das quatro funções da governança – estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade – o que

possibilitou uma avaliação abrangente do papel do Fundo do Exército no contexto da gestão orçamentária da Força Terrestre. A integração entre os dados qualitativos e quantitativos revelou, de forma exploratória, os avanços, limitações e potencialidades do fundo como instrumento de racionalidade administrativa, eficiência fiscal e suporte à governança institucional do Exército Brasileiro.

Por fim, a quinta e última seção da pesquisa apresentou a conclusão do estudo. Nela, foram sintetizados os principais achados obtidos ao longo da investigação, articulando os resultados empíricos e teóricos às problemáticas formuladas na introdução e aos objetivos propostos. A seção também ofereceu reflexões finais sobre os limites e as potencialidades da governança orçamentária exercida por meio do Fundo do Exército, à luz das práticas observadas nos demais fundos militares analisados. Além disso, foram apresentadas recomendações propositivas voltadas ao aperfeiçoamento institucional do F Ex, com base na identificação de boas práticas administrativas e procedimentais, contribuindo assim para o avanço da gestão orçamentária no contexto da administração pública federal e, em particular, no âmbito da Defesa.

2 Referencial teórico

A presente seção visa construir uma fundamentação teórica sobre o papel do Fundo do Exército na governança e gestão orçamentária do Exército Brasileiro. A abordagem foi sistemática, explorando conceitos essenciais para oferecer uma compreensão profunda do tema ao leitor.

Ela tem por finalidade estabelecer o referencial teórico e analítico que sustentou a pesquisa, ancorando-a em fundamentos conceituais e empíricos consolidados na literatura especializada sobre orçamento público, governança e fundos públicos federais. A discussão iniciou-se com a análise do orçamento federal, apresentando sua estrutura, princípios orientadores e o ciclo orçamentário brasileiro. Nesta etapa, foram examinadas as normas que regem o processo orçamentário no âmbito da União, com destaque para os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e os princípios que regem a gestão fiscal responsável, conforme delineado por autores como Fernandes e Souza (2019) e Borges (2015).

Na sequência, foi abordado o orçamento do Exército Brasileiro, com ênfase em sua estrutura interna e nos principais componentes que conformam sua alocação e execução financeira. A análise buscou compreender como o Exército se insere no sistema orçamentário federal, destacando as especificidades institucionais da Força Terrestre em matéria de planejamento e gestão orçamentária. Esse exame foi complementado com a identificação das unidades gestoras, fontes de financiamento, rubricas mais relevantes e a estrutura programática vinculada ao desempenho operacional e estratégico do EB.

A subseção seguinte tratou dos fundos públicos federais, abordando sua classificação, tipologia e finalidades conforme definidas pela legislação vigente e pela literatura especializada (Costa, 2017; Damacena et al., 2022). Foram discutidas as distintas naturezas dos fundos — contábil, orçamentária e jurídica — e sua função no sistema financeiro público, especialmente quanto à promoção de estabilidade de recursos, vinculação programática e flexibilidade gerencial. Nesse contexto, foi evidenciada a importância dos fundos como instrumentos de governança orçamentária e financeira, com capacidade de articular alocação eficiente e controle institucional sobre recursos públicos.

O foco da análise se concentrou, em seguida, no Fundo do Exército, considerado o principal objeto desta pesquisa. Foram apresentados seu histórico de criação, os objetivos institucionais que justificam sua existência, a estrutura normativa que o regula, bem como sua finalidade no contexto da governança orçamentária da Força Terrestre. A discussão compreendeu o papel do Fundo na promoção de maior previsibilidade orçamentária, seu impacto sobre a capacidade de planejamento estratégico do EB e os resultados observáveis em termos de eficiência fiscal e operacional. Nesse sentido, o F Ex foi analisado como uma variável crítica para a compreensão da articulação entre gestão, desempenho institucional e governança de recursos no âmbito da Defesa.

Além disso, foram explorados os mecanismos de desoneração orçamentária e suas implicações para a administração pública, com especial atenção às contrapartidas normativas, às aplicações práticas e às vantagens associadas à flexibilidade proporcionada por instrumentos como o Fundo do Exército. Foram avaliados os limites

e possibilidades desses mecanismos, a partir de evidências empíricas e da base legal que orienta sua execução.

Na sequência, a seção abordou os conceitos de governança e gestão orçamentária, enfocando os princípios fundamentais da governança pública, os arranjos institucionais e os processos decisórios envolvidos na alocação de recursos no setor público. Foram discutidos os desafios relacionados à complexidade institucional e à multiplicidade de atores no processo orçamentário, bem como os mecanismos de controle, *accountability* e coordenação interorganizacional que moldam o desempenho das políticas públicas. A articulação entre fundos públicos e governança foi discutida como um campo estratégico para a eficiência na alocação e uso dos recursos públicos, à luz das boas práticas debatidas pela literatura nacional e internacional (TCU, 2014; Thorstensen; Nogueira, 2020).

Finalmente, foi tratada a governança orçamentária no contexto do Exército Brasileiro, com foco nos princípios aplicáveis à sua estrutura organizacional, no sistema de governança institucionalizado pela Força e nos desafios enfrentados para a implementação de práticas mais eficazes e integradas de gestão fiscal. Foram exploradas as diretrizes expressas nos normativos internos, como a Política de Governança do EB (2020) e a Diretriz de Governança e Gestão (2021), além de relatos institucionais e evidências empíricas sobre os avanços e as fragilidades da governança orçamentária no Exército. A seção foi concluída com uma reflexão sobre a função dos fundos militares como ferramentas de governança e com a apresentação do quadro analítico da pesquisa, que orientou a coleta e análise dos dados empíricos.

Ao final desta seção, foi desenvolvido um quadro analítico que sintetiza as principais categorias teóricas e variáveis investigativas delineadas ao longo da revisão da literatura. Esse quadro tem a função de estruturar e orientar a análise empírica da pesquisa, permitindo a operacionalização dos conceitos abordados, especialmente no que se refere às funções atribuídas aos fundos públicos — como estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade na gestão dos recursos —, bem como aos princípios e mecanismos de governança orçamentária aplicáveis ao contexto do Exército Brasileiro. A construção desse instrumento analítico possibilitou estabelecer uma correspondência sistemática entre os referenciais teóricos e os dados a serem

coletados, contribuindo para a coerência metodológica e a robustez da investigação.

2.1 Orçamento federal

O orçamento federal brasileiro constitui-se como o mais relevante instrumento de política pública e gestão das finanças governamentais, delineando as receitas e despesas da União e refletindo as escolhas de prioridades de ação do governo em diversas áreas de interesse social e econômico. Sua estrutura, complexidade e caráter normativo advêm de marcos constitucionais e de legislações específicas que estabelecem normas de elaboração, execução, fiscalização e controle, contribuindo para a governança orçamentária no país. Conforme define a Constituição Federal de 1988, o orçamento deve respeitar princípios fundamentais que asseguram a clareza, previsibilidade e eficiência no uso dos recursos públicos.

2.1.1 Estrutura e ciclo

O ciclo orçamentário no Brasil é composto por três instrumentos principais que estruturam o processo de planejamento e alocação de recursos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme ilustrado pela Figura 4 – Ciclo Orçamentário Brasileiro.

Plano Plurianual (PPA): O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, abrangendo tanto os programas de governo quanto as áreas estratégicas de desenvolvimento. Sua implementação visa assegurar que as políticas públicas transcorram com consistência e continuidade, mesmo com a alternância de governos.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): A LDO é o documento intermediário que orienta a elaboração da LOA. Anualmente revisada e aprovada, a LDO seleciona prioridades, define metas fiscais e estabelece normas para a execução do orçamento, ajustando o PPA às conjunturas econômica e política vigentes.

Lei Orçamentária Anual (LOA): A LOA, por sua vez, operacionaliza o orçamento para o exercício financeiro de cada ano, detalhando receitas previstas e autorizando despesas. Ela cumpre o papel de ser o principal documento de execução orçamentária, sendo instrumento pelo qual as políticas públicas se concretizam e os serviços são financiados.

Figura 4 - Ciclo orçamentário brasileiro



Fonte: elaboração própria, 2025.

No âmbito do orçamento público brasileiro, as despesas são tradicionalmente classificadas em duas categorias principais: despesas obrigatórias e despesas discricionárias. Essa distinção é essencial para entender o grau de flexibilidade e as restrições legais e administrativas que orientam a alocação de recursos e o controle do gasto público. Abaixo, delineamos a natureza e as implicações de cada uma dessas classificações, com base nos marcos normativos e referências bibliográficas pertinentes.

Compondo a estrutura do orçamento federal, têm-se as despesas obrigatórias, que são aquelas cuja execução é compulsória, determinadas por dispositivos legais ou constitucionais, como a Constituição Federal de 1988 e leis específicas de financiamento de políticas públicas (Lei nº 4.320/1964; Lei nº 10.180/2001). Este tipo de despesa inclui, essencialmente, obrigações financeiras fixas que o governo deve cumprir, tais como pagamentos de salários de servidores públicos, benefícios previdenciários e juros da dívida pública (Lei nº 4.320/1964, art. 2º).

A Constituição de 1988 determina, por exemplo, a alocação mínima de recursos para áreas prioritárias, como educação e saúde, que são consideradas despesas obrigatórias e têm suas proporções especificadas para assegurar o cumprimento de direitos fundamentais (Brasil, 1988). Essas despesas representam uma porção significativa do orçamento federal e, conforme discutido na literatura sobre governança orçamentária, limitam a capacidade de manobra do governo para novas alocações de recursos a políticas discricionárias (Couto; Cardoso, 2018).

Já as despesas discricionárias, em contraste, são aquelas sobre as quais o

governo tem maior liberdade de execução, podendo decidir anualmente quanto e onde alocar os recursos, de acordo com as prioridades de políticas públicas definidas no ciclo orçamentário. Essas despesas incluem, por exemplo, investimentos em infraestrutura, programas de pesquisa, e gastos com manutenção e operações de ministérios.

Com a introdução do novo arcabouço fiscal (Brasil, 2023), substituindo o antigo teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, as despesas discricionárias continuam a enfrentar limitações, embora sob novas diretrizes de governança fiscal. O novo arcabouço introduz regras de controle mais dinâmicas, permitindo a flexibilização do crescimento das despesas públicas de acordo com metas fiscais e limites estabelecidos com base no crescimento da economia e nos objetivos de sustentabilidade das contas públicas. Esse modelo impacta o planejamento de médio e longo prazo ao manter uma vigilância sobre o equilíbrio fiscal, mas com maior adaptabilidade, possibilitando que o governo ajuste seus investimentos discricionários conforme o desempenho econômico, o que busca assegurar maior capacidade de resposta às necessidades públicas e às mudanças conjunturais (Bijos, 2014).

Esta abordagem permite maior previsibilidade para a implementação de políticas públicas prioritárias, sem os engessamentos que o teto de gastos anterior impunha, proporcionando assim uma governança orçamentária mais responsiva e alinhada às metas de desenvolvimento.

A diferença entre despesas obrigatórias e discricionárias influencia diretamente a governança orçamentária, dado que as despesas obrigatórias representam compromissos inadiáveis do governo, deixando uma margem restrita para investimentos discricionários, os quais frequentemente são ajustados em casos de necessidade de contenção fiscal (Guimarães, 2022). Tal estrutura reforça a relevância de um planejamento orçamentário eficiente e da necessidade de mecanismos robustos de governança para equilibrar o cumprimento das obrigações legais e constitucionais com a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento socioeconômico.

Esta estrutura orçamentária exige que gestores públicos utilizem práticas sólidas de governança e critérios rigorosos para avaliação de prioridades, de forma a otimizar os recursos disponíveis e responder às demandas da sociedade de forma

eficiente, conforme discutido por Bijos (2014) em relação à governança no setor público.

2.1.2 Princípios

A conformação do orçamento federal está ancorada em princípios fundamentais, que asseguram a integridade e transparência do processo orçamentário, como determina a Lei n.º 4.320/1964 e a Constituição Federal de 1988. Entre esses princípios, destacam-se:

Unidade: O orçamento deve ser único, agregando todas as receitas e despesas do governo em um único documento, o que facilita a análise da política financeira global.

Universalidade: Todas as receitas e despesas da União devem estar previstas na LOA, sem omissões ou subterfúgios, permitindo uma visão abrangente dos recursos e compromissos governamentais.

Anualidade: O orçamento deve ter vigência de um ano, coincidindo com o exercício financeiro, o que promove ajustes periódicos na alocação de recursos.

Equilíbrio: É essencial que a estimativa de receitas seja compatível com as autorizações de despesas, visando à sustentabilidade fiscal e ao controle do endividamento público.

Legalidade: Todas as fases do orçamento devem observar o arcabouço legal, incluindo normas constitucionais, leis complementares e regulamentos administrativos.

2.2 Orçamento do Exército Brasileiro

O orçamento do Exército Brasileiro compõe-se como uma parcela significativa do orçamento público destinado à segurança nacional, com o propósito de garantir a operacionalidade, a prontidão e a modernização da força terrestre. Em sua formatação e execução, o orçamento do EB deve seguir os princípios e normas gerais da administração financeira pública, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e com leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), que regula a gestão fiscal responsável e os limites de despesas para todos os entes federativos.

O ciclo orçamentário do Exército Brasileiro é balizado pelos instrumentos gerais do orçamento público, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais regulam o planejamento, a formulação de metas e a execução das despesas anuais e plurianuais da União. A gestão

orçamentária do Exército, portanto, está inserida no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e que visa assegurar que os recursos disponibilizados sejam alocados de acordo com as diretrizes estratégicas e as prioridades do governo federal.

2.2.1 Principais componentes

O orçamento do Exército Brasileiro inclui despesas para a manutenção de pessoal, aquisição de material de emprego militar e realização de obras de infraestrutura essenciais à mobilidade e prontidão operativa das tropas. As despesas são distribuídas entre custeio, investimentos e outras ações de suporte, e a execução orçamentária passa por rigorosos controles de planejamento e monitoramento, realizados por órgãos internos e externos à administração do Exército. Entre os gastos prioritários estão os projetos estratégicos, como o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e o desenvolvimento de novas tecnologias em defesa cibernética, essenciais para a defesa e segurança nacional.

Além disso, a estrutura orçamentária do Exército está organizada de forma a proporcionar flexibilidade e resiliência operacional, o que envolve a aplicação dos recursos em função das demandas emergentes e a adaptação constante aos desafios do ambiente geopolítico. Tal estrutura busca combinar eficácia fiscal com a garantia de que a capacidade defensiva do Exército permaneça em nível adequado, mesmo em cenários de restrição orçamentária, o que torna o orçamento militar um instrumento complexo e de alta especialização no contexto da administração pública.

Adicionalmente, a Secretaria de Economia e Finanças (SEF) é responsável pela regulamentação e fiscalização dos recursos aplicados e executados, estabelecendo normas de auditoria e controle interno que garantem a adequação e a legalidade das despesas. Em consonância com as orientações gerais do Sistema de Economia e Finanças, as despesas são monitoradas ao longo do exercício fiscal, de modo a promover o cumprimento das metas previstas e o atendimento das necessidades operacionais do Exército dentro dos limites orçamentários estabelecidos.

A estrutura orçamentária do Exército Brasileiro, composta pelo orçamento com recursos provenientes do Tesouro Nacional e complementada pelo Fundo do Exército, configura-se como um sistema complexo de planejamento e execução financeira. As

particularidades desse sistema, voltadas para a segurança e defesa nacional, exigem excelentes governança e adaptação às dinâmicas fiscais e estratégicas do governo federal. Esse arranjo orçamentário permite ao EB manter-se preparado para cumprir suas funções constitucionais e subsidiárias, ao mesmo tempo que apoia o desenvolvimento de capacidades tecnológicas e de infraestrutura essenciais para a soberania e integridade territorial do Brasil.

2.3 Fundos públicos

Os Fundos públicos federais representam instrumentos financeiros do Estado, criados para alocar e administrar recursos de forma destinada e, em muitos casos, vinculada a finalidades específicas de interesse público. Esses fundos são estruturados por meio de legislação específica e operam de maneira a permitir uma flexibilidade financeira dentro da rigidez orçamentária da administração pública, facilitando o financiamento de políticas sociais, econômicas, e de desenvolvimento regional, entre outras áreas. Além disso, os fundos são essenciais para a execução de políticas públicas, atuando em setores como educação, saúde e segurança, e contribuindo para a eficiência e efetividade da gestão pública.

2.3.1 Classificação e tipologia

Os fundos públicos no Brasil podem ser classificados de várias formas, conforme sua origem, finalidade e forma de vinculação. A literatura e a legislação brasileiras tipificam os fundos principalmente em três grandes categorias:

Fundos Especiais: Vinculados a receitas específicas e geralmente criados por leis ordinárias ou complementares, os fundos especiais destinam-se a finalidades específicas, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS). Esse tipo de fundo permite maior controle sobre os recursos vinculados e facilita o monitoramento da execução de políticas públicas específicas.

Fundos Constitucionais: Estabelecidos pela Constituição de 1988, os fundos constitucionais são direcionados a objetivos de desenvolvimento econômico e social, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). Esses fundos possuem alta relevância para políticas de

redistribuição de renda e estímulo ao desenvolvimento regional.

Fundos Rotativos e Atípicos: Esses fundos não têm personalidade jurídica e servem a finalidades mais flexíveis, permitindo a realocação de recursos entre diferentes programas e necessidades. São utilizados, por exemplo, para financiar atividades de defesa civil e para garantir respostas rápidas a desastres naturais, como o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, que apoia ações de resposta emergencial e mitigação de riscos.

2.3.2 Função, finalidade e objetivos

A principal função dos fundos públicos é assegurar que determinadas políticas e programas recebam os recursos necessários para sua implementação de maneira contínua e independente das flutuações anuais do orçamento federal. Além de fornecer uma base financeira sólida, os fundos públicos servem como instrumentos de controle fiscal e facilitam o acompanhamento de resultados, sendo frequentemente empregados em áreas de grande impacto social, como educação (FUNDEB), saúde (FNS) e assistência social (FNAS).

Os fundos públicos também permitem a vinculação direta de receitas a despesas específicas, o que pode oferecer maior estabilidade e previsibilidade para a gestão de políticas públicas. Essa vinculação, no entanto, não é isenta de críticas, sendo argumentado que pode restringir a flexibilidade orçamentária e criar desafios de eficiência ao engessar partes do orçamento em despesas específicas, especialmente em contextos de austeridade fiscal.

A criação dos fundos públicos encontra-se profundamente relacionada à necessidade de garantir segurança orçamentária para áreas estratégicas, visando suprir demandas específicas do governo. Conforme detalham Costa (2012) e Gouveia e Souza (2015), esses fundos foram instituídos para assegurar a execução contínua de políticas públicas essenciais, evitando que recursos prioritários fossem dispersos em meio a restrições fiscais. A Lei nº 4.320/1964 consolidou essa prática, estabelecendo fundos vinculados a objetivos específicos, o que facilitou o gerenciamento de políticas de longo prazo e de alto impacto. Costa (2011) complementa ao afirmar que a criação dos fundos responde também a um contexto histórico em que a execução orçamentária no Brasil era caracterizada por descentralização e ineficiência. Apesar das tentativas modernas

de integrar os fundos ao orçamento geral, autores como Penha (2023) enfatizam que ainda há justificativas robustas para mantê-los, sobretudo para proteger áreas de desenvolvimento regional e segurança nacional, que dependem de estabilidade orçamentária contínua para atingir suas metas estratégicas.

A estruturação conceitual dos fundos públicos no Brasil exige a adoção de critérios de classificação que permitam distingui-los de acordo com sua natureza jurídica, função no sistema orçamentário e forma de gestão. Martins da Costa (2017) propõe uma taxonomia que organiza os fundos a partir de três dimensões principais: (a) natureza jurídica — fundos públicos e fundos privados; (b) função — como fundos de transferência, de financiamento, programáticos, de incentivo, entre outros; e (c) forma de gestão orçamentária e financeira — com base na origem dos recursos, autonomia administrativa e vinculação a políticas públicas.

Aplicando essa taxonomia ao caso do Fundo do Exército, é possível classificá-lo como um **fundo público de natureza orçamentária**, com **função programática** e **gestão centralizada sob responsabilidade da administração direta do Exército Brasileiro**, conforme previsto no seu regulamento institucional. O F Ex é instituído por lei, composto por receitas oriundas de transferências financeiras, arrecadação própria e possíveis repasses de outros órgãos, sendo sua execução orçamentária vinculada à estrutura programática do Ministério da Defesa. Embora sua gestão ocorra no âmbito da administração direta, o Fundo possui contabilidade própria e regras específicas para movimentação financeira, o que caracteriza um grau de segregação formal de recursos dentro do orçamento da União.

Na proposta de Costa (2017), fundos com essas características estão sujeitos à avaliação quanto à sua efetividade na execução das políticas a que estão vinculados e à sua contribuição para o controle da execução orçamentária. Nesse sentido, a função programática do Fundo do Exército implica que seus recursos sejam direcionados para finalidades previamente definidas nos instrumentos de planejamento institucional do Exército Brasileiro, como o Plano Estratégico do Exército (PEEx) e o Plano Diretor de Recursos (PDR). Essa estrutura permite vincular o uso dos recursos à consecução de metas operacionais, o que será avaliado neste trabalho por meio das variáveis definidas no quadro analítico da pesquisa.

A categorização do Fundo do Exército como fundo público orçamentário, com função programática e gestão centralizada, fornece base para análise empírica de seu desempenho. Essa classificação orienta a verificação de como o F Ex opera em relação às dimensões de estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade na gestão orçamentária, bem como sua inserção no sistema de governança do Exército Brasileiro.

Costa (2012) propõe, em complemento, uma visão sistêmica e multidisciplinar dos fundos federais, criticando a fragmentação da gestão e execução orçamentária dos recursos. Em sua análise, ele destaca a importância de uma taxonomia clara para os fundos, sugerindo que a substituição de alguns fundos por programas poderia melhorar a eficiência administrativa e evitar distorções no resultado primário, impacto fiscal relevante para a política econômica. Embora Costa não enfoque especificamente fundos militares, sua abordagem enfatiza o papel essencial de todos os fundos federais, incluindo os militares, na gestão eficaz e transparente dos recursos públicos.

Penha (2023) analisa a importância dos fundos constitucionais para o desenvolvimento regional, considerando-os essenciais para a execução de políticas públicas que visam à redução das desigualdades regionais. Ele defende a manutenção de fundos com finalidades específicas, como os fundos constitucionais, elencados na CF/88, pois acredita que sua extinção comprometeria a capacidade do Estado de responder a demandas regionais de desenvolvimento. Embora o autor não trate dos fundos militares especificamente, a defesa dos fundos dedicados indica uma possível concordância com a necessidade de fundos militares, dada sua importância para a segurança e desenvolvimento regional.

Em estudo sobre o papel dos fundos públicos na economia brasileira, Araujo e Cintra (2011) abordam a relevância dos fundos públicos na execução de políticas anticíclicas e de fomento ao desenvolvimento. Embora focado em bancos públicos, o estudo se aplica à discussão sobre a existência de fundos específicos, como os militares, visto que os fundos são um meio eficaz de resposta econômica em períodos de crise e instabilidade. Os autores sugerem que, assim como os fundos públicos são fundamentais para estabilidade econômica, os fundos militares – Fundo do Exército, Fundo Naval e Fundo Aeronáutico - também poderiam cumprir funções estratégicas

para a segurança nacional em situações de emergência.

Gouveia e Souza (2015) discutem a evolução histórica das políticas de fundos na educação, especialmente os mecanismos de redistribuição de recursos, como o Fundef e Fundeb. Apesar do foco educacional, o estudo é relevante para o contexto dos fundos militares ao abordar como fundos específicos são estruturados para sustentar áreas de políticas públicas. A análise histórica e normativa conduzida pelos autores argumenta que os fundos podem ser um mecanismo para assegurar financiamento contínuo a setores estratégicos, evitando que esses recursos sejam desviados em tempos de austeridade fiscal.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) e as classificações dos fundos são constantemente objeto de debates sobre sua eficácia e eficiência. Segundo a obra de Martins da Costa (2012), há uma "indiferença entre o uso de fundos e Programas ¹ da LOA como instrumentos do orçamento público". Essa percepção sugere que a distinção entre fundos e programas orçamentários, no âmbito das políticas públicas, muitas vezes é artificial e não produz os efeitos esperados na prática. O mesmo autor ainda sublinha que os fundos, ao serem organizados e classificados, devem ser compreendidos como instrumentos que facilitam a execução do orçamento público. A ausência de distinção clara entre fundos e programas, como apontado pelo autor, muitas vezes leva a uma confusão na alocação de recursos e compromete a eficiência da gestão financeira (Costa, 2012).

A Lei nº 10.180/2001 organiza e disciplina os sistemas de planejamento e orçamento federal, destacando o papel dos fundos na administração financeira e no controle interno do Poder Executivo Federal (Brasil, 2001). De acordo com essa lei, os fundos públicos têm a função de facilitar a administração financeira e assegurar que os recursos sejam alocados de acordo com as prioridades do governo. Assim, o Fundo do Exército se apresenta como um instrumento de alocação de recursos orçamentários que

¹ Programas da LOA (Lei Orçamentária Anual) são unidades organizacionais de planejamento que agrupam ações governamentais com um objetivo comum, mensurável e definido no Plano Plurianual (PPA). Cada programa visa atender a uma política pública e é composto por ações (como projetos e atividades), com metas, indicadores e dotações orçamentárias específicas, permitindo o monitoramento da execução e dos resultados esperados pelo governo.

visa garantir a execução eficaz dos objetivos estratégicos de defesa nacional.

2.4 Fundo do Exército

O Fundo do Exército (F Ex) foi formalmente instituído pela Lei n.º 4.617, de 15 de abril de 1965, com o propósito de prover recursos financeiros para o aparelhamento e manutenção do Exército Brasileiro. Sua criação ocorre em um contexto de expansão dos fundos públicos no Brasil, que, a partir dos anos 60, passaram a ser amplamente utilizados para garantir a continuidade de projetos estratégicos e proporcionar certa autonomia financeira para órgãos estatais. Essa expansão também reflete a tendência global, em que países em desenvolvimento buscaram formas alternativas de financiamento estatal para assegurar estabilidade econômica e segurança nacional (Brasil, 1965).

Como visto anteriormente, a origem dos fundos públicos no Brasil remonta ao período colonial, onde as receitas eram vinculadas a objetivos específicos, como a construção do Aqueduto da Carioca em 1624. No entanto, o conceito de fundos com uma finalidade claramente estabelecida evoluiu ao longo dos séculos, especialmente após a Constituição de 1934, que passou a regulamentar a criação e a gestão de fundos especiais para finalidades específicas. Durante o regime militar, com a promulgação da Lei n.º 4.617, o Fundo do Exército emergiu como um instrumento financeiro específico, destinado a cobrir despesas associadas às demandas e missões militares, refletindo a necessidade de estabilidade e continuidade nas operações do Exército.

2.4.1 Função e estrutura

O Fundo do Exército (F Ex) desempenha uma função crucial na estrutura orçamentária do Exército Brasileiro, fornecendo um aporte adicional de recursos financeiros que complementam o orçamento regular da instituição. Esse fundo é gerido de acordo com as diretrizes da governança do Exército, sendo destinado a custear despesas essenciais, como a manutenção de equipamentos, aquisição de viaturas e investimentos em tecnologia. A administração do F Ex segue os mesmos princípios de transparência e responsabilidade fiscal que norteiam o orçamento geral do Exército, sendo monitorada pelo Conselho Superior de Economia e Finanças do EB (CONSEF) e pela SEF para assegurar que sua aplicação esteja alinhada com as prioridades estratégicas da Força (Brasil, 2019).

O F Ex constitui-se em um Fundo orçamentário e sua principal finalidade é prover suporte financeiro para o EB, auxiliando em despesas relacionadas ao treinamento, à compra de equipamentos e à manutenção da infraestrutura militar. Inicialmente, a administração do F Ex ficou a cargo do Conselho Superior do Fundo do Exército, posteriormente assumida pela Diretoria-Geral de Economia e Finanças (DGEF) e, mais recentemente, pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF). Com essa estrutura de gestão, o F Ex é utilizado não apenas para custeio direto, mas também para investimentos que contribuem para a modernização e eficiência operacional da instituição (Tonetto Júnior, 2021).

Entre os recursos que alimentam o F Ex, existem as receitas geradas internamente pelas atividades do Exército – como, por exemplo, as receitas de aluguéis e arrendamentos, alienação de viaturas, entre outras - e os rendimentos financeiros provenientes de investimentos, como aplicações em títulos de renda fixa. Este Fundo utiliza tais recursos para atender a demandas financeiras suplementares, principalmente em momentos de contingenciamento orçamentário, sendo permitido pela legislação que o saldo positivo seja transferido para o exercício seguinte, o que aumenta a previsibilidade e estabilidade do fluxo financeiro (Barros, 2019).

2.4.2 Resultados e impactos

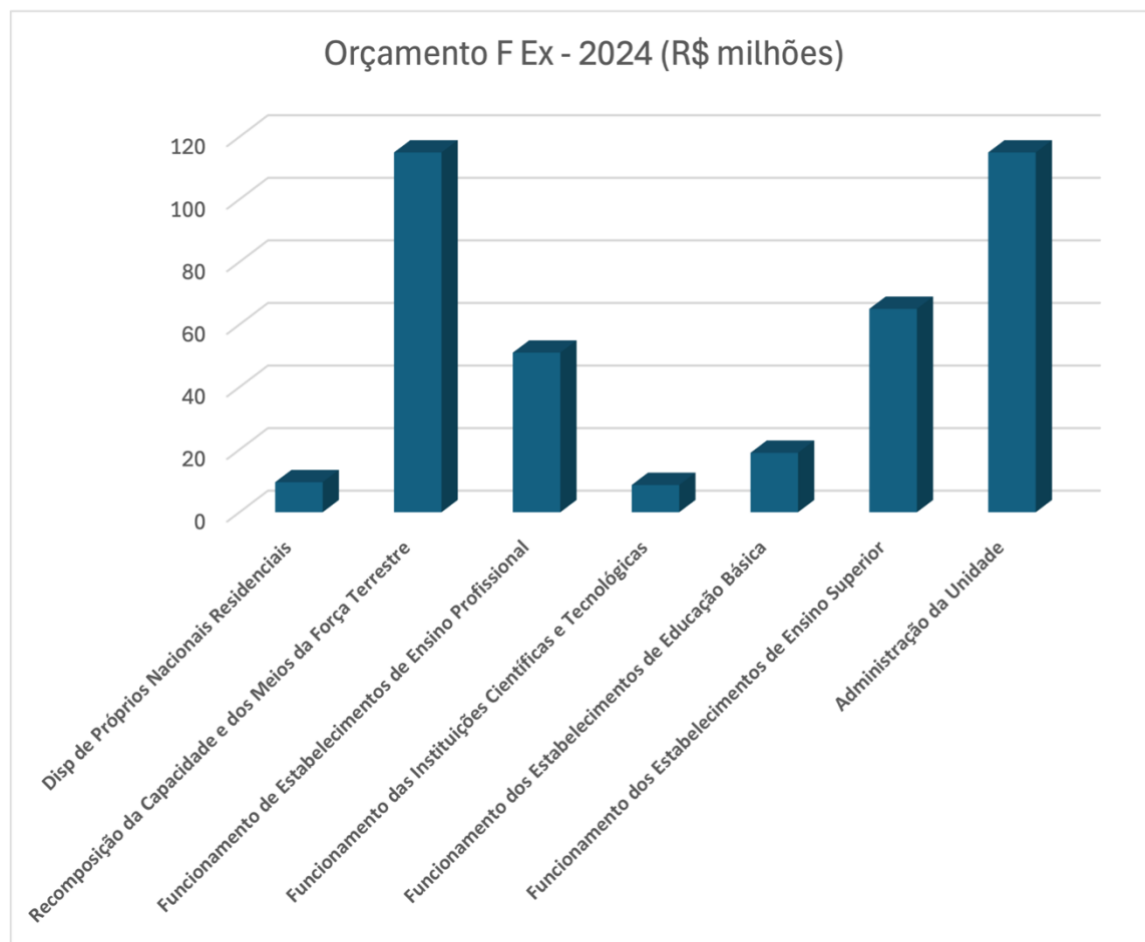
O Fundo do Exército desempenha um papel significativo na capacidade do Exército de responder rapidamente às demandas operacionais e de adaptar-se aos contextos econômicos variáveis. Estudos mostram que o F Ex contribui substancialmente para a manutenção e ampliação de recursos operacionais, permitindo ao Exército uma autonomia maior na aquisição e na manutenção de material, viaturas e outras infraestruturas estratégicas. Isso é especialmente relevante em cenários onde o orçamento ordinário é insuficiente para cobrir todas as despesas necessárias (Junior, 2021).

Ademais, a eficiência do F Ex em termos de investimento foi objeto de análise em alguns estudos. Segundo Tonetto Júnior (2021), o F Ex gerou superávits financeiros que possibilitaram a aplicação de recursos em fundos de investimento, o que ampliou o capital disponível e aumentou a capacidade de cobertura das despesas militares de longo prazo. Esse tipo de gestão financeira também contribui para a diversificação dos

riscos e otimização dos rendimentos, o que reforça a sustentabilidade financeira do Exército Brasileiro em médio e longo prazo.

No Gráfico 1 têm-se os valores e Ações Orçamentárias discricionárias do Fundo do Exército para o exercício de 2024.

Gráfico 1 - Valores do orçamento do Fundo do Exército – 2024 (discricionárias)



Fonte: SIOP, 2024.

Em complemento, o Fundo do Exército atendeu, ainda, no exercício de 2024, valores vinculados a Ações Orçamentárias de natureza obrigatória, sendo R\$ 2.502.074.127,00 destinados à Ação 2004 – Atendimento de Saúde aos militares e seus dependentes, e R\$ 65.000.000,00 destinados à Ação 2919 – Fiscalização de Produtos Controlados. Contudo, esses recursos não fazem parte da pesquisa, uma vez que possuem caráter obrigatório e, desta feita, dispõem de limite orçamentário e destinação próprios.

2.5 Desoneração orçamentária

Buscando-se elucidar conceitos acerca de um dos objetivos da pesquisa – analisar os processos de desoneração orçamentária já implementados e aqueles com potencial de

aplicação – nesta seção serão apresentados conceitos de desoneração orçamentária e suas implicações no Exército Brasileiro e no Fundo do Exército. O tema ganha importância, uma vez que, como apresentados anteriormente, o orçamento do Fundo do Exército vem sofrendo decréscimos ao longo do tempo e as desonerações surgem como um possível artifício para minimizar o problema.

A desoneração orçamentária, na administração pública, consiste em reduzir ou mitigar o impacto de despesas específicas sobre o orçamento geral, possibilitando maior flexibilidade e eficiência no uso dos recursos públicos. Esse conceito ganha relevância no contexto do EB, onde a administração do F Ex se beneficia de mecanismos de desoneração, especialmente através de contrapartidas não financeiras. Esses arranjos possibilitam a obtenção de serviços e bens essenciais para as operações militares sem o desembolso direto de recursos financeiros, ampliando a capacidade orçamentária e o alcance das atividades estratégicas do Exército.

Um dos processos de desoneração mais usuais é a contrapartida não financeira, regulamentada pela Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020 – que aprimora os procedimentos de gestão e alienação de bens imóveis da União, pela Portaria Interministerial MCTI/ME nº 4.854, de 28 de maio de 2021 – que, por sua vez, regula a contrapartida em convênios de inovação. No âmbito do EB, esse tipo de desoneração é regulado pela Portaria C Ex nº 1.690/2022 e pela Portaria DEC/C Ex nº 046/2022, que permitem ao Exército utilizar bens e serviços como forma de pagamento em operações de cessão e arrendamento de imóveis de sua administração. Essas normativas estabelecem que, em situações em que a cessão de uso de imóveis ocorre de forma onerosa, o pagamento pela utilização pode ser realizado não apenas por meio de recursos financeiros, mas também pela execução de obrigações de interesse militar, como obras de construção, reformas em instalações, ou fornecimento de bens móveis necessários às atividades do Exército (Brasil, 2022).

As contrapartidas não financeiras são aplicáveis quando o Exército cede o uso de patrimônio imobiliário a terceiros para atividades complementares, gerando obrigações ao cessionário, que podem incluir a entrega de bens ou execução de serviços específicos. A Portaria C Ex nº 1.690/2022, por exemplo, especifica que contrapartidas podem envolver a construção ou reforma de infraestruturas em propriedades de interesse da

segurança nacional, possibilitando que tais obrigações sejam cumpridas em propriedades distintas daquelas cedidas. Esse modelo fortalece a capacidade de planejamento orçamentário do Exército ao permitir que suas demandas por infraestrutura e material sejam atendidas sem a necessidade de despender recursos financeiros diretos (Brasil, 2022).

2.5.1 Estrutura normativa e regulação

A aplicação de contrapartidas não financeiras no Exército encontra respaldo em uma série de normativas que regem o uso do patrimônio público sob administração militar, visando não apenas à desoneração orçamentária, mas também à eficiência e transparência na alocação de recursos. Conforme previsto na Lei nº 8.666/1993 e na nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), essas contrapartidas devem seguir processos licitatórios que assegurem igualdade de condições e controle rigoroso na execução dos contratos. A Portaria DEC/C Ex nº 046/2022 dispõe que o Departamento de Engenharia e Construção (DEC) tem autoridade para autorizar contrapartidas que envolvam a construção ou reforma de imóveis de interesse estratégico, assegurando que essas intervenções se alinhem aos objetivos institucionais e operacionais do Exército.

Esse conjunto de normas também define o papel dos Comandos de Região Militar e das Organizações Militares na supervisão e análise dos processos administrativos. A contrapartida em bens móveis, por exemplo, deve ser submetida à análise do Comando Militar de Área, que emite parecer sobre a adequação do bem ao interesse militar. O objetivo dessas disposições é assegurar que as contrapartidas não financeiras estejam sempre vinculadas ao interesse público e à promoção da capacidade operacional do Exército.

2.5.2 Aplicações práticas e vantagens

A possibilidade de adotar contrapartidas não financeiras tem gerado importantes benefícios ao Fundo do Exército, especialmente na otimização do uso de imóveis sob administração militar. As contrapartidas permitem que o Exército obtenha melhorias em sua infraestrutura ou adquira materiais essenciais sem comprometer recursos financeiros, ampliando assim sua capacidade de investimento em outras áreas críticas. Essas contrapartidas representam uma forma de custear despesas indiretas, reduzindo a pressão sobre o orçamento do F Ex e garantindo que as demandas institucionais sejam

atendidas de forma mais econômica.

Um exemplo de aplicação é o arrendamento de imóveis para atividades comerciais, onde o cessionário assume obrigações de construir ou melhorar a infraestrutura militar. Em algumas situações, bens móveis – como veículos ou equipamentos – são fornecidos em contrapartida, permitindo ao Exército reforçar sua capacidade logística e operacional. Este modelo também fortalece a governança orçamentária, pois cada contrato é monitorado quanto à conveniência e viabilidade econômica, com a documentação e o acompanhamento sendo submetidos a órgãos superiores, como o Departamento de Engenharia e Construção.

Outro exemplo prático de contrapartida já em uso no Exército pode ser encontrado nas Associações de Compossuidores, que são entidades constituídas para o pagamento das despesas condominiais dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR), onde habitam os militares. Antes da criação dessas Associações, as taxas para as despesas de condomínios dos diversos PNR eram recolhidas ao Fundo do Exército e, para viabilizar de fato o pagamento destas, era utilizada a dotação orçamentária do Fundo. Com a criação destas Associações, pôde-se desonerar parte do orçamento do F Ex, uma vez que não foi mais necessária a utilização de dotação para estas despesas.

2.6 Governança e gestão orçamentária

A gestão orçamentária, no âmbito da administração pública, consiste no conjunto de processos e práticas voltadas à alocação, programação, execução, monitoramento e controle dos recursos públicos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Diferentemente da mera administração técnica de rubricas financeiras, a gestão orçamentária deve ser compreendida como atividade estratégica, situada no centro das decisões estatais sobre prioridades públicas e pactuação de entregas institucionais. Conforme destaca o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), a gestão orçamentária está inserida no modelo mais amplo de governança pública, sendo responsabilidade das lideranças institucionais avaliar, direcionar e monitorar continuamente os processos vinculados ao uso dos recursos públicos, em consonância com os objetivos sociais e institucionais (TCU, 2014).

No Brasil, a gestão orçamentária opera sob um marco normativo que inclui a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC

nº 101/2000) e os regulamentos complementares do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Esses dispositivos estabelecem regras para assegurar a integridade fiscal, a transparência na alocação dos recursos e a responsabilidade na execução das despesas. Contudo, a literatura aponta que a gestão orçamentária não se restringe ao cumprimento formal desses dispositivos legais. Borges (2015), ao analisar o processo de definição da despesa no governo federal, argumenta que a gestão orçamentária envolve dinâmicas complexas de interação entre atores institucionais, regras formais e informais, interesses estratégicos e disputas por espaço no processo decisório. Dessa forma, o orçamento não se configura apenas como um instrumento técnico de controle, mas como arena de negociação política e institucional, onde a gestão eficaz depende da articulação entre as capacidades técnicas e o posicionamento político-administrativo dos gestores.

Além do controle e da conformidade, a gestão orçamentária deve buscar a efetividade dos gastos públicos, associando os recursos mobilizados aos resultados concretos entregues à sociedade. O TCU (2014) ressalta que a boa gestão orçamentária requer práticas de liderança organizacional, estruturação de estratégias consistentes e sistemas robustos de controle, especialmente voltados à avaliação de desempenho, à gestão de riscos e à integridade na aplicação dos recursos. Para que isso ocorra, é essencial a institucionalização de rotinas de planejamento, o uso de indicadores de desempenho, a integração entre o orçamento e os objetivos estratégicos das organizações, e o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*. Nesse sentido, a literatura destaca que a efetiva gestão orçamentária está condicionada à capacidade das instituições públicas de estruturarem arranjos de governança que alinhem suas decisões de gasto com os resultados esperados pela sociedade (Barrett, 2002; Borges, 2015). Tal alinhamento exige, por parte dos gestores, a superação de práticas meramente formais e a adoção de uma abordagem orientada à performance e à geração de valor público.

A governança pública, por sua vez, é definida como o conjunto de mecanismos, processos e estruturas que orientam a atuação do setor público em conformidade com os interesses e necessidades da sociedade. Essa governança, pautada por princípios de transparência, *accountability* e responsabilidade fiscal, visa assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e que as políticas governamentais

produzam resultados que promovam o desenvolvimento econômico e social do país (Barrett, 2002; TCU, 2014).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pública envolve práticas de liderança, estratégias e controles voltados para a melhoria contínua da administração pública e para o cumprimento das obrigações institucionais (TCU, 2014). A OCDE também reforça que um sistema de governança eficiente é essencial para a legitimidade do governo e para a criação de valor público, uma vez que permite o uso racional dos recursos e contribui para a satisfação das necessidades dos cidadãos de forma sustentável (OCDE, 2020).

A governança pública, conforme definida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), refere-se ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa pelo Estado, abrangendo tanto a administração direta quanto a indireta (OCDE, 2020, p. 190). Essa definição é adotada pela OCDE como referência conceitual nas suas diretrizes e documentos oficiais sobre governança, constituindo o fundamento para a formulação de princípios e recomendações voltadas à melhoria da atuação estatal. Thorstensen e Nogueira (2020), ao analisarem a evolução do tema da governança pública na OCDE, recuperam essa concepção institucional e a utilizam para contextualizar a atuação da Diretoria de Governança Pública da organização, enfatizando seu papel na formulação de políticas públicas orientadas por evidências, pela integridade, pela transparência e pela accountability.

A evolução da governança pública tem conduzido à institucionalização de estruturas organizacionais orientadas à adoção de boas práticas, com o objetivo de fortalecer a prestação de contas, a transparência e a participação cidadã nos processos de decisão pública. No contexto brasileiro, observa-se o esforço sistemático de incorporação desses princípios no âmbito da administração pública federal, especialmente a partir de marcos como o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) e o Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República (Brasil, 2018a), que estabelecem diretrizes para o aprimoramento da governança orçamentária e para a articulação efetiva entre os diversos agentes e instâncias envolvidas no processo decisório. Esses documentos evidenciam a tendência, apontada pela literatura especializada, de fortalecimento da

governança pública como instrumento de modernização do Estado e de aumento da efetividade na gestão dos recursos públicos (Damasceno; Gomes, 2019).

A governança pública pode, ainda, ser compreendida como a capacidade institucional do Estado de coordenar recursos, formular políticas públicas e assegurar sua implementação de forma eficiente, transparente e alinhada aos interesses coletivos. No Brasil, o fortalecimento da governança pública na administração federal tem sido impulsionado por iniciativas normativas que buscam institucionalizar estruturas e práticas de coordenação estratégica. Uma dessas iniciativas é a criação, por meio do Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019, do Comitê Interministerial de Governança (CIG), instância colegiada de assessoramento direto ao Presidente da República, vinculada à Casa Civil da Presidência.

O CIG foi instituído com a finalidade de coordenar e supervisionar a política de governança no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Entre suas competências, destacam-se: a proposição de diretrizes, normas e ações voltadas à melhoria da governança pública; o acompanhamento da implementação de políticas de gestão de riscos, controles internos e integridade; a promoção da articulação entre órgãos e entidades federais em torno de boas práticas; e o fomento ao alinhamento entre planejamento estratégico, orçamentação e gestão institucional (Brasil, 2019). Tais competências visam assegurar que a atuação estatal seja pautada por critérios de eficiência, eficácia e *accountability*.

As diretrizes estabelecidas pelo CIG estão centradas na indução da cultura de governança na esfera pública federal e na institucionalização de práticas voltadas ao fortalecimento da liderança, ao aperfeiçoamento do controle interno e à promoção da integridade na gestão pública. Entre os princípios que norteiam sua atuação, destacam-se: (i) foco em resultados para a sociedade; (ii) transparência como instrumento de controle social; (iii) responsabilidade na gestão de recursos e ativos públicos; e (iv) alinhamento entre as ações governamentais e os objetivos estratégicos do Estado. Além disso, o Comitê recomenda que cada órgão e entidade federal institua estruturas internas de governança, como comitês setoriais, instâncias de monitoramento e unidades responsáveis pela gestão de riscos e pela integridade organizacional.

No caso específico do Fundo do Exército, a aderência a essas diretrizes implica a incorporação de mecanismos formais de governança que assegurem a adequada vinculação entre o uso dos recursos e os objetivos estratégicos da Força Terrestre, bem como a observância dos princípios de eficiência, transparência e prestação de contas. A governança do Fundo, portanto, não deve ser compreendida apenas como uma prática administrativa interna ao Exército Brasileiro, mas como parte de uma política pública mais ampla, coordenada em nível federal, cuja implementação se dá de forma descentralizada por meio dos órgãos setoriais.

2.6.1 Instituições, processos e práticas

A governança orçamentária compreende o conjunto de instituições e processos que regulam a formulação, implementação e controle do orçamento público. Ela é crucial para a eficiência das políticas públicas, pois define como serão alocados os recursos entre as diversas áreas governamentais, e estabelece prioridades de investimento e gastos. Essa governança opera com base em regras fiscais que buscam limitar o endividamento, assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e garantir o equilíbrio orçamentário a longo prazo (IPEA, 2022).

Os principais pilares da governança orçamentária são:

Planejamento: Estrutura o orçamento com base em diretrizes de longo prazo, alinhando as metas e objetivos do governo às demandas da população.

Transparência e Prestação de Contas (*Accountability*): Exige que as ações e gastos governamentais sejam claros e acessíveis à sociedade, o que permite maior controle social e reforça a confiança pública.

Controle e Avaliação: Monitora a execução orçamentária e avalia o desempenho das políticas implementadas, visando ajustar estratégias conforme necessário para aumentar a eficácia.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) vem consolidando, desde a década de 1990, um arcabouço conceitual robusto sobre governança pública, no qual a governança orçamentária ocupa papel de destaque. Conforme relatado por Thorstensen e Nogueira (2020), a OCDE defende que governos eficientes, ao gerirem adequadamente seus recursos, oferecem melhores serviços públicos à população. Nesse sentido, a governança orçamentária, embora não possua

uma definição única e estanque, tem sido progressivamente compreendida como o conjunto de processos, instituições e atores envolvidos na formulação, acompanhamento e avaliação da alocação orçamentária, articulada com estratégias de médio e longo prazo dos governos.

Inspirando-se em tais princípios, o “Guia da Política de Governança Pública”, publicado pela Presidência da República (Brasil, 2018a), incorpora diretrizes que visam promover maior integração entre o planejamento estratégico e o processo orçamentário, com o objetivo de garantir maior previsibilidade, estabilidade e coerência nas ações do Estado. Assim, a governança orçamentária pode ser descrita como a participação estruturada dos responsáveis pela decisão orçamentária desde as fases iniciais de sua formulação até sua execução e avaliação, incluindo a aferição dos resultados alcançados frente aos objetivos previamente estabelecidos.

No caso dos fundos federais, como aquele gerido pelo Exército, a governança orçamentária é uma peça fundamental na integração entre os diversos atores e na garantia de um processo orçamentário mais eficiente. Couto e Rodrigues (2022) ressaltam que "o orçamento público é uma peça política na qual são traduzidas as prioridades do país, sendo, portanto, um elemento crucial ao desenvolvimento de qualquer sociedade" (Couto; Rodrigues, 2022).

Dessa forma, a definição das prioridades orçamentárias do Fundo do Exército pode ser compreendida no contexto da estratégia de desenvolvimento nacional, na medida em que se alinha às diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), instrumentos normativos que orientam o planejamento de longo prazo das Forças Armadas no âmbito do Estado brasileiro. A vinculação entre as prioridades orçamentárias do Fundo do Exército e os objetivos estratégicos nacionais também encontra respaldo na Lei Complementar nº 97/1999, especialmente no que se refere à organização, preparo e emprego das Forças Armadas, e nos Planos Plurianuais (PPA), que integram os objetivos governamentais e direcionam os recursos públicos a ações estratégicas (Brasil, 1999; Brasil, 2020a). Nesse sentido, observa-se que os recursos vinculados ao Fundo do Exército não apenas sustentam a manutenção administrativa e operacional da força terrestre, como também se inserem na lógica mais ampla de desenvolvimento soberano, segurança nacional e

fortalecimento institucional do Estado, uma vez que o Fundo atende Projetos Estratégicos como a Recomposição da Capacidade dos Meios do Exército.

2.6.2 Complexidade do processo e multiplicidade de atores

No contexto da administração pública, a governança orçamentária enfrenta desafios significativos, especialmente devido à complexidade do processo orçamentário e à multiplicidade de atores envolvidos. Esses desafios incluem:

Disputas de Poder e Priorização de Gastos: a divisão entre “guardiões” e “gastadores” reflete a tensão entre aqueles que buscam restringir despesas e os que defendem a ampliação dos investimentos em políticas públicas prioritárias (Borges, 2015).

Riscos de Descontinuidade: o processo orçamentário, muitas vezes vinculado a ciclos eleitorais, pode levar à descontinuidade de programas e investimentos essenciais, afetando a estabilidade das políticas públicas e a eficácia dos projetos em curso.

Flexibilidade vs Rigidez: a vinculação de receitas a determinados fundos ou áreas cria desafios de flexibilidade para o governo, limitando sua capacidade de responder a emergências ou mudanças econômicas. Isso destaca a necessidade de uma gestão fiscal que equilibre estabilidade com flexibilidade orçamentária.

Para mitigar esses desafios, recomenda-se a implementação de práticas de planejamento e controle que assegurem a previsibilidade e sustentabilidade das finanças públicas. O Tribunal de Contas da União sugere que o governo federal fortaleça seus mecanismos de auditoria e controle interno, visando reduzir a dependência de processos burocráticos e centralizar esforços no monitoramento de resultados e no cumprimento de metas fiscais (TCU, 2014).

2.6.3 Eficiência da gestão

Estudos apontam que a eficiência na gestão orçamentária é amplamente influenciada pela aplicação de boas práticas de governança. Princípios como a integridade e a conformidade legal, estabelecidos no Decreto n.º 9.203/2017, orientam a tomada de decisões de modo a evitar desvios de recursos e garantir que as políticas orçamentárias sejam executadas em prol dos interesses públicos (Brasil, 2017).

2.6.4 Alocação dos recursos

A relação entre governança orçamentária e desenvolvimento está ancorada na

capacidade do governo de transformar recursos financeiros em políticas públicas efetivas e impactantes. A governança orçamentária permite que o governo atenda às demandas sociais e econômicas da população, promovendo o desenvolvimento sustentável e a justiça social. No entanto, alcançar esses objetivos requer não apenas a alocação correta dos recursos, mas também o fortalecimento de um sistema de governança que seja capaz de garantir que esses recursos gerem o máximo de benefícios públicos.

Estudos demonstram que práticas de governança bem estruturadas e uma gestão orçamentária eficaz aumentam a capacidade do governo de implementar políticas de impacto social. Isso ocorre por meio da aplicação racional de recursos em áreas estratégicas, como saúde, educação e infraestrutura, e pela transparência na aplicação dos recursos, o que aumenta a confiança pública e promove uma cultura de *accountability* (IPEA, 2022; Santos; Rover, 2019).

Em complemento, entende-se que a governança e a gestão orçamentária são componentes fundamentais para a realização dos objetivos estratégicos do governo federal. No Brasil, essas práticas ainda enfrentam desafios, especialmente relacionados à rigidez das normas fiscais e à complexidade do sistema orçamentário. Contudo, a implementação de uma governança orçamentária sólida e transparente oferece ao governo a capacidade de responder de forma eficiente às demandas sociais e de assegurar o uso racional dos recursos públicos. Em última análise, esses mecanismos não só promovem o equilíbrio fiscal e a eficiência no setor público, mas também fortalecem a confiança da população no Estado e contribuem para um desenvolvimento mais justo e inclusivo.

A governança orçamentária exige que os fundos públicos operem sob elevados padrões de controle e transparência, não apenas como preceitos normativos genéricos, mas como práticas institucionais concretas que assegurem o uso adequado dos recursos vinculados. Segundo Damasceno e Gomes (2019), a governança orçamentária compreende um arranjo institucional constituído por regras formais e informais que regulam a alocação dos escassos recursos públicos, condicionando o comportamento dos atores envolvidos no processo. No contexto da gestão de fundos, o princípio do controle refere-se à existência de mecanismos sistemáticos de acompanhamento,

supervisão e avaliação da execução orçamentária e financeira, que possibilitem verificar a aderência entre os recursos mobilizados e os objetivos estratégicos previamente estabelecidos. Já a transparência, nesse escopo, implica a disponibilização clara, tempestiva e acessível de informações sobre receitas, despesas, saldos financeiros e critérios de aplicação, permitindo a fiscalização social e institucional dos fundos.

A aplicação desses princípios encontra respaldo explícito no arcabouço normativo da administração pública federal. O Decreto nº 9.203/2017, que institui a Política de Governança da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece que os mecanismos de governança devem assegurar a conformidade das ações com os princípios da legalidade, eficiência, integridade, confiabilidade e da prestação de contas e responsabilidade (Brasil, 2017). De maneira complementar, o Referencial Básico de Governança elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) define controle como um dos eixos estruturantes da governança no setor público, essencial para avaliar, direcionar e monitorar a atuação dos gestores e a implementação das políticas públicas. Esse documento também reconhece a transparência como dimensão necessária para garantir a confiança da sociedade nas instituições públicas, sendo aplicável inclusive às entidades gestoras de fundos.

No caso do Fundo do Exército, esses princípios são particularmente relevantes, dado o volume de recursos envolvidos e sua destinação a áreas sensíveis do Estado, como a defesa nacional. A efetiva implementação de práticas de controle e transparência na gestão do fundo pode contribuir para aumentar a legitimidade institucional da política orçamentária, reduzir assimetrias de informação e mitigar riscos de captura institucional por interesses específicos. Nesse sentido, a observância do marco normativo vigente não apenas se impõe como dever legal, mas também representa uma condição necessária para o fortalecimento da governança orçamentária no âmbito das Forças Armadas.

2.6.5 Fundos e governança

Os impactos dos fundos públicos na governança orçamentária podem ser analisados à luz da capacidade que esses instrumentos institucionais têm de promover maior estabilidade e previsibilidade no processo de alocação de recursos públicos. Segundo Bijos (2014), a governança orçamentária fortalece-se quando amparada por

estruturas de gasto de médio prazo, as quais permitem que as decisões orçamentárias transcendam o horizonte de um único exercício financeiro, favorecendo a consistência entre os compromissos estratégicos do Estado e os recursos disponíveis ao longo do tempo. Nessa perspectiva, os fundos públicos contribuem para a estabilidade ao funcionarem como mecanismos de segregação de receitas vinculadas a finalidades específicas, protegendo parcelas do orçamento contra volatilidades conjunturais e contingenciamentos arbitrários. Ainda de acordo com o autor, a previsibilidade resulta da possibilidade de planejamento plurianual das despesas, especialmente relevante em setores que demandam continuidade institucional, como a defesa. No caso do Fundo do Exército, essa lógica torna-se particularmente significativa, uma vez que a previsibilidade orçamentária constitui elemento essencial para o planejamento estratégico das capacidades operacionais, a manutenção de projetos de longo prazo e a garantia de prontidão das forças terrestres.

Os impactos dos fundos públicos na governança orçamentária podem ser analisados não apenas sob a ótica da eficiência da alocação de recursos, mas também em função de sua capacidade de promover maior estabilidade fiscal e previsibilidade na execução das políticas públicas. Essa característica decorre do fato de os fundos constituírem instrumentos que viabilizam a vinculação de receitas a finalidades específicas, assegurando, assim, maior continuidade na destinação de recursos para áreas estratégicas do Estado.

No âmbito da administração pública federal, o Guia da Política de Governança Pública enfatiza que a governança desses instrumentos deve estar alinhada aos princípios da integridade, da transparência e da melhoria regulatória (Brasil, 2018, p. 37). Tais princípios orientam a atuação estatal no sentido de reduzir incertezas, aumentar a responsabilidade na gestão de recursos públicos e favorecer decisões baseadas em evidências, o que, por sua vez, contribui para a sustentabilidade fiscal e para a credibilidade das instituições. Em particular, no caso dos fundos vinculados a atividades finalísticas permanentes, como ocorre com o Fundo do Exército, esse alinhamento permite um planejamento mais robusto, coerente com metas de médio e longo prazo, e menos suscetível às oscilações político-orçamentárias típicas de exercícios anuais.

A importância do controle dos fundos públicos e da transparência na sua gestão é reforçada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece diretrizes claras sobre governança, incluindo mecanismos de controle interno, auditoria e *accountability* (Brasil, 2014). Esses mecanismos são fundamentais para assegurar que os recursos destinados à defesa sejam utilizados de maneira eficiente e em conformidade com os princípios da administração pública.

A Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, instituiu o novo regime fiscal sustentável aplicável aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, substituindo o antigo teto de gastos previsto na Emenda Constitucional nº 95/2016. O novo arcabouço estabelece limites para o crescimento das despesas primárias com base em metas de resultado primário e parâmetros de crescimento real das despesas, vinculados à evolução da receita pública. Embora mais flexível que o regime anterior, o novo modelo mantém diretrizes de controle fiscal que impactam diretamente a alocação de recursos discricionários.

No caso do Ministério da Defesa, e em especial do Exército Brasileiro, a disciplina imposta pelo novo regime fiscal segue exigindo rigor na definição de prioridades, o que pode resultar na compressão de dotações voltadas à manutenção operacional, à modernização de meios e à continuidade de projetos estratégicos, sobretudo em cenários de desaceleração econômica ou frustração de receitas.

Segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2019 (Brasil, 2019), a função "Defesa Nacional" foi uma das mais afetadas pelo contingenciamento decorrente do teto de gastos, então vigente, com bloqueios que ultrapassaram R\$ 5 bilhões naquele exercício. Em consequência, diversas ações orçamentárias sofreram execução reduzida, incluindo aquelas vinculadas ao Fundo do Exército, responsável por financiar atividades administrativas, logísticas e operacionais da Força Terrestre.

Além disso, relatório elaborado pelo próprio EB reconhece que, no contexto do Novo Regime Fiscal, a rigidez imposta ao crescimento das despesas discricionárias tem dificultado o atendimento pleno das necessidades da Força, forçando a priorização de gastos imediatos em detrimento de investimentos de longo prazo e projetos

estruturantes (Brasil, 2022). Essa conjuntura cria riscos concretos de comprometimento da prontidão operacional, da manutenção de equipamentos e da continuidade de programas estratégicos como o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e o Projeto Guarani.

Dessa forma, a aplicação do teto de gastos exige do gestor do Fundo do Exército não apenas maior rigor na alocação dos recursos disponíveis, mas também a adoção de práticas de governança que assegurem o alinhamento entre as prioridades institucionais e as restrições fiscais, de modo a garantir que as atividades essenciais das Forças Armadas não sejam inviabilizadas por limitações orçamentárias recorrentes.

No contexto da administração pública federal, os fundos públicos desempenham papel relevante no aprimoramento da governança orçamentária, na medida em que estruturam a vinculação de receitas a finalidades específicas e permitem maior rastreabilidade na alocação e execução dos recursos. De acordo com Damascena (2019), os fundos configuram-se como instrumentos institucionais que operam na interseção entre o planejamento e a execução orçamentária, oferecendo maior continuidade às políticas públicas e minimizando os efeitos da descontinuidade administrativa, sobretudo em setores estratégicos como defesa, ciência e tecnologia, e infraestrutura.

Sob a perspectiva da governança, entendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que orientam e monitoram a atuação da gestão pública (TCU, 2014), os fundos contribuem para fortalecer a coordenação interinstitucional e a responsabilização dos gestores, uma vez que suas regras de funcionamento exigem a definição clara de competências, rotinas de prestação de contas e instâncias de deliberação formalizadas. Tais mecanismos favorecem o alinhamento entre os objetivos institucionais e as decisões orçamentárias, contribuindo, assim, para uma gestão mais eficiente e coerente com os princípios constitucionais da administração pública.

Entretanto, a proliferação de fundos — que, segundo dados da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ultrapassavam 250 fundos no âmbito federal em 2017 — também traz implicações importantes para a governança fiscal. A multiplicidade de estruturas com regras próprias de gestão e fiscalização tende a fragmentar o processo decisório e a dificultar a coordenação das políticas públicas, especialmente quando

inexistem mecanismos robustos de articulação entre os diferentes entes e esferas de poder (Brasil, 2017; Penha, 2017). Esse cenário pode levar à duplicidade de esforços, à perda de eficiência alocativa e à opacidade na aferição de resultados, comprometendo os princípios de economicidade e efetividade que orientam a gestão pública.

Dessa forma, embora os fundos representem uma alternativa institucional legítima e, em muitos casos, eficiente para a execução orçamentária, sua efetividade depende da existência de mecanismos de governança que assegurem o controle social, a integração entre órgãos e a avaliação sistemática dos impactos gerados, elementos indispensáveis para a promoção de uma gestão pública orientada por resultados.

Um dos principais instrumentos utilizados para monitorar a execução financeira dos fundos é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que registra todas as operações financeiras e permite o acompanhamento detalhado da execução orçamentária. Com a utilização de indicadores de eficiência e eficácia, busca-se aprimorar a governança dos fundos e assegurar que os recursos estejam sendo aplicados conforme as metas e os objetivos traçados.

A criação e manutenção dos fundos públicos federais também geram discussões importantes sobre a eficiência administrativa e a flexibilidade fiscal. A literatura aponta que, embora os fundos possam assegurar recursos para programas essenciais, eles podem, ao mesmo tempo, reduzir a capacidade de resposta do governo a mudanças no cenário econômico, uma vez que recursos vinculados a fundos específicos ficam restritos a finalidades predeterminadas. Além disso, questões como a necessidade de padronização e transparência na prestação de contas e a harmonização das práticas de governança são frequentemente destacadas como áreas que demandam aprimoramento para assegurar que os fundos cumpram plenamente suas funções públicas.

Com o advento da Nova Lei de Finanças Públicas (Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), o debate sobre os fundos públicos federais ganhou novos contornos, incluindo propostas de taxonomias mais claras, a substituição de alguns fundos por programas e a ampliação do controle e da fiscalização sobre as movimentações financeiras dos fundos. Essa legislação visa, em parte, reduzir a fragmentação do orçamento e otimizar o uso dos recursos disponíveis para políticas de

impacto social significativo.

Em síntese, os fundos públicos federais representam um componente essencial da gestão financeira e das políticas públicas no Brasil. Estruturados para financiar políticas e programas de alto impacto social, eles possibilitam a continuidade e a estabilidade dos recursos, mesmo diante das incertezas orçamentárias anuais. No entanto, a complexidade e os desafios de governança associados a esses fundos sugerem a necessidade de melhorias na regulação, na transparência e na articulação com o orçamento federal, para assegurar que cumpram seu papel de maneira eficiente e alinhada aos princípios de responsabilidade fiscal e de transparência na gestão pública.

Este entendimento fundamental sobre os fundos públicos federais prepara a discussão subsequente sobre o Fundo do Exército, que se integra a este contexto mais amplo de governança orçamentária e uso estratégico de recursos para assegurar a capacidade operacional e a prontidão das forças de defesa do país.

2.7 Governança orçamentária do Exército

A governança no âmbito do Exército Brasileiro configura-se como um conjunto de princípios, processos e práticas que norteiam a gestão das atividades da instituição, com o objetivo de maximizar a operacionalidade e garantir a eficiência no uso dos recursos públicos. Instituída pela Política de Governança do Exército, a estrutura de governança visa assegurar que a atuação do Exército seja conduzida de forma transparente, com responsabilidade fiscal e em conformidade com as diretrizes estratégicas do governo federal. A governança no Exército Brasileiro (EB) está regulamentada por diretrizes que buscam integrar e consolidar a gestão administrativa, financeira e orçamentária, proporcionando uma base sólida para o desempenho das missões institucionais (Brasil, 2021).

2.7.1 Princípios

Os princípios de governança aplicados no Exército seguem os mesmos referenciais do restante da administração pública federal e refletem-se em práticas que promovem a transparência, a *accountability* e a responsabilidade na alocação e no uso dos recursos financeiros. Entre os principais elementos que sustentam a governança orçamentária no EB estão:

Transparência e Prestação de Contas: A transparência na administração dos

recursos é assegurada pela elaboração de relatórios de gestão, que são submetidos ao Tribunal de Contas da União (TCU) e disponibilizados para a sociedade. Esses relatórios, baseados em práticas de *accountability*, garantem que os gestores do Exército respondam pelo uso dos recursos públicos e possibilitam o acompanhamento das atividades e resultados pela sociedade (Soares et al., 2021).

Controle e Avaliação de Resultados: A governança orçamentária no Exército envolve uma constante avaliação do desempenho financeiro, com o monitoramento de indicadores que refletem a eficiência e a eficácia na utilização dos recursos. Esse controle é essencial para assegurar que as despesas estão em conformidade com os objetivos estratégicos, e é reforçado pelo sistema de auditoria e controle interno, que avalia e ajusta as práticas de gestão conforme necessário (Guimarães, 2022).

2.7.2 Sistema de governança

O Sistema de Governança e Gestão do Exército Brasileiro (SG2Ex) foi criado para estruturar e coordenar as diversas atividades de planejamento e controle financeiro no âmbito da Força. O SG2Ex integra o Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEx), o Sistema de Excelência do EB (SE-EB) e mecanismos de controle e auditoria internos, estabelecendo um processo de governança pautado pela transparência, eficiência e continuidade operacional (Brasil, 2021).

Para gerenciar os recursos financeiros, o Exército conta com a Secretaria de Economia e Finanças (SEF), órgão responsável pela administração e execução orçamentária, que busca alinhar as despesas do Exército às prioridades estratégicas e garantir o cumprimento das metas fiscais. A SEF, em articulação com o Conselho Superior de Economia e Finanças (CONSEF), supervisiona a aplicação dos recursos alocados, viabilizando o atendimento das necessidades operacionais e o fortalecimento da capacidade de defesa nacional (Brasil, 2021).

2.7.3 Implementação

A governança orçamentária no Exército foi instituída com a finalidade de garantir que os recursos financeiros fossem aplicados de forma eficiente, visando o fortalecimento das operações militares e a manutenção da prontidão da Força. A Portaria n.º 987, de 2020, que estabelece a Política de Governança no Exército, define orientações para integrar e aprimorar as estruturas de gestão orçamentária,

promovendo a economicidade e a transparência na execução financeira (Brasil, 2020).

A implementação dessa política é gerida pela SEF e pelas unidades subordinadas, responsáveis pela distribuição dos recursos orçamentários e pelo cumprimento das metas fiscais. A aplicação eficiente do orçamento é assegurada por meio de planejamentos detalhados, monitoramento contínuo e avaliações periódicas, possibilitando o ajuste das despesas conforme as necessidades emergentes e os objetivos institucionais. Esse processo também conta com o apoio do CONSEF, que fornece orientações para a elaboração e execução do orçamento, promovendo uma governança orçamentária coesa e orientada para os resultados (Brasil, 2019).

2.7.4 Desafios e perspectivas

Apesar dos avanços na governança orçamentária, o Exército Brasileiro enfrenta desafios decorrentes da rigidez orçamentária e das restrições fiscais impostas pela legislação, que limitam a flexibilidade financeira e exigem uma gestão estratégica dos recursos. Além disso, o aumento da demanda por investimentos em tecnologia e inovação militar requer uma adaptação constante das práticas de governança, visando atender às necessidades operacionais e garantir a segurança nacional (Gonçalves et al., 2019).

Para enfrentar esses desafios, o Exército Brasileiro vem aprimorando seus mecanismos de governança, com destaque para a criação de núcleos de inovação que fomentam a cooperação entre governo, academia e setor privado, fortalecendo a capacidade tecnológica e a competitividade da indústria de defesa. Esse modelo de governança, inspirado na “Tríplice Hélice” (governo-indústria-academia), visa impulsionar o desenvolvimento de inovações militares, promovendo a criação de ecossistemas de inovação nas bases regionais e consolidando a presença do Exército em todo o território nacional (Gonçalves et al., 2019).

Por tudo exposto, conclui-se que a governança e a gestão orçamentária no Exército Brasileiro representam um elemento central para a execução eficiente das atividades institucionais e para a preservação da integridade dos recursos públicos. Por meio de práticas consolidadas de transparência, controle e eficiência, o Exército assegura que os recursos sejam alocados de forma estratégica, atendendo às prioridades nacionais e fortalecendo a prontidão operacional da Força. A estrutura de

governança integrada ao sistema orçamentário e ao Fundo do Exército proporciona um suporte financeiro essencial, assegurando a sustentabilidade e a resiliência fiscal frente aos desafios econômicos e às demandas de segurança nacional.

2.8 As funções dos Fundos militares

A partir da revisão bibliográfica realizada, constata-se que os fundos públicos federais, quando integrados adequadamente aos princípios de governança orçamentária, apresentam um significativo potencial para promover maior eficiência, estabilidade e racionalidade na gestão de recursos públicos. No caso do Fundo do Exército (F Ex), evidencia-se que sua atuação não pode ser dissociada do arcabouço normativo mais amplo que regula a governança na administração pública brasileira, composto por diretrizes constitucionais, marcos infralegais — como o Decreto nº 9.203/2017 — e recomendações de organismos internacionais, como a OCDE e o TCU. Esses dispositivos reiteram a importância de práticas orientadas por integridade, transparência, responsabilização e alinhamento estratégico com os objetivos de Estado (Brasil, 2017; TCU, 2014).

Entretanto, para além das formulações normativas, a literatura especializada permite avançar na identificação de funções operacionais atribuídas aos fundos públicos que podem ser mobilizadas como critérios de análise da eficácia orçamentária e da aderência à boa governança. Entre essas funções, destacam-se: (i) a **estabilidade** orçamentária, entendida como a proteção contra volatilidades conjunturais e contingenciamentos; (ii) o **direcionamento** estratégico, referente à vinculação clara de receitas a finalidades específicas; (iii) o **alinhamento institucional**, que assegura a coerência entre os objetivos estratégicos da organização e a execução orçamentária; e (iv) a **flexibilidade operacional**, que confere maior agilidade na execução de políticas em contextos complexos ou emergenciais (Damascena; Gomes, 2019; Penha, 2023; Araújo; Cintra, 2011).

Aplicadas ao Fundo do Exército, essas quatro dimensões oferecem uma matriz conceitual que permite não apenas avaliar o desempenho do fundo, mas também compreender os limites e as potencialidades desse instrumento na gestão das capacidades da Força Terrestre. A literatura sugere que, quando bem estruturados e submetidos a mecanismos robustos de controle e transparência, fundos específicos

podem contribuir de maneira expressiva para a sustentabilidade financeira e o foco estratégico de instituições com elevada complexidade operacional, como é o caso das Forças Armadas (Costa, 2021; Gouveia; Souza, 2015).

Por outro lado, autores como Costa (2012) e Bijos (2014) alertam para os riscos associados à fragmentação orçamentária excessiva e à ausência de mecanismos integradores entre os fundos e o sistema orçamentário como um todo. Essa tensão aponta para a necessidade de uma abordagem analítica que compreenda os fundos não como compartimentos estanques, mas como elementos dinâmicos do ciclo orçamentário, cuja eficácia depende da sua articulação com as estruturas de governança existentes, da clareza de seus objetivos programáticos e da aderência a boas práticas de gestão.

Nesse sentido, a pesquisa terá como proposta analisar em que medida o Fundo do Exército, à luz das quatro funções operacionais identificadas na literatura, tem se constituído como um instrumento efetivo de governança orçamentária. Essa abordagem permitirá verificar se o F Ex contribui para a estabilidade fiscal da organização, para o alinhamento com os objetivos estratégicos do Exército, para a flexibilidade na execução de ações essenciais e, sobretudo, se sua estrutura favorece a tomada de decisões orientadas por critérios de racionalidade, responsabilidade e desempenho.

Ao final, espera-se que a análise conduzida com base nesse referencial contribua não apenas para o entendimento da governança orçamentária no âmbito militar, mas também para o debate mais amplo sobre a racionalização dos fundos públicos federais e sua integração ao planejamento governamental de médio e longo prazo. Trata-se, portanto, de uma oportunidade de refletir criticamente sobre o papel dos fundos como instrumentos de modernização do Estado e de aprimoramento da capacidade de governo no Brasil.

3 Metodologia

A metodologia do trabalho é apresentada nessa seção abordando diversos aspectos que abrangem desde a natureza da pesquisa até a análise de dados e

consideração de possíveis limitações. A metodologia utilizada no trabalho é ilustrada pela Figura 5.

Figura 5 - Metodologia da pesquisa



Fonte: elaboração própria, 2025.

Este trabalho caracterizou-se como uma pesquisa aplicada, visto que seu objetivo principal foi analisar o Fundo do Exército e investigar como ele contribui para a governança orçamentária e a eficiência fiscal do Exército Brasileiro. Ao focar nos processos e na governança orçamentária do Exército, este estudo procurou gerar conhecimentos que possam ser utilizados para aperfeiçoar políticas e procedimentos, favorecendo a eficiência e a responsabilidade fiscal na gestão pública.

A pesquisa tem natureza exploratória, pois buscou investigar e aprofundar o entendimento sobre a governança orçamentária aplicada ao Fundo do Exército. Como destaca Shitsuka et al. (2018), uma pesquisa exploratória é adequada quando se deseja examinar fenômenos ainda pouco explorados ou compreendidos. Nesse sentido, o estudo pretendeu descrever os processos existentes, identificar desafios e propor novos processos com potencial de realização oferecendo uma base para futuras investigações ou reformulações práticas que possam fortalecer a eficiência na gestão dos recursos do F Ex.

A abordagem adotada neste estudo foi mista, combinando métodos qualitativos e quantitativos para possibilitar uma análise abrangente e fundamentada sobre o Fundo do Exército. Na dimensão qualitativa, o estudo investigou aspectos interpretativos, como normas, processos internos e percepções dos gestores sobre a governança do F Ex, colhidas por meio das entrevistas e dos questionários. Já a dimensão quantitativa visou a análise de dados financeiros, buscando evidenciar, de maneira mensurável, a gestão e o desempenho do F Ex no contexto militar.

A identificação de boas práticas de governança e gestão de fundos públicos foi realizada por meio da análise das entrevistas conduzidas com gestores e especialistas diretamente envolvidos na administração do F Ex. As evidências, apresentadas na seção 4, foram extraídas das percepções e experiências relatadas pelos entrevistados, as quais ofereceram subsídios empíricos relevantes para o entendimento dos processos e práticas adotadas no contexto da governança orçamentária do Exército Brasileiro.

Os procedimentos técnicos previstos nesta pesquisa englobaram a pesquisa documental, a revisão bibliográfica, a entrevista em profundidade e a aplicação de questionário, descritos nas subseções 3.1 e 3.2, adiante.

3.1 Pesquisa documental e revisão bibliográfica

A pesquisa documental foi baseada na coleta e análise de documentos institucionais do Exército Brasileiro, como regulamentos internos, relatórios financeiros, normas de governança e políticas orçamentárias vigentes.

A revisão bibliográfica complementou o levantamento documental ao reunir e analisar produções científicas relevantes sobre boas práticas de governança orçamentária e fundos públicos, no contexto brasileiro. A revisão bibliográfica contribuiu para a contextualização teórica e fornece uma base de comparação entre as práticas adotadas pelo Exército e aquelas sugeridas na literatura especializada.

Em um maior detalhamento, pôde-se elencar na pesquisa a busca de teses, dissertações, livros e artigos em bases de dados importantes e reconhecidas, documentos oficiais, relatórios e outras informações produzidas pelos órgãos diretamente envolvidos com a gestão dos fundos orçamentários 2015 outros que guardem semelhança, em repositórios e catálogos nacionais e internacionais, além de sites de instituições que tenham relação direta com o tema da pesquisa, como Exército,

Marinha, Aeronáutica, TCU, Governo Federal, Instituições federais com Fundos públicos, nas seguintes bases: CAPES Catálogo de Teses e Dissertações, Google Acadêmico, SciELO, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), ERIC (Education Resources Information Center), La Referencia, SIDRA (IBGE), Directory of Open Access, CAPES Periódicos, Journals (DOAJ), Directory of Open Access Books (DOAB), Scientific Periodicals Electronic Library (SPELL), Open Academic Journals Index (OAJI).

Foi utilizada, ainda, como estratégia de busca o “snowballing”, uma vez que o tema de pesquisa não possuía grande quantidade de material disponível para busca, por tratar-se de algo bem específico e pouco abordado na administração pública em geral.

Os termos de busca utilizados foram: “Fundos públicos”, “Receitas públicas”, “Fundo do Exército”, “Fundo Naval”, “Fundo Aeronáutico”, “Contrapartida Financeira”, “permuta”, (“receita pública” AND “permuta”), “Contrapartida não financeira”, (“Administração pública” OR “Administração Federal”), (“Desoneração” NOT “previdência”), “Recursos públicos”, Arrecadação e “Fundos públicos”; todos podendo ser combinados com operadores booleanos.

Os critérios de inclusão e exclusão dos documentos e dados analisados foram definidos para garantir a relevância e a precisão da informação. Foram, ainda, incluídos documentos oficiais do Exército Brasileiro e da administração pública federal, estudos acadêmicos sobre governança e gestão de fundos públicos, além de relatórios financeiros e normativos aplicáveis ao F Ex. Textos que não apresentaram relevância direta ao tema, como aqueles focados em contextos internacionais sem relação com o caso brasileiro ou em áreas não relacionadas à gestão pública e militar, foram excluídos da análise. Dessa forma, buscou-se assegurar que apenas fontes pertinentes e confiáveis fossem utilizadas na fundamentação teórica e na análise documental.

3.2 Entrevistas e questionários

Para a coleta de dados qualitativos, foram utilizados dois instrumentos metodológicos complementares: entrevistas semiestruturadas e questionários autoaplicáveis.

As entrevistas foram conduzidas diretamente pelo pesquisador, com base em um roteiro previamente elaborado, contendo perguntas abertas orientadas à investigação das práticas de governança e gestão do Fundo do Exército, com foco na

desoneração orçamentária. Paralelamente, foram distribuídos questionários com o mesmo conjunto de perguntas presentes no roteiro das entrevistas, os quais foram preenchidos de forma autônoma pelos respondentes, em campos abertos.

A seleção dos participantes seguiu critérios de conhecimento técnico, experiência prática e envolvimento direto com o F Ex e com a administração orçamentária do Exército Brasileiro, sendo priorizados profissionais que ocupam posições de liderança ou que atuam em funções estratégicas relacionadas à governança orçamentária. Os demais critérios técnicos adotados para essa seleção estão explicitados abaixo.

Segundo Pereira et al. (2018), a seleção intencional de participantes é compatível com o delineamento qualitativo, uma vez que se privilegia a profundidade e a relevância estratégica das informações, em detrimento da representatividade estatística. Assim, a amostra foi delimitada com base em critérios substantivos, alinhando-se à lógica da intencionalidade teórica e do recorte analítico, conforme recomenda o método qualitativo, quando orientado à compreensão de fenômenos organizacionais complexos.

A opção metodológica foi pela realização de entrevistas com três gestores — um representante de cada fundo — e repousou na lógica da amostragem intencional, típica de estudos qualitativos com ênfase interpretativa (Gil, 2006). Ainda, como enfatizado por Shitsuka et al. (2018), a profundidade analítica em estudos de natureza qualitativa depende menos da amplitude da amostra e mais da densidade informacional das falas selecionadas. Dessa forma, o universo delimitado revelou-se metodologicamente adequado ao propósito de captar, de forma aprofundada, a expertise institucional acumulada em cada fundo, respeitando as especificidades contextuais e operacionais de sua governança.

Em suma, pode-se elencar os seguintes participantes e os respectivos critérios de obtenção de dados adotados:

- 1) Gestor do Fundo do Exército. Foi realizada entrevista semiestruturada, com o objetivo de conhecer sua experiência e percepções na gestão do F Ex.
- 2) Gestores dos outros dois Fundos militares (Fundo Naval e Aeronáutico), julgados relevantes para o estudo. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas

com o objetivo de identificar boas práticas de governança orçamentária para uma possível implementação no F Ex.

3) Agentes da administração que trabalham com recursos geridos pelo F Ex, para levantamento das suas percepções acerca do Fundo do Exército. Para este público, foram distribuídos questionários auto aplicados, tendo em vista a maior quantidade de respondentes e maior facilidade para mensuração de resultados. Uma vez que o EB possui 384 Unidades Gestoras (UG), foram selecionadas as 14 UG com maior arrecadação de receitas, em 2024, uma vez que são as que utilizam de forma mais significativa os recursos disponibilizados pelo F Ex e podem, desta forma, contribuir com melhores percepções e experiências.

3.3 Análise dos dados

A análise dos dados foi orientada por uma abordagem qualitativa, complementada por elementos quantitativos de natureza descritiva. O objetivo central foi compreender, de maneira aprofundada, como os princípios e mecanismos da governança orçamentária se manifestam na estrutura, funcionamento e desempenho do Fundo do Exército (F Ex), tendo como base o referencial analítico construído a partir da literatura especializada. Para isso, foram utilizadas técnicas de **análise de conteúdo**, conforme proposta por Bardin (2011), buscando-se identificar categorias empíricas que permitam interpretar o papel do F Ex nas dimensões de estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade da gestão orçamentária no âmbito do Exército Brasileiro.

A análise foi realizada conforme as seguintes etapas:

a. Estudo documental e normativo

Foram analisados documentos oficiais, tais como leis, decretos, portarias, manuais internos, relatórios de gestão e pareceres de órgãos de controle (TCU, CGU e SEGES/ME), com o propósito de mapear os marcos regulatórios e operacionais que orientam a governança do Fundo do Exército. Essa etapa permitiu identificar, por meio de uma leitura técnico-analítica, os padrões normativos e as diretrizes que regem o funcionamento do Fundo, especialmente no que tange à vinculação de receitas, mecanismos de controle, prestação de contas, critérios de alocação de recursos e processos de desoneração orçamentária.

b. Análise de conteúdo das entrevistas e questionários

O material empírico desta pesquisa, composto por entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados junto a gestores dos três fundos militares e às unidades gestoras com maior volume de arrecadação no Exército Brasileiro — responsáveis pela maior parcela da utilização dos recursos oriundos do Fundo do Exército (F Ex) — foi submetido a procedimentos de análise de conteúdo. A amostra foi intencionalmente delimitada, privilegiando sujeitos estratégicos para a compreensão do objeto, o que resultou em um corpus de dados reduzido, porém denso e específico.

Nesse contexto, a codificação manual revelou-se suficiente para a sistematização das informações, permitindo a categorização temática e a interpretação dos dados com a devida profundidade analítica.

c. Análise descritiva de dados orçamentários e financeiros

Complementarmente, foram utilizados dados públicos extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), do SIGA Brasil, da LOA e dos relatórios da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para a análise de séries históricas do desempenho orçamentário e financeiro do F Ex.

A partir desses dados, pretendeu-se observar indicadores como execução das dotações, saldos não utilizados, variações nos aportes anuais e impacto de contingenciamentos, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 e da Lei Complementar 200/23. Além disso e com a finalidade de atender a um objetivo específico da pesquisa, foi analisada a questão das desonerações no âmbito do EB, com dados atinentes ao cenário atual e possíveis implementações. Os dados foram obtidos a partir das entrevistas com os gestores dos fundos e da identificação de oportunidades de novas implementações no âmbito do EB. Toda essa análise contribuiu para avaliar, de forma empírica, o grau de estabilidade e flexibilidade do fundo em cenários de restrição fiscal.

d. Elaboração de matriz analítica e interpretação integrada

Por fim, os resultados das etapas anteriores foram analisados de forma integrada por meio de uma matriz analítica que possibilitou relacionar os achados empíricos com as quatro funções operacionais dos fundos públicos identificadas na literatura (Damasceno; Gomes, 2019; Penha, 2023). Este cruzamento dos resultados permitiu avaliar em que

medida o Fundo do Exército atende aos critérios de boa governança orçamentária, além de oferecer subsídios para recomendações voltadas ao aprimoramento de sua estrutura e processos, à luz de práticas normativas e experiências bem-sucedidas no setor público federal.

3.4 Matriz analítica

A matriz analítica da pesquisa, ou quadro analítico, constitui uma ferramenta metodológica essencial para a articulação entre os fundamentos teóricos e a estratégia empírica da investigação. Conforme destacado por Klingberg, Stalmeijer e Varpio (2024), o uso de métodos baseados em análise de quadros (Framework Analysis Methods – FAMs) permite uma sistematização rigorosa das categorias de análise, facilitando a interpretação de grandes volumes de dados qualitativos a partir de uma estrutura previamente definida. No contexto desta pesquisa, a elaboração do quadro analítico busca delimitar, de forma clara e objetiva, as principais variáveis de interesse, bem como os respectivos indicadores e fontes de evidência empírica, permitindo uma abordagem sistemática e transparente da análise dos processos de governança e gestão orçamentária no âmbito do Fundo do Exército.

Seguindo a orientação de Ritchie e Spencer (1994), a matriz analítica foi concebida como um quadro que articula três dimensões fundamentais: (i) a definição conceitual das categorias analíticas, fundamentadas na literatura especializada; (ii) a operacionalização dessas categorias, por meio da identificação de atributos observáveis e mensuráveis; e (iii) a indicação dos dados e fontes empíricas que serão mobilizados para o exame das variáveis propostas. Essa estrutura metodológica favorece a coerência entre os objetivos de pesquisa e os procedimentos de coleta e análise de dados, além de permitir uma adequada triangulação entre diferentes tipos de informação.

No âmbito deste estudo, as categorias analíticas foram definidas a partir da revisão de literatura sobre governança orçamentária, fundos públicos e gestão financeira no setor público, com destaque para os trabalhos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015), do Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), e de autores como Damasceno e Gomes (2019), Guimarães (2022) e Costa (2017). A escolha dessas categorias reflete o entendimento de que a governança orçamentária envolve não apenas a existência formal de estruturas e normativos, mas

também a estabilidade e o direcionamento estratégico dos recursos, a capacidade de flexibilidade na gestão, a eficiência na utilização dos recursos e a percepção dos gestores sobre o funcionamento dos mecanismos institucionais (Gimene, 2019; Damacena et al., 2022).

Nesse sentido, o quadro analítico apresentado nesta pesquisa organiza as variáveis de análise em torno de nove categorias: (1) Governança Orçamentária; (2) Estabilidade dos Recursos; (3) Direcionamento dos Recursos; (4) Alinhamento Estratégico; (5) Flexibilidade na Gestão; (6) Eficiência Orçamentária; (7) Percepção da Governança; (8) Desoneração Orçamentária; e (9) Resultados e Impactos do Fundo do Exército. Para cada uma dessas categorias, são especificados os conceitos operacionais, os indicadores empíricos sugeridos e as respectivas fontes de referência, assegurando assim a consistência metodológica da proposta investigativa.

A utilização deste quadro permite, portanto, que a análise seja realizada de forma sistematizada, garantindo a rastreabilidade entre as evidências coletadas e os constructos teóricos que sustentam o estudo. Assim, as categorias analíticas presentes no quadro podem ser traduzidas como um maior detalhamento das quatro funções da governança identificadas no referencial teórico: estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade. Além disso, conforme ressaltado por Klingberg et al. (2024), a adoção de uma matriz analítica contribui para a transparência do processo de análise e facilita a replicabilidade da pesquisa, aspectos fundamentais para a robustez científica e a credibilidade dos achados.

Em suma, o quadro analítico da pesquisa (Quadro 1) delineado nesta seção, materializa o esforço de traduzir os conceitos dos eixos centrais da governança orçamentária do setor público: estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade (OCDE, 2015; TCU, 2016; Damasceno e Gomes, 2019) para dimensões empíricas observáveis, servindo como elo fundamental entre a teoria e a prática investigativa. Essa abordagem metodológica assegura que a pesquisa mantenha um alinhamento consistente entre os objetivos propostos, os dados coletados e as análises a serem desenvolvidas, contribuindo para a solidez dos resultados e para a validade das interpretações a serem apresentadas nas etapas subsequentes deste trabalho. A estruturação das nove categorias analíticas permitiu, ainda, a proposição

compartimentada das perguntas das entrevistas e questionários realizados, no sentido de melhor organizá-las para o entrevistado e para o leitor do presente estudo.

Quadro 1 - Quadro analítico da pesquisa

Categoria Analítica	Conceito/Definição Operacional	Dados Empíricos Sugeridos	Fonte/Referência
Governança Orçamentária	Conjunto de instituições, normas, práticas e mecanismos de liderança, estratégia e controle aplicados à gestão orçamentária.	Existência de estruturas formais de governança; implementação dos mecanismos; coerência normativa.	OCDE (2015); TCU (2016); Damasceno & Gomes (2019); Portarias EB
Estabilidade dos Recursos	Capacidade do Fundo de assegurar fluxo contínuo e previsível de recursos.	Variação dos saldos; contingenciamentos; percepção de previsibilidade.	Costa (2017); Damacena (2022); dados orçamentários
Direcionamento dos Recursos	Grau de vinculação dos recursos do Fundo a objetivos definidos.	Alocação por programa; coerência entre destinação e finalidade legal.	Damacena (2022); Guimarães (2022)
Alinhamento Estratégico	Compatibilidade entre a execução dos recursos e as diretrizes de planejamento estratégico.	Correspondência com o PEE; integração SIPLEX e FEx; percepção de alinhamento.	Portaria EB (2020; 2021); Guimarães (2022)
Flexibilidade na Gestão	Capacidade de reprogramar e ajustar recursos conforme necessidades.	Dispositivos de alteração; agilidade processual; margem discricionária.	Costa (2017); Damacena, et al (2022)
Eficiência Orçamentária	Relação entre recursos mobilizados e resultados obtidos.	Grau de execução orçamentária; produtividade institucional.	Santos; Rover (2019); BRASIL (2014)
Percepção da Governança	Avaliação subjetiva dos gestores sobre o funcionamento do Fundo.	Entrevistas com gestores; identificação de gargalos e boas práticas.	Pesquisa de campo
Desoneração Orçamentária	Instrumentos que permitem receitas próprias e autonomia financeira.	Fontes vinculadas; receitas internas; utilização de descentralizações.	Guimarães (2022); Costa (2017); SOF (2013)
Resultados e Impactos do F Ex	Efeitos da atuação do Fundo na capacidade de planejamento e gestão do EB.	Indicadores de desempenho; impacto percebido pelos gestores; relatórios de gestão.	EB (2020; 2021); Relatórios da SEF/EB

Fonte: elaboração própria, 2025.

3.5 Possíveis vieses e limitações

Como limitações da pesquisa, reconheceu-se que a utilização de dados e documentos oficiais pode restringir a análise à visão institucional e às informações formalmente disponíveis, deixando de lado dados informais ou não documentados. Ademais, os vieses de confirmação e autoridade poderiam surgir, uma vez que os dados

qualitativos dependem de informações fornecidas por gestores e especialistas, que podem omitir informações sensíveis ou apresentar visões influenciadas por sua posição e interesses institucionais. A presença desses vieses foi mitigada mediante o uso de múltiplas fontes de dados, como documentos, entrevistas e relatórios independentes, e pela triangulação de informações, o que pôde garantir maior confiabilidade na interpretação dos resultados (Shitsuka et al., 2018).

Pôde-se elencar, de forma resumida, os vieses e limitações descritos nos itens a seguir.

a. Limitação de acesso e disponibilidade de dados

A análise do Fundo do Exército (F Ex) depende, em grande medida, da disponibilidade de documentos públicos, relatórios oficiais e dados orçamentários consolidados. Algumas informações específicas, especialmente aquelas de caráter interno ou sigiloso, não estavam acessíveis ao pesquisador, o que restringiu a profundidade de determinadas análises.

b. Viés de avaliação qualitativa

A avaliação de aspectos relacionados à governança, na forma de percepções sobre o alinhamento estratégico ou eficiência, pode envolver certo grau de subjetividade, especialmente nas análises baseadas em entrevistas e documentos interpretativos. Para mitigar esse risco, foram adotados procedimentos sistemáticos de análise de conteúdo e categorização, buscando maior confiabilidade nas inferências produzidas.

c. Limitações de generalização

Embora a pesquisa utilize, de forma exploratória, as experiências de outros fundos públicos como subsídio comparativo, o foco da investigação foi centrado no Fundo do Exército. Assim, os achados e conclusões obtidos não podem ser generalizados para outros fundos setoriais ou estruturas institucionais distintas, salvo mediante ressalvas metodológicas e analíticas adequadas.

d. Viés do pesquisador

Como em toda pesquisa qualitativa, existiu a possibilidade de que valores, crenças ou experiências prévias do pesquisador influenciassem a interpretação dos dados. A fim de reduzir esse viés, foram empregadas estratégias de triangulação

metodológica, uso de matriz analítica estruturada e validação cruzada de evidências empíricas sempre que possível.

4 Apresentação e análise dos resultados

A presente seção dedicou-se à sistematização e análise dos dados empíricos coletados no decorrer da pesquisa, organizados em quatro frentes metodológicas complementares: a análise de conteúdo das entrevistas e questionários semiestruturados, a exploração descritiva de dados orçamentários e financeiros, a questão da desoneração orçamentária no âmbito do EB e a posterior integração interpretativa desses achados, com base em categorias analíticas sustentadas na literatura especializada sobre fundos públicos e governança orçamentária.

A subseção 4.1 apresenta os resultados da etapa inicial do trabalho empírico que consistiu na análise qualitativa do conteúdo obtido por meio das entrevistas semiestruturadas e questionários aplicados a dois grupos selecionados: (i) os gestores responsáveis pelos três fundos militares sob administração das Forças Armadas — Fundo do Exército (F Ex), Fundo Naval e Fundo Aeronáutico — e (ii) os representantes das catorze UG do EB com os maiores volumes de arrecadação interna. Tais unidades concentram as principais operações financeiras vinculadas ao F Ex, caracterizando-se, portanto, como os principais centros de arrecadação e aplicação de seus recursos.

O objetivo central desta etapa empírica foi duplo: por um lado, buscou-se compreender o funcionamento prático do Fundo do Exército (F Ex) a partir dos quatro eixos analíticos detalhados e subdivididos na matriz apresentada na Seção 3.3 — estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade — que, conforme sistematizado, correspondem às principais funções operacionais atribuídas aos fundos públicos federais, inclusive aos fundos militares. Por outro lado, visou-se captar a percepção dos gestores quanto aos principais entraves operacionais enfrentados, às limitações normativas que incidem sobre a utilização dos recursos do F Ex e à efetividade dos mecanismos institucionais de governança orçamentária atualmente adotados no âmbito da administração do Exército Brasileiro.

A apresentação dos resultados da análise de conteúdo foi conduzida a partir do

quadro analítico da pesquisa (Quadro 1, pág. 67), permitindo a identificação rigorosa de categorias temáticas e a extração de inferências fundadas, em consonância com os atributos do conhecimento científico: sistematicidade, verificabilidade e falibilidade (Pereira et al., 2018).

Na sequência, é apresentada na subseção 4.2 a análise descritiva de séries históricas relativas à execução orçamentária e financeira do F Ex, com base em dados secundários obtidos em fontes oficiais, tais como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o SIGA Brasil, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e relatórios da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). O tratamento desses dados teve por finalidade examinar o comportamento orçamentário do fundo ao longo dos últimos exercícios fiscais, com especial atenção à execução das dotações previstas, à recorrência de saldos não utilizados, às variações nos aportes anuais e aos efeitos dos contingenciamentos impostos a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (antigo Teto de gastos) e da Lei Complementar 200/23 (Novo Arcabouço Fiscal). Essa abordagem empírica revelou indícios do grau de estabilidade e da flexibilidade do fundo frente a cenários de restrição fiscal e instabilidade macroeconômica.

Após isso, na subseção 4.3 desenvolveu-se a investigação empírica centrada na identificação, caracterização e avaliação das práticas de desoneração orçamentária implementadas no âmbito do F Ex, com base na análise qualitativa de documentos institucionais, normativos internos e nos dados coletados por meio de questionários aplicados às Unidades Gestoras com maior volume de arrecadação interna. Os instrumentos de coleta buscaram captar a percepção dos gestores sobre os efeitos das desonerações já em vigor — tais como a ocupação de PNR por contrapartida não financeira, a gestão compartilhada de condomínios, as alienações com contrapartida em bens ou serviços, e os recolhimentos diretos ao fornecedor —, bem como as expectativas quanto à viabilidade de novas possibilidades, como parcerias com organizações sociais e credenciamento bancário na folha de pagamento.

A sistematização dos dados permitiu aferir o grau de disseminação dessas práticas, seus impactos operacionais percebidos e os principais entraves normativos ou procedimentais identificados. Ademais, buscou-se relacionar os achados empíricos às funções operacionais dos fundos militares (estabilidade, alinhamento, flexibilidade e

direcionamento orçamentário) compondo um diagnóstico fundamentado sobre o papel potencial das desonerações na resiliência fiscal do fundo diante das limitações impostas pelo regime de consolidação fiscal vigente.

Por fim, a subseção 4.4 apresenta a integração dos resultados das análises qualitativa e quantitativa por meio da matriz analítica da pesquisa, a qual permitiu cruzar os achados empíricos com as funções operacionais dos fundos públicos identificadas sistematizadas nessa pesquisa com base na literatura especializada — estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade. Este cruzamento analítico constituiu a base interpretativa para avaliar em que medida o F Ex tem cumprido os requisitos de boa governança orçamentária, ao mesmo tempo em que subsidiam, de forma fundamentada, a formulação de recomendações voltadas ao aprimoramento de sua estrutura de gestão e dos seus processos decisórios, à luz das experiências institucionais exitosas e das diretrizes normativas do setor público federal.

4.1 Funções dos Fundos militares: percepções dos gestores

Esta subseção apresenta os resultados da análise qualitativa das entrevistas com gestores vinculados aos três principais fundos militares — Fundo do Exército (F Ex), Fundo Naval (FN) e Fundo Aeronáutico (F Aer) — e com responsáveis por Unidades Gestoras (UG) do Exército Brasileiro. As percepções foram organizadas com base nas categorias analíticas derivadas da matriz apresentada na Seção 3.3, a qual desdobra as quatro funções centrais da governança orçamentária — estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade — em dimensões operacionais como direção estratégica, supervisão e controle, responsividade, coordenação institucional e concepção de governança.

4.1.1 Gestores dos Fundos militares

A presente subseção tem por finalidade apresentar a análise das percepções obtidas junto a gestores experientes vinculados aos três principais fundos militares da administração pública federal: o F Ex, o Fundo Naval (FN) e o Fundo Aeronáutico (F Aer). A investigação concentrou-se nas percepções sobre práticas e avaliações institucionais relacionadas à governança e à operacionalização orçamentária de cada fundo, com especial atenção às funções dos fundos, que são as categorias analíticas centrais da pesquisa: estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade — eixos da

governança, identificadas no referencial teórico da pesquisa.

A investigação concentrou-se na coleta e interpretação das percepções dos entrevistados sobre práticas e avaliações institucionais relativas à governança e à operacionalização orçamentária de cada fundo. A análise foi estruturada com base nas quatro funções analíticas principais identificadas no referencial teórico da pesquisa — estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade — as quais correspondem a eixos centrais da governança orçamentária no setor público (OCDE, 2015; TCU, 2016; Damasceno e Gomes, 2019).

Com o intuito de aprofundar e operacionalizar essas categorias teóricas, foi elaborado o Quadro 1, presente na Seção 3.3 e que as desdobra em dimensões analíticas complementares — tais como direção estratégica, supervisão e controle, capacidade de responsividade, coordenação institucional e concepção de governança — permitindo maior precisão na coleta e na análise dos dados empíricos. Assim, o quadro funcionou simultaneamente como detalhamento conceitual das funções da governança e como guia para a estruturação das entrevistas e dos questionários, assegurando coerência metodológica entre o referencial teórico e a construção empírica da pesquisa.

Ao se privilegiar a escuta qualificada de profissionais com histórico consolidado de atuação na gestão dos recursos públicos militares, buscou-se não apenas delinear a racionalidade interna de cada fundo, mas também identificar elementos comparativos que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento do modelo atualmente vigente no âmbito do Exército Brasileiro.

Além da obtenção de diagnósticos sobre os entraves e potencialidades da execução orçamentária em contextos militares específicos, esta etapa da pesquisa teve como objetivo a identificação de boas práticas administrativas e procedimentais desenvolvidas nos fundos Naval e Aeronáutico, de modo a subsidiar uma reflexão propositiva quanto à sua eventual adaptabilidade ao F Ex.

a. Fundo do Exército

O gestor do Fundo do Exército (F Ex), vinculado à Subsecretaria de Economia e Finanças do Exército (SEF/EB), fornece um relato que articula os fundamentos da governança orçamentária com uma ênfase clara na segurança normativa, na estabilidade institucional e na previsibilidade operacional.

No tocante à direção estratégica, o discurso revela uma concepção do F Ex como instrumento complementar ao orçamento fiscal tradicional, possibilitando o alcance de objetivos estruturantes da Força. Há evidências de que o fundo é percebido como essencial para sustentar ações de longo prazo que, por natureza, não se ajustam às dinâmicas rígidas do orçamento anual. O gestor destaca que a utilização dos recursos ocorre em consonância com os objetivos definidos no Plano Estratégico do Exército (PEE) (Exército Brasileiro, 2023) e em alinhamento com o planejamento institucional consolidado no âmbito da SEF/EB.

Em relação à supervisão e controle, observa-se que a governança do fundo está fortemente orientada pelo cumprimento estrito dos marcos legais. O gestor demonstra confiança na eficácia dos mecanismos internos de controle, e reitera o compromisso com a transparência e a integridade dos processos de execução. Há menção ao papel das auditorias internas e ao acompanhamento sistemático realizado pelos órgãos centrais, o que sugere uma configuração de compliance orçamentário já institucionalizada.

No que se refere à capacidade de responsividade, o F Ex é apresentado como uma ferramenta relevante de flexibilidade gerencial diante de contingências operacionais. O gestor destaca que a existência do fundo permite respostas mais ágeis a eventos não previstos, sobretudo em situações emergenciais relacionadas ao apoio logístico e à manutenção da operacionalidade da tropa.

Há indícios dessa responsividade na possibilidade de reprogramações orçamentárias ao longo do exercício, viabilizadas por meio da atualização contínua do Plano de Distribuição de Recursos (PDR) e das Previsões de Recursos Orçamentários (PRO), que são ajustadas em função de contingenciamentos, bloqueios ou novas demandas institucionais. Além disso, a estrutura normativa vigente autoriza certo grau de discricionariedade na realocação de dotações entre atividades ou naturezas de despesa, desde que respeitados os limites legais e os trâmites autorizativos previstos. Essa margem de manobra técnica, embora condicionada à aprovação superior, é considerada suficiente para garantir a continuidade de ações críticas e o cumprimento das prioridades institucionais mesmo em contextos de restrição fiscal, conforme mencionado na entrevista.

Quanto à coordenação institucional, o relato indica que a centralização do

planejamento e da execução na SEF proporciona coesão e previsibilidade às ações orçamentárias do fundo. Contudo, não são evidenciadas práticas de articulação horizontal com outros órgãos ou com esferas externas, o que pode indicar uma governança predominantemente verticalizada, baseada em normas e fluxos internos ao Exército.

A governança descrita pelo gestor do F Ex privilegia fortemente a estabilidade institucional, o rigor normativo e a conformidade legal, conformando um modelo predominantemente verticalizado e burocrático. No entanto, observa-se a incorporação de certas inovações institucionais no âmbito intraorganizacional, como o desenvolvimento e uso do Sistema Integrado de Gestão e Acompanhamento Orçamentário (SIGA), a sistematização do Plano de Distribuição de Recursos (PDR) e das Previsões de Recursos Orçamentários (PRO), além da articulação crescente com o planejamento estratégico da Força por meio do SIPLEx.

Essas inovações, ainda que restritas ao espaço técnico-administrativo e pouco articuladas horizontalmente com outras instâncias externas ao Exército, sinalizam um esforço de modernização incremental da gestão orçamentária do Fundo, compatível com os princípios da governança pública, especialmente no que tange à responsividade e à eficiência gerencial.

b. Fundo Naval

O gestor do Fundo Naval (FN) expressa uma concepção da governança orçamentária fortemente orientada pela continuidade estratégica e pela sustentabilidade institucional em projetos de longo prazo.

No tocante à direção estratégica, o FN é descrito como um mecanismo de sustentação orçamentária para programas estruturantes da Marinha, como aqueles voltados à construção e modernização de meios navais. As decisões de alocação de recursos são mencionadas como realizadas pelo Estado-Maior da Armada e vinculadas a planos plurianuais, o que evidencia o esforço de alinhar o fundo à estratégia institucional de longo prazo da Força. O gestor enxerga o fundo como solução para a descontinuidade típica do orçamento anual.

A supervisão e controle do FN é relatada como sólida, embora mais voltada à conformidade legal do que a mecanismos gerenciais de avaliação. O discurso destaca a

existência de auditorias internas e acompanhamento por instâncias superiores, mas não aprofunda o uso de indicadores de desempenho ou gestão baseados em metas. Há uma clara valorização do cumprimento normativo como critério de legitimidade da governança.

Quanto à capacidade de responsividade, o gestor evidencia que o fundo confere liberdade operacional à Marinha, permitindo adaptação a demandas que não poderiam ser atendidas com a celeridade necessária por meio de dotações ordinárias. O FN é definido como um instrumento de compensação frente à rigidez institucional do sistema orçamentário federal, percebido como vetor de estabilidade e continuidade.

Por fim, no campo da coordenação institucional, nota-se uma baixa ênfase na integração com outras instâncias, seja no âmbito das Forças Armadas ou fora delas. O discurso indica governança verticalizada, focada na autonomia interna da Marinha e em sua capacidade de executar o fundo segundo seus próprios critérios e rotinas.

A governança descrita se aproxima de modelos institucionais centrados em autonomia funcional e estabilidade orçamentária, com menor presença de práticas de *accountability* horizontal. Essa configuração, embora funcional para projetos de longo prazo, pode apresentar desafios em termos de transparência estratégica e interoperabilidade.

c. Fundo Aeronáutico

O gestor do Fundo Aeronáutico (F Aer) oferece um panorama da governança orçamentária orientado pela eficiência técnico-gerencial e pela racionalização de processos internos.

Sob a perspectiva da direção estratégica, observa-se que o F Aer é concebido como instrumento de alinhamento entre os objetivos operacionais da Força Aérea e os planos estratégicos definidos institucionalmente. O gestor aponta que a existência de um planejamento de longo prazo, que envolve tanto o ciclo de vida dos meios aéreos quanto as necessidades logísticas, orienta as decisões de alocação dos recursos do fundo. Essa visão sugere a existência de um modelo de planejamento com maior integração entre os níveis estratégicos e táticos da organização. Destaca-se que a decisão sobre a alocação dos recursos é realizada pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAer), assim como é feito na Marinha.

Em termos de supervisão e controle, a governança do F Aer incorpora práticas gerenciais como a gestão orientada a resultados e o uso de indicadores de desempenho. O discurso do gestor denota familiaridade com ferramentas de monitoramento contínuo, com destaque para sistemas informatizados de acompanhamento e avaliação da execução orçamentária. Há menções específicas à existência de procedimentos de controle interno e de prestação de contas aos órgãos centrais, o que revela uma preocupação consistente com *accountability* institucional.

No campo da capacidade de responsividade, o F Aer é retratado como fundamental para atender rapidamente a demandas emergenciais, com destaque para ações que requerem alocação imediata de recursos. A estrutura do fundo é vista como um diferencial em relação à rigidez dos mecanismos orçamentários tradicionais, viabilizando agilidade e autonomia administrativa. Tal característica é compatível com o conceito de discricionariedade técnica defendido por Damasceno & Gomes (2020), especialmente em contextos operacionais complexos.

Quanto à coordenação institucional, o discurso do gestor revela certo grau de segmentação entre as esferas de gestão do fundo e outras áreas da administração pública federal. Apesar da robustez interna dos canais de comunicação entre setores técnicos e administrativos, há pouca ênfase em práticas de articulação interinstitucional com outros órgãos. Isso pode indicar a ausência de mecanismos de coordenação horizontal mais amplos, limitando a potencial interoperabilidade entre fundos militares.

As práticas relatadas pelo gestor do F Aer correspondem a uma lógica de governança com forte influência dos paradigmas da governança pública, privilegiando racionalidade técnica, otimização de processos e métricas de desempenho, em consonância com os marcos de análise da OCDE (2014).

d. Comparativo transversal

Esta subseção apresenta uma análise comparativa entre os três fundos militares com base em cinco dimensões empíricas — previsibilidade orçamentária, autonomia gerencial, administração orçamentária e financeira, utilização de receitas próprias e integração sistêmica — derivadas das funções analíticas centrais da pesquisa: estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade, conforme sistematizadas no Quadro 1 (Seção 3.3). Tais dimensões operam como desdobramentos observáveis das

categorias teóricas e foram utilizadas para organizar transversalmente as percepções dos gestores, permitindo identificar convergências, distinções e oportunidades de aperfeiçoamento na governança orçamentária do F Ex.

No eixo da previsibilidade orçamentária, os três fundos são concebidos como instrumentos de estabilidade frente à rigidez do orçamento fiscal da União. Contudo, enquanto o FN e o F Aer articulam suas ações com base em planejamentos plurianuais institucionalizados, o F Ex apresenta um modelo de planejamento predominantemente anual, ainda que articulado ao Plano Estratégico da Força (Exército Brasileiro, 2023). Essa diferença sugere que a previsibilidade no Exército está mais vinculada à execução sob conformidade normativa do que à modelagem estratégica de médio e longo prazo, como observado nas demais Forças.

Em relação à autonomia gerencial, todos os gestores destacam a importância da liberdade de execução conferida pelos fundos. No entanto, nota-se que no F Aer e no FN as decisões estratégicas de alocação de recursos são concentradas nos Estados-Maiores das respectivas Forças, garantindo maior coesão entre os objetivos operacionais e os recursos financeiros mobilizados. Já no F Ex, embora a SEF centralize a gestão técnico-orçamentária, a separação entre os setores de planejamento e execução financeira pode implicar menor fluidez decisória, tornando a coordenação mais dependente da articulação interna entre diretorias autônomas.

Esse aspecto se torna ainda mais evidente ao se observar a estrutura organizacional interna: no F Aer e no FN, a administração orçamentária e financeira está unificada sob a mesma diretoria, o que permite sinergia técnica e coordenação direta entre as etapas do ciclo orçamentário e da execução dos recursos. No caso do Exército, tal unificação não ocorre de forma plena, o que potencialmente compromete a agilidade das respostas institucionais e dificulta o acompanhamento em tempo real das ações do fundo. Essa diferenciação estrutural constitui um ponto crítico de análise para futuras proposições de aperfeiçoamento do F Ex.

Quanto à utilização de receitas próprias, observa-se que, embora todos os fundos recorram a recursos extraorçamentários para reforço da sua base financeira, apenas no F Aer e no FN essas receitas são claramente vinculadas a estratégias específicas de investimento ou manutenção de ativos. No F Ex, embora haja previsão normativa para

receitas oriundas de alienações ou locações, não se evidencia nas respostas uma estratégia clara de vinculação dessas receitas a projetos estruturantes, o que limita seu potencial estratégico.

Por fim, no que tange à integração sistêmica, os fundos Aeronáutico e Naval revelam maior articulação entre setores internos, com ênfase na interoperabilidade entre planejamento estratégico, operacional e financeiro. No caso do Exército, as respostas do gestor sugerem que, embora haja coesão normativa, ainda persiste uma estrutura compartimentalizada que dificulta a fluidez e a transversalidade das decisões de alocação. Essa constatação indica uma oportunidade de aprendizado institucional, sobretudo no sentido de promover maior integração interna entre planejamento e finanças, tomando como referência as boas práticas já consolidadas na Marinha e na Aeronáutica.

A análise cruzada permitiu identificar que os fundos Aeronáutico e Naval apresentam boas práticas estruturais e procedimentais no campo da governança orçamentária. As boas práticas estruturais dizem respeito à configuração organizacional que unifica, em uma única diretoria, as competências de arrecadação financeira e gestão orçamentária, como relatado tanto pelo FN quanto pelo FAer. Essa unificação favorece a coordenação intersetorial, reduz a fragmentação decisória e melhora a governabilidade dos fluxos orçamentários. Já as boas práticas procedimentais referem-se à institucionalização de mecanismos de planejamento articulados e centralizados — como a atuação do EMA no FN e da 5ª Subchefia do EMAER no F Aer — que asseguram alinhamento entre prioridades estratégicas e alocação de recursos.

Ambos os fundos operam com base em sistemas internos consolidados de definição de metas e objetivos, como o Plano Diretor da Marinha (FN) e o Plano de Ação institucional (F Aer), reforçando a lógica de planejamento de médio e longo prazo. Tais elementos, associados à presença de comissões gestoras (como a COGEFAER) e estruturas de controle interno (como a COSAFIN), reforçam práticas de racionalidade técnica e *accountability*, oferecendo referências relevantes para futuras proposições de aperfeiçoamento do F Ex.

4.1.2 Gestores das UG

A presente subseção dedicou-se à análise detalhada das percepções dos gestores das UG do EB acerca do funcionamento do F Ex, a partir dos dados coletados por meio de

questionários estruturados, presentes no Apêndice B dessa dissertação. Esta etapa metodológica, de natureza qualitativa e descritiva, visou captar de forma sistemática e fundamentada as avaliações, críticas e sugestões dos responsáveis diretos pela aplicação dos recursos descentralizados do Fundo, oferecendo, assim, uma leitura institucional inserida e tecnicamente informada sobre os mecanismos de governança orçamentária atualmente vigentes.

A experiência dos gestores de linha de frente representa uma dimensão imprescindível para a compreensão dos efeitos práticos das normas e diretrizes orçamentárias, bem como para a identificação de gargalos operacionais e potencialidades não exploradas. Ao articular as categorias analíticas centrais da pesquisa — estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade — com os dados obtidos, esta subseção buscou oferecer subsídios concretos à reflexão crítica e à formulação de recomendações orientadas ao aperfeiçoamento institucional do F Ex, especialmente no contexto de crescentes restrições fiscais e de exigências por maior responsividade e eficácia na administração pública federal.

Segue abaixo a análise sistematizada das percepções dos gestores das 14 Unidades Gestoras (UG) que mais receberam recursos do F Ex nos últimos exercícios financeiros, conforme os questionários aplicados (Apêndice B). A organização da análise adota as categorias estabelecidas no Quadro Analítico desta pesquisa (Quadro 1), que operacionaliza as quatro funções organizacionais da governança — estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade — aplicadas ao caso dos fundos públicos. Para fins analíticos, essas funções foram desdobradas em oito categorias empíricas de governança: (a) governança orçamentária, (b) estabilidade dos recursos, (c) direcionamento dos recursos, (d) alinhamento estratégico, (e) flexibilidade na gestão, (f) eficiência orçamentária, (g) percepção da governança e (h) resultados e impactos. Tais categorias estruturaram o roteiro de coleta de dados e orientam a leitura comparada das evidências empíricas, apresentada nos itens a seguir.

a. Governança orçamentária

A maioria dos gestores avalia positivamente a clareza dos critérios, orientações e diretrizes que regulam o uso dos recursos do F Ex, destacando a existência de documentos normativos claros, como o Caderno de Orientações aos Agentes da Administração

(Exército Brasileiro, 2025). Um respondente mencionou a utilização frequente desses cadernos, indicando sua relevância prática.

No entanto, há nuances críticas: um dos gestores apontou que constantes mudanças nas funções das Organizações Militares (OM) demandam reiteraões anuais das orientações, sugerindo a necessidade de maior continuidade. Outro destacou as restrições quanto à política de percentuais de disponibilização de recursos, indicando que, embora claras, as diretrizes poderiam ser mais consistentes em relação aos percentuais históricos de atendimento de crédito, em relação ao valor arrecadado pelas UG. Explica-se: uma vez que o valor arrecadado de receita pelas UG seja maior que a dotação orçamentária disponível, anualmente, são estabelecidos percentuais de atendimento. Em geral, a percepção é de que as normas são claras, mas a aplicação pode ser desafiada por fatores contextuais, como mudanças organizacionais ou políticas de contingenciamento.

Os gestores indicam que a comunicação com os órgãos responsáveis pela execução dos créditos orçamentários, como a Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO), é geralmente eficaz, mas com limitações. Canais formais, como o SIGA, DIEx e mensagens SIAFI são amplamente utilizados, com alguns destacando a eficiência do Sistema de Informações Gerenciais e Acompanhamento Orçamentário (SIGA), apesar dos módulos descontinuados e da instabilidade do sistema, no qual podem ser inseridas solicitações de crédito pelas UG.

Um dos gestores sugeriu a disponibilização de informações sobre recursos próprios em plataformas como a Intranet, com atualizações diárias ou semanais, para maior agilidade. Contatos informais, como telefonemas, também são mencionados como essenciais para esclarecimentos rápidos, especialmente em demandas urgentes. Contudo, há críticas sobre a lentidão em respostas formais, devido à alta demanda nos órgãos superiores e alguns relatam dificuldades em obter retorno claro sobre prazos ou negativas de pleitos. A percepção geral sugere uma estrutura de comunicação funcional, mas com espaço para maior agilidade e acessibilidade.

Os gestores sugeriram várias medidas para aprimorar a governança orçamentária do Fundo do Exército que podem ser agrupadas nos temas: aprimoramento da comunicação e acesso à informação, consistência normativa, melhorias em sistemas e

fortalecimento de canais informais.

Um dos gestores propôs a disponibilização de informações sobre recursos próprios das UG na Intranet, com atualizações diárias ou semanais, incluindo histórico e rotinas no SIGA, para facilitar o acesso e a transparência. Outros destacaram a necessidade de maior clareza nos critérios de aprovação ou negativa de pleitos, com prazos definidos para análise pela DGO.

Foi sugerida a reiteração anual de orientações devido a mudanças nas funções das OMs, garantindo continuidade administrativa. Outro respondente recomendou maior constância nos percentuais de disponibilização de recursos, explicitando informações sobre fontes como a 1051 (leilões, alienações) antes de fevereiro do ano fiscal.

A modernização do SIGA, incluindo a reativação de módulos descontinuados, foi mencionada como uma forma de melhorar a comunicação e a gestão. O uso de sistemas próprios foi apontado como preferível para interações mais eficazes.

Alguns respondentes destacaram a importância dos canais telefônicos e do Documento Interno do Exército (DIEx) para demandas urgentes, sugerindo sua manutenção e fortalecimento como complementos aos canais formais.

b. Estabilidade dos recursos

As percepções sobre a regularidade e previsibilidade dos repasses do F Ex são mistas. Alguns gestores afirmam que os repasses ocorrem de forma regular e previsível, no primeiro semestre, com avisos prévios que permitem o planejamento. No entanto, a maioria aponta a instabilidade provocada pelos contingenciamentos governamentais e por variações nos percentuais históricos de descentralização, que afetam a previsibilidade, especialmente no segundo semestre.

Um gestor destacou que os recursos são anunciados por canais informais, em alguns casos, mas a pressão pelo seu empenho rápido pode gerar desconforto. Outro mencionou que os cortes substanciais em relação aos percentuais históricos prejudicam o planejamento. A percepção geral sugere que, apesar de uma base de regularidade, os contingenciamentos e a variabilidade dos repasses são desafios significativos.

A maioria dos gestores confirma que suas UG enfrentaram dificuldades devido a atrasos, contingenciamentos ou instabilidade nos repasses. Os impactos incluem atrasos em manutenções de PNR, dificuldades em adquirir bens permanentes (como pneus,

computadores ou mobiliário), e a necessidade de utilizar recursos alternativos (ex.: FUNADOM – Manutenção das OM) para cumprir atividades essenciais, como eventos institucionais ou manutenção das OM.

Um gestor destacou que a descentralização parcial compromete o planejamento, causando falta de materiais para missões. Outro relatou um caso específico, em 2024, com R\$ 150 mil contingenciados, impactando melhorias previstas na infraestrutura. A percepção é de que os contingenciamentos, aliados a prazos rígidos de licitação e instabilidade no SIGA, geram entraves operacionais e administrativos significativos.

As soluções propostas pelos respondentes para melhorar a estabilidade dos recursos do F Ex incluem: descentralização integral e precoce, redução de contingenciamentos, melhorias no SIGA e prazos claros para análise.

Vários gestores sugeriram a descentralização total dos recursos previstos no início do exercício financeiro, para aumentar a discricionariedade dos comandantes e melhorar o planejamento. Um dos gestores propôs que o crédito anual seja disponibilizado integralmente após a aprovação do orçamento federal.

Foi sugerida a redução dos cortes orçamentários e a manutenção de percentuais históricos de retorno, conforme o Caderno de Orientações aos Agentes da Administração (Exército Brasileiro, 2025), para aumentar a previsibilidade.

A estabilização do SIGA foi mencionada como essencial para evitar atrasos relacionados a instabilidades técnicas, que impactam processos licitatórios e a execução orçamentária.

Um dos gestores propôs a padronização do tempo de análise de pleitos pela DGO, criando expectativas claras sobre a aprovação ou negativa de recursos.

c. Direcionamento dos recursos

Todos os gestores afirmam que os recursos do F Ex são aplicados conforme as finalidades previstas nos normativos e diretrizes, com raras exceções. Um gestor destacou que a aplicação ocorre estritamente dentro das normativas, especialmente para as demandas planejadas. Outro mencionou que, ao solicitar recursos, as condições de empenho já estão definidas, garantindo conformidade. A percepção unânime é de que a gestão do F Ex respeita as finalidades legais, com forte aderência às diretrizes estabelecidas.

A maioria dos gestores avalia que os recursos atendem, ao menos parcialmente, às necessidades e prioridades das UG. Alguns destacam que os recursos são suficientes para manter o funcionamento básico das OM, mas insuficientes para demandas mais amplas, como manutenção de instalações ou aquisição de bens permanentes.

Um dos gestores apontou que a coerência é limitada por contingenciamentos, enquanto outro sugeriu que a descentralização precoce e integral dos recursos aumentaria a eficácia. Aspectos a melhorar incluem a maior disponibilidade de créditos no primeiro semestre e maior discricionariedade para os comandantes na alocação, alinhando os recursos às prioridades específicas de cada UG.

As sugestões para aprimorar o direcionamento dos recursos incluem: aumento da discricionariedade, disponibilização precoce e planejamento estratégico.

Alguns gestores sugeriram descentralizar o total ou parte dos créditos no início do ano, permitindo que as UG remanejem recursos conforme as necessidades, de forma similar à gestão do Tesouro com as cotas de recursos para a Administração geral da UG.

Foi proposta a liberação dos recursos no início do exercício financeiro, especialmente no primeiro semestre, para alinhar a aplicação às prioridades planejadas.

Um respondente destacou a importância de integrar os recursos do F Ex ao planejamento anual desde o início, evitando tratá-los como acessórios, para maior coerência com as metas institucionais.

d. Alinhamento estratégico

Os gestores confirmam que as ações executadas com recursos do F Ex estão articuladas com as metas e objetivos estratégicos das UG, frequentemente alinhadas ao Plano de Contratações da Unidade (PCA) ou outros instrumentos de planejamento.

Um gestor destacou que, exceto em casos de emergências ou calamidades públicas, os gastos seguem o planejamento estratégico. A percepção geral é de forte alinhamento, com os recursos sendo utilizados para apoiar atividades essenciais à missão institucional, como manutenção de PNR e eventos institucionais.

As percepções variam quanto à incorporação dos recursos do F Ex no planejamento anual. Alguns gestores afirmam que os recursos são incorporados desde o início, especialmente em UG com receitas previsíveis (ex.: contratos de cessão de longo prazo). Outros indicam que, devido à imprevisibilidade dos repasses ou

contingenciamentos, os recursos são tratados como acessórios, sendo considerados apenas como uma possibilidade, no planejamento. Um gestor destacou que a incerteza sobre a aprovação dos pleitos leva a um planejamento mais cauteloso, tratando os recursos como complementares.

As soluções propostas para o alinhamento estratégico incluem: integração precoce ao planejamento, aumento da previsibilidade e fortalecimento do planejamento em A-1.

Alguns gestores sugeriram incorporar os recursos do F Ex ao planejamento anual desde o início, com maior previsibilidade sobre a disponibilidade, para evitar tratá-los como acessórios.

A descentralização total dos recursos, no início do exercício, foi proposta para facilitar a integração com o planejamento estratégico, alinhando os gastos às metas institucionais.

Um gestor destacou o planejamento em A-1 como uma boa prática, sugerindo sua replicação para garantir que os recursos sejam alinhados às prioridades estratégicas.

e. Flexibilidade na gestão

A maioria dos gestores avalia o grau de flexibilidade na gestão e no remanejamento dos recursos do F Ex como positivo, variando de “bastante flexível” a “excepcional”. A possibilidade de solicitar créditos em Notas de Crédito de Investimento e a ausência de amarras em Notas de Crédito – como a descrição formal do material ou serviço a serem adquiridos - foram destacadas como fatores que facilitam o remanejamento, uma vez que não existe o direcionamento do recurso quando do seu recebimento pela UG.

Contudo, alguns apontam que a flexibilidade depende de avisos prévios e do respeito às normas legais, enquanto outros mencionam que a descentralização parcelada ou atrasos na análise de pleitos podem limitar a margem discricionária.

As percepções sobre a agilidade nos processos de liberação e utilização variam. Alguns gestores afirmam que os processos atendem às necessidades operacionais e emergenciais, especialmente quando há planejamento prévio ou licitações prontas. No entanto, outros destacam atrasos significativos, com prazos de análise pela DGO imprevisíveis ou retornos insuficientes sobre o status dos pleitos.

Um gestor mencionou que, em situações de contingenciamento, as demandas emergenciais são registradas em sistemas como o Sistema Unificado de Processo de Obras (OPUS) – que atende as demandas de obras no âmbito do Exército, mas não são acolhidas. A percepção geral sugere que a agilidade é satisfatória em cenários planejados, mas limitada por fatores como contingenciamentos e processos administrativos demorados.

As sugestões para melhorar a flexibilidade na gestão incluem: aumento da discricionariedade do Comandante, agilidade na análise de pleitos e melhorias nos processos licitatórios.

Vários respondentes propuseram descentralizar a totalidade dos recursos no início do exercício, permitindo maior autonomia na alocação conforme as necessidades da OM.

Foi sugerida a padronização dos prazos de análise pela DGO, com maior clareza sobre aprovações ou negativas, para aumentar a agilidade em demandas emergenciais.

A existência de licitações prontas foi destacada como facilitadora, sugerindo a manutenção de processos licitatórios ágeis e alinhados às demandas das UG.

f. Eficiência orçamentária

A maioria dos gestores confirma que suas UG conseguem executar integralmente os recursos do F Ex dentro do exercício financeiro, especialmente quando há processos licitatórios prontos e planejamento adequado, como o uso de Mapas de Demandas. Fatores facilitadores incluem a descentralização oportuna e a flexibilidade das NC.

No entanto, dificuldades como atrasos nas licitações, falta de fornecedores qualificados, ou contingenciamentos foram mencionados como entraves. Um respondente destacou que a descentralização parcelada pode atrapalhar a execução completa, enquanto outro apontou que a execução é facilitada pela especificidade das finalidades dos recursos.

Os gestores são unânimes em afirmar que a aplicação dos recursos do F Ex gera melhorias efetivas na administração das UG. Exemplos incluem a aquisição de mobiliário, reformas em instalações, modernização de redes elétricas, compra de computadores e manutenção de PNR, que melhoram o funcionamento das OM e o bem-estar no ambiente de trabalho.

Um gestor destacou a alta disponibilidade de PNR, apesar da antiguidade dos imóveis, como um resultado direto. A percepção geral é de que os recursos complementam as cotas do Tesouro, sendo essenciais para atender demandas não cobertas por outras fontes.

As soluções propostas incluem: fortalecimento do planejamento, descentralização oportuna e capacitação em licitações.

A liberação integral dos recursos no início do exercício foi proposta para facilitar a execução orçamentária e evitar atrasos.

Um gestor apontou a necessidade de agilizar os processos licitatórios, sugerindo capacitação para lidar com entraves relacionados à falta de fornecedores qualificados.

g. Percepção da governança

A percepção geral sobre a governança e gestão do F Ex é positiva, com os gestores destacando a eficiência do controle e da aplicação dos recursos, especialmente quando alinhados ao planejamento anual. O SIGA é frequentemente mencionado como uma ferramenta satisfatória, embora com limitações técnicas.

Alguns gestores consideram a governança orçamentária do F Ex “excelente” devido à clareza na análise e distribuição dos recursos, enquanto outros apontam que os contingenciamentos federais limitam a sua eficácia. Um gestor destacou que a noção clara acerca da disponibilidade de recursos facilita a gestão, mas outro sugeriu que a governança poderia ser mais previsível em relação aos percentuais de retorno dos créditos em relação ao total de receitas arrecadadas pelas UG, conforme descrito anteriormente.

As boas práticas relatadas pelos gestores incluem o planejamento rigoroso, com reuniões mensais para definir prioridades (A-1), o uso de Mapas de Demandas, e a solicitação de recursos apenas após a conclusão dos processos licitatórios, evitando perdas. Um gestor destacou a solicitação de recursos para infraestrutura, melhorando o ambiente de trabalho.

No entanto, vários gestores afirmaram não adotar práticas específicas a destacar, sugerindo que as boas práticas não estão uniformemente disseminadas. A percepção geral é de que o planejamento é a principal prática replicável, mas há espaço para que as informações e exemplos de boas práticas sejam mais compartilhados entre as UG.

As soluções propostas para a melhoria da percepção sobre a governança incluem: disseminação de boas práticas, melhorias no SIGA e clareza nos percentuais de retorno.

Os gestores sugeriram replicar práticas como o planejamento em A-1 e reuniões mensais para priorização, promovendo maior eficiência na gestão.

A reativação de módulos do SIGA e a correção de instabilidades foram propostas para fortalecer a governança e a transparência.

Um dos gestores recomendou manter os percentuais de retorno conforme o Caderno de Orientações aos Agentes da Administração (Exército Brasileiro, 2025), para aumentar a previsibilidade e a confiança na governança.

h. Desoneração orçamentária

A maioria dos gestores tem conhecimento dos mecanismos de desoneração orçamentária, como contrapartidas não-financeiras (CNF), especialmente para manutenção de PNR e aquisição de insumos. O seu impacto é avaliado como positivo, agilizando o atendimento de demandas e minimizando os efeitos dos contingenciamentos.

Um gestor destacou que as Contrapartidas Não-Financeiras (CNF) são eficazes, mas limitadas, pois não cobrem todas as necessidades da UG. Outro mencionou que o uso de PNR e cessões de uso tem impacto considerável, mas a falta de conhecimento em algumas UG sugere uma disseminação desigual dessas práticas.

Quase todos os gestores acreditam que a utilização de instrumentos de desoneração orçamentária pode otimizar o uso dos recursos do F Ex, aumentando a autonomia dos gestores e a flexibilidade na sua aplicação. Um gestor destacou que as CNF oferecem retorno imediato, mas perdem flexibilidade em comparação com os recursos diretos do Fundo.

Outro sugeriu que a desoneração poderia ser aplicada a cessões de uso de aluguéis de cantinas, barbearias, alfaiatarias e outras, ampliando a discricionariedade dos recursos recebidos por meio dos processos de desoneração. A percepção geral é de que esses instrumentos são benéficos, mas devem ser equilibrados com a descentralização direta para maximizar a eficácia.

As soluções propostas incluem: ampliação do uso de contrapartidas não-financeiras (CNF), equilíbrio entre CNF e recursos diretos e capacitação sobre mecanismos

de desoneração.

Alguns gestores sugeriram expandir o uso de CNF, como nas cessões de uso, para aumentar a autonomia e agilizar a aplicação de recursos.

Um gestor propôs avaliar caso a caso, equilibrando o uso de CNF com a descentralização direta, para manter a flexibilidade na aplicação dos recursos.

A disseminação de conhecimento sobre CNF foi sugerida para garantir que todas as UG possam utilizá-las de forma eficaz.

i. Resultados e impactos

Os gestores destacam que o F Ex é fundamental para a missão institucional das UG, complementando recursos do Tesouro e atendendo demandas emergenciais, como manutenção de PNR, aquisição de bens permanentes, e apoio a eventos institucionais.

Contudo, a contribuição do Fundo é limitada por contingenciamentos e percentuais de retorno abaixo do esperado, com um gestor sugerindo que o retorno de 100% do valor da receita arrecadada aumentaria significativamente o seu impacto.

As sugestões de aprimoramento variam, com alguns gestores satisfeitos com os mecanismos atuais e outros propondo mudanças significativas. As propostas incluem a descentralização integral dos recursos no início do exercício, maior clareza nos critérios e prazos de análise de pleitos, redução de contingenciamentos e melhorias no SIGA.

Um dos gestores sugeriu manter os percentuais de retorno conforme o Caderno de Orientações aos Agentes da Administração (Exército Brasileiro, 2025), enquanto outro propôs um melhor acompanhamento do processo de descentralização. A percepção geral é de que a governança é funcional, mas a previsibilidade e a autonomia poderiam ser ampliadas.

As soluções propostas incluem: descentralização integral e precoce, clareza nos critérios e prazos, redução de contingenciamentos, melhorias no SIGA e no acompanhamento processual.

A liberação total dos recursos no início do exercício, com maior discricionariedade em relação à utilização dos recursos para os Comandantes, foi amplamente sugerida para maximizar o impacto na missão institucional.

Alguns gestores propuseram maior transparência nos critérios de aprovação/negativa de pleitos e a padronização dos prazos de análise pela DGO.

A manutenção dos percentuais históricos de retorno e a redução de cortes foram sugeridos para aumentar a previsibilidade e a eficácia dos recursos.

A modernização do SIGA, com reativação de módulos e maior estabilidade, foi proposta para facilitar o acompanhamento e a execução dos recursos.

Um gestor sugeriu o melhor acompanhamento do processo de descentralização, com maior feedback sobre o status dos pleitos.

4.1.3. Desempenho do F Ex

A análise do F Ex sob a ótica da governança orçamentária, com base nas respostas das UG e no referencial teórico da pesquisa, permite uma avaliação do desempenho do Fundo em relação às quatro funções analíticas propostas: estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade na gestão.

Esta conclusão parcial sintetiza os resultados, articulando as percepções dos gestores com as categorias teóricas delineadas, e oferece reflexões sobre os desafios e oportunidades para o aprimoramento da governança orçamentária no Exército Brasileiro (EB). Os itens a seguir detalham cada função, fundamentando-se nas evidências empíricas e na literatura especializada, conforme os objetivos da pesquisa.

a. Estabilidade

A estabilidade, entendida como a capacidade do F Ex de garantir um fluxo contínuo e previsível de recursos para atender às prioridades institucionais, apresentou desempenho misto, conforme as percepções das UG. Os gestores destacaram que os repasses do FEx são regulares no primeiro semestre, com avisos prévios que facilitam o planejamento, corroborando a ideia de que fundos públicos podem atuar como arranjos institucionais estabilizadores (Damasceno; Gomes, 2019).

No entanto, a imprevisibilidade no segundo semestre, decorrente de contingenciamentos governamentais e variações nos percentuais de descentralização de crédito em relação ao total de receitas arrecadado pelas UG, comprometem essa função. Esses percentuais de créditos a serem descentralizados às UG são estabelecidos na Previsão de Recursos Orçamentários do F Ex, com base no total arrecadado por cada uma, como uma forma de estabelecer certa previsibilidade do montante a ser recebido durante o exercício financeiro.

A redução real das dotações orçamentárias, evidenciada pela análise da Tabela 2

(pág. 97), que compara as dotações executadas com valores corrigidos, reforça a erosão da capacidade financeira do F Ex, limitando sua estabilidade em contextos de restrições fiscais (Costa, 2017).

Os impactos da instabilidade, na forma de atrasos na manutenção de Próprios Nacionais Residenciais (PNR) e de dificuldades na aquisição de bens permanentes, refletem a tensão entre a rigidez orçamentária federal e as necessidades operacionais do EB (Borges, 2015). A sugestão recorrente entre os gestores, de descentralização integral, no início do exercício financeiro, indica um desejo de maior previsibilidade, alinhando-se às recomendações da OCDE para práticas proativas de alocação baseadas em evidências (Thorstensen; Nogueira, 2020).

Além disso, o superávit acumulado de R\$ 2,5 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 3 (pág. 99), embora represente uma reserva financeira, não é mobilizável de forma imediata, comprometendo a estabilidade no curto prazo (Guimarães, 2022). Assim, a estabilidade do FEx é parcialmente alcançada, situação que exige ajustes institucionais para mitigar os efeitos de contingenciamentos e aproveitar estrategicamente os saldos acumulados.

b. Direcionamento

O direcionamento, relacionado à vinculação dos recursos do FEx a objetivos institucionais claros, foi avaliado positivamente pelas UG, que afirmaram a conformidade da aplicação dos recursos com as finalidades previstas nos normativos. Essa percepção está alinhada com a função programática do FEx, que, conforme a taxonomia de Costa (2017), orienta a alocação para ações estratégicas como a manutenção de PNR, funcionamento de estabelecimentos de ensino e recomposição de capacidades operacionais, exemplificada pelo atendimento da Ação Orçamentária 21D2 – Recomposição dos Meios Operativos do EB, contemplada pelo F Ex.

A execução orçamentária de 2024, com 100% de empenho nas ações discricionárias (veja Tabela 4, pág. 103), reforça a capacidade do Fundo de direcionar recursos para prioridades institucionais, como a administração da unidade (recursos que atendem a vida vegetativa das UG) e a capacitação de pessoal (Damasceno; Gomes, 2019).

Contudo, os contingenciamentos e a redução dos percentuais históricos de

retorno limitam a coerência entre os recursos disponíveis e as necessidades das UG, especialmente para demandas mais amplas, como a modernização da infraestrutura. Essa limitação evidencia a crítica de que a vinculação excessiva pode restringir a eficiência em contextos de austeridade fiscal (Costa, 2012).

As sugestões dos gestores, de descentralização no início do exercício financeiro e de maior discricionariedade, refletem a busca por um direcionamento mais alinhado às prioridades específicas de cada UG, sugerindo que o F Ex cumpre sua função de direcionamento, mas ela poderia ser otimizada com maior autonomia gerencial e menos interferências externas (Guimarães, 2022). A integração com instrumentos como o Plano Estratégico do Exército (PEEx) fortalece essa função, mas a plena eficácia depende de maior estabilidade financeira.

c. Alinhamento estratégico

O alinhamento estratégico, que avalia a coerência entre os dispêndios do F Ex e os planos estratégicos do EB, foi amplamente reconhecido pelas UG como satisfatório. Os gestores destacaram que os recursos são utilizados em consonância com o Plano de Campanha da Unidade (PCA) e outros instrumentos de planejamento, como o A-1, evidenciando a integração entre a gestão orçamentária e as metas institucionais (Fernandes; Souza, 2019).

A execução orçamentária de 2024, com descentralização integral dos créditos, demonstra uma coordenação eficaz entre o nível central -Secretaria de Economia e Finanças (SEF) - e as unidades executoras, reforçando a coesão sistêmica preconizada pelo TCU (2014).

No entanto, a imprevisibilidade dos repasses e a dependência de aprovação pela Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO) geram cautela no planejamento, com algumas UG tratando os recursos do F Ex como acessórios, o que compromete um alinhamento pleno (Borges, 2015). A sugestão dos gestores de incorporar os recursos ao planejamento anual desde o início, com maior previsibilidade, alinha-se às diretrizes da Política de Governança do EB, que enfatiza a integração entre governança e gestão para a eficácia institucional (Brasil, 2020).

A existência de boas práticas, como o planejamento no ano anterior, indica um potencial replicável de fortalecimento do alinhamento, mas a disseminação desigual

dessas práticas sugere a necessidade de maior coordenação interorganizacional (Guimarães, 2022). Assim, o F Ex contribui significativamente para o alinhamento estratégico do Exército, mas enfrenta desafios relacionados à previsibilidade e à uniformização de práticas.

d. Flexibilidade

A flexibilidade, definida como a capacidade de reprogramar e ajustar recursos frente a contingências, foi avaliada como positiva pelas UG, com destaque para a ausência de amarras em Notas de Crédito (NC) e a possibilidade de solicitar créditos em Notas de Dotação. Essa percepção corrobora a ideia de que fundos públicos podem oferecer margens de manobra em contextos de rigidez orçamentária (Costa, 2017).

No entanto, a baixa execução nos estágios de liquidação e pagamento, em 2024 (Tabela 4, pág. 104) revela limitações na flexibilidade financeira, atribuídas pelos gestores das UG a constrangimentos operacionais, como atrasos na análise de pleitos e instabilidades no SIGA (Damasceno; Gomes, 2019).

As sugestões de descentralização integral no início do exercício e padronização dos prazos de análise pela DGO refletem a necessidade de maior agilidade para atender demandas emergenciais, alinhando-se às recomendações de Damasceno e Gomes (2019) sobre a importância de mecanismos de realocação tempestiva. O superávit acumulado, embora represente um ativo potencial, não contribui para a flexibilidade no curto prazo devido à ausência de mecanismos institucionais para sua mobilização imediata (Borges, 2015).

A utilização de contrapartidas não-financeiras (CNF), mencionada pelos gestores das UG como prática de desoneração, oferece alguma flexibilidade, mas é limitada por sua abrangência (Guimarães, 2022). Portanto, a flexibilidade do F Ex é parcialmente alcançada, mas requer aprimoramentos nos processos administrativos e na gestão do fluxo financeiro, para maximizar sua responsividade.

Por fim, o Fundo do Exército desempenha um papel estratégico na governança orçamentária do Exército Brasileiro, contribuindo para a estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade na gestão dos recursos. Contudo, os desafios identificados pelos gestores, como contingenciamentos, imprevisibilidade de repasses, baixa execução financeira e subutilização do superávit, indicam que o FEx não explora

plenamente seu potencial, conforme sugerido pela literatura (Damasceno; Gomes, 2019; Guimarães, 2022).

Um ponto de destaque do F Ex, apontado por diversas UG, foi a possibilidade de direcionamento de recursos para aquisição de materiais permanentes (como computadores, mobiliário, viaturas e outros), que, geralmente, são mais difíceis de serem disponibilizados por outros meios.

As soluções propostas pelas UG, como descentralização dos créditos nos primeiros meses do exercício financeiro, modernização do SIGA e maior clareza nos processos, oferecem caminhos concretos para o aprimoramento, alinhando-se às boas práticas de governança pública (TCU, 2014; Thorstensen; Nogueira, 2020). Assim, o fortalecimento do F Ex como instrumento de gestão orçamentária exige coordenação interinstitucional, planejamento estratégico integrado e adaptações normativas, visando ampliar sua eficácia e contribuir para a sustentabilidade fiscal e operacional do EB.

4.2 Execução orçamentária e financeira do F Ex

A presente subseção apresenta uma análise quantitativa da execução orçamentária e financeira do Fundo do Exército (F Ex), com foco exclusivo nas despesas discricionárias. Essa delimitação se justifica na medida em que tais despesas são aquelas sobre as quais incidem, de fato, os instrumentos de governança e gestão orçamentária, uma vez que as despesas obrigatórias não comportam margem discricionária de alocação ou priorização no âmbito da atuação do gestor público, estando fortemente vinculadas à legislação vigente e aos compromissos constitucionais e legais.

Complementando o escopo analítico, esta subseção contempla o exame das séries históricas relativas às dotações iniciais, aos valores empenhados, liquidados e pagos, com o objetivo de aferir o comportamento da execução orçamentária do F Ex ao longo do período analisado. Considera-se, ainda, a comparação entre os percentuais de execução física e financeira, com vistas a identificar possíveis padrões de desempenho, bem como eventuais discrepâncias entre o planejamento e a execução efetiva.

Foram também observadas as variações interanuais na composição das despesas discricionárias, com destaque para a natureza das ações financiadas, os órgãos executores e a relação com as diretrizes estratégicas do Exército Brasileiro. Ao final, buscou-se avaliar se a execução dos recursos evidencia sinais de estabilidade, previsibilidade e coerência

com os princípios da boa governança orçamentária, conforme delineado no marco teórico adotado.

4.2.1 Arrecadação e dotação orçamentária

Historicamente, até o exercício de 2014, observou-se através de relatórios do Tesouro Gerencial e do SIOP, uma razoável correspondência entre os valores arrecadados pelo F Ex e as dotações orçamentárias nele alocadas, o que configurava um arranjo institucional que estimulava as Unidades Gestoras (UG) vinculadas ao Exército Brasileiro a realizarem esforços sistemáticos de arrecadação. As principais fontes de receitas do fundo, nesse período, incluíam, notadamente, a arrecadação decorrente de concessões e permissões de uso de bens públicos, receitas patrimoniais (aluguel de imóveis), indenizações, taxas administrativas e, em menor proporção, receitas de convênios e acordos de cooperação com entes públicos e privados.

A partir de 2014, entretanto, há uma inflexão significativa na trajetória de dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), que passou a se distanciar, de forma crescente, da arrecadação do fundo. Esse descompasso progressivo sinalizou uma perda relativa de importância institucional do F Ex, no âmbito do orçamento do EB, contribuindo para uma sensação generalizada de frustração e desestímulo entre as UG arrecadoras, uma vez que os recursos gerados localmente deixaram de ser revertidos em créditos orçamentários proporcionais. Tal percepção foi reiteradamente registrada nas entrevistas com gestores, que relataram um “desalinhamento de incentivos”, em que o esforço de arrecadação não é recompensado com a ampliação do volume de recursos para execução local. Ou seja: o aumento de arrecadação não resulta, na prática, em aumento de dotação orçamentária do F Ex.

Conforme Tabela 1 abaixo, pode-se verificar os valores de arrecadação de receitas em comparação com a dotação orçamentária do F Ex do exercício financeiro de 2012 até 2025. Até o exercício de 2011, a dotação orçamentária do F Ex acompanhava o valor exato de sua arrecadação.

Até o exercício de 2014, a dotação disponibilizada pela SOF ao MD e, por consequência ao EB, era suficiente para suas despesas. No caso do F Ex, essa dotação, disponibilizada pelo EME, acompanhava os valores de arrecadação. Contudo, a partir de 2014, a disponibilidade orçamentária do EB diminuiu, o que fez com que o EME

priorizasse outras Atividades e Ações estratégicas, em detrimento das atendidas pelo F Ex. Assim, tem-se a situação apresentada, na qual desde 2014 a dotação do F Ex não mais acompanha sua arrecadação.

Tabela 1 - Arrecadação de receitas x Dotação orçamentária do F Ex - 2012-2025

(R\$ milhões)

ANO	RECEITA	DOTAÇÃO
2012	291	317
2013	335	320
2014	451	279
2015	441	188
2016	434	180
2017	538	242
2018	570	223
2019	582	207
2020	534	240
2021 ¹	482	210
2022	552	180
2023	701	270
2024	654	358
2025	681 (*)	319

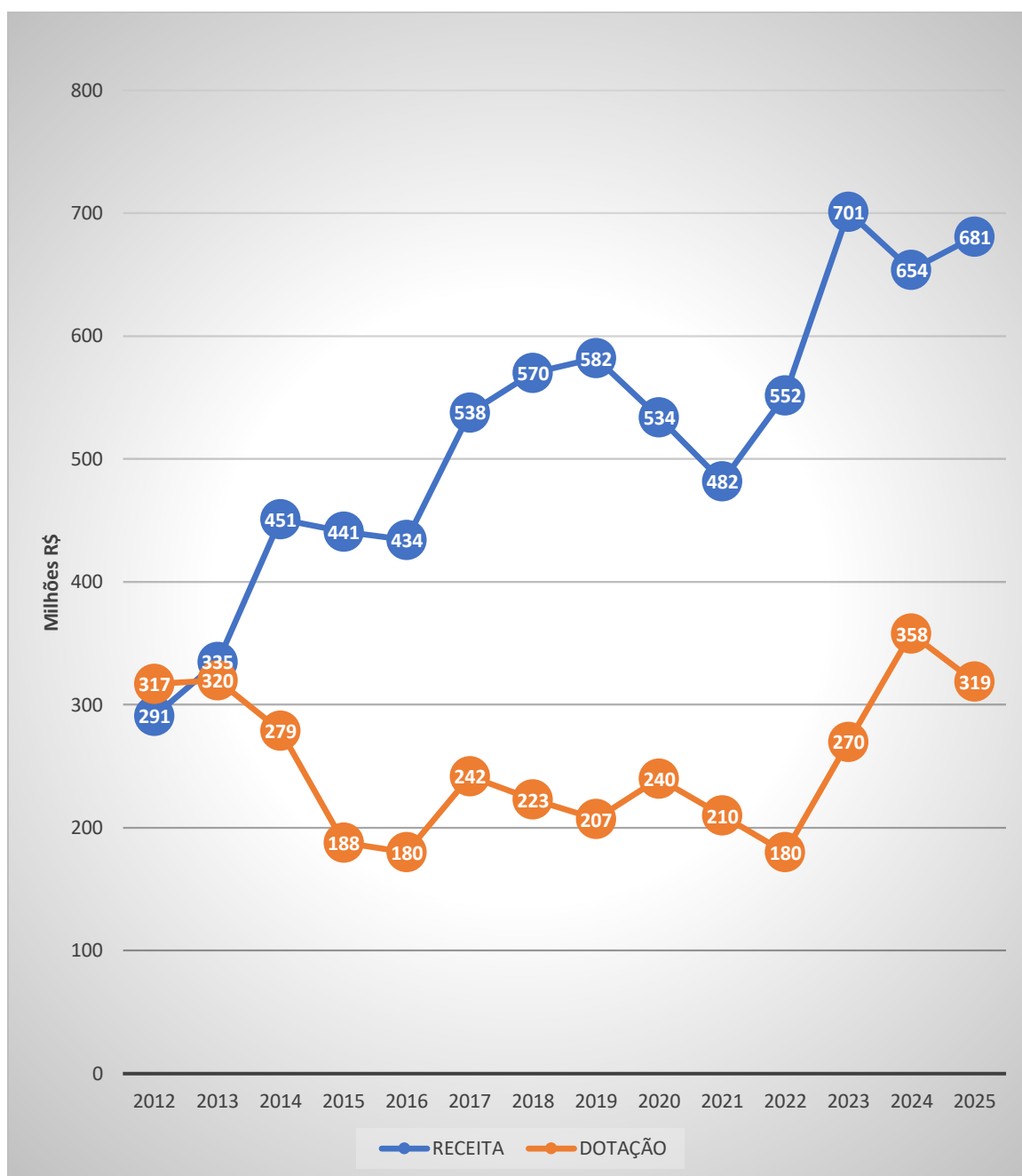
Fonte: SIOP

(*) Valor estimado

Pode-se, ainda, ilustrar a situação, conforme Gráfico 2, onde se percebe o descompasso entre a arrecadação e a dotação destinada ao F Ex, ao longo do período considerado.

¹ A queda de receita no exercício de 2021 se deveu pela pandemia de COVID-19, que impactou arrecadações como cessões de uso, hotéis de trânsito e outras.

Gráfico 2 – Arrecadação de receitas x Dotação do Fundo do Exército (R\$ milhões)



Fonte: SIOP

Um fator de destaque que contribuiu para este descompasso, foi a situação orçamentária do Governo Federal como um todo, que pressionou os valores destinados às despesas discricionárias do EB, fazendo com que o Estado-Maior do Exército (EME) priorizasse outras Ações Orçamentárias e Atividades, em detrimento das atendidas pelo F Ex. Explica-se: o limite orçamentário destinado ao Comando do Exército, como um todo, engloba também o F Ex. Assim sendo, o EME estabelece anualmente o valor da dotação do F Ex, já levando em consideração todas as outras Ações e Atividades

atendidas no Comando e com base no total disponibilizado pelo Ministério da Defesa ao EB.

Nesta direção, o orçamento do F Ex sofreu uma corrosão com o passar dos últimos anos, uma vez que não acompanhou os índices de inflação. Abaixo, conforme demonstra a Tabela 2, podemos verificar a diferença entre a dotação de despesas discricionárias executada e os valores de dotação orçamentária do F Ex, caso fosse adotado como critério a correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), no mesmo período (2012 a 2025).

Tabela 2 - Dotação executada x Dotação corrigida pelo IPCA - F Ex - 2012-2025 (R\$ milhões)

Ano	Dotação Executada	Dotação Corrigida pelo IPC	Diferença
2012	317	317	—
2013	320	335,74	-15
2014	279	357,29	-78
2015	188	395,39	-207
2016	180	420,27	-240
2017	242	432,67	-191
2018	223	448,89	-226
2019	207	468,2	-261
2020	240	489,36	-249
2021	210	538,66	-329
2022	180	569,84	-390
2023	270	595,2	-325
2024	358	618,57	-260
2025	319 (*)	640,23	-321

Fonte: SIOP, IBGE

(*) Valor estimado

A correção das dotações orçamentárias do Fundo do Exército (F Ex) pela variação acumulada do IPCA revela uma perda progressiva e significativa de capacidade financeira real, ao longo da última década, com impactos diretos sobre as quatro funções operacionais de governança orçamentária analisadas nesta pesquisa: flexibilidade, estabilidade, direcionamento e alinhamento.

A função de flexibilidade, que diz respeito à capacidade de resposta a demandas

emergenciais e descentralizadas foi comprometida, na medida em que o fundo deixou de atender, de forma tempestiva, as ações como a manutenção de PNR e a aquisição de viaturas administrativas, tradicionalmente executadas por meio de recursos do F Ex. A estabilidade, por sua vez, foi minada pela imprevisibilidade e pela redução contínua das dotações, independentemente da evolução positiva da arrecadação, como em 2023, quando o fundo arrecadou R\$ 701 milhões, mas recebeu apenas R\$ 270 milhões de dotação, distante dos R\$ 595 milhões necessários para manter o valor real de 2012.

No tocante ao direcionamento, observou-se a dificuldade do F Ex em garantir a execução consistente de políticas institucionais estratégicas, como o apoio ao sistema de ensino do Exército e à infraestrutura dos hotéis de trânsito, em função das restrições crescentes. Já o alinhamento com o planejamento institucional foi enfraquecido, à medida que a assimetria entre arrecadação e dotação criou um descompasso entre os objetivos definidos no Plano Estratégico do Exército (PEE) (Exército Brasileiro, 2023) e as possibilidades efetivas de execução.

Em síntese, a erosão do poder de atendimento do F Ex produziu um hiato persistente entre a capacidade financeira necessária e os recursos efetivamente alocados, comprometendo o desempenho do fundo, principalmente na dimensão da estabilidade, essencial na governança orçamentária, e fragilizando a atuação da Força em áreas estruturantes que dependem dessa fonte de financiamento, como é o caso da manutenção dos PNR, aquisição de viaturas administrativas e sistema de ensino, entre outros já elencados.

4.2.2 Superávit financeiro acumulado e desvinculação

O acúmulo de superávit financeiro no âmbito do F Ex constitui um fenômeno de longa duração e de grande relevância para a análise da governança orçamentária no EB. Com saldo atualmente estimado em aproximadamente R\$ 2,5 bilhões, conforme ilustrado na Tabela 3, o superávit acumulado resulta, fundamentalmente, da sistemática não orçamentação das receitas efetivamente arrecadadas, ao longo dos exercícios fiscais, o que impede sua plena utilização dentro do mesmo ciclo orçamentário. No caso do F Ex, os recursos excedentes são transferidos para os exercícios seguintes, compondo uma reserva financeira latente, mas não automaticamente mobilizável. Esses recursos, ao ter impossibilitada sua utilização, são aplicados para rentabilização financeira, conforme

decisão do Comitê Gestor de Aplicações do F Ex, gerido pela SEF. Além disso, o superávit serve com o regulador do fluxo de caixa do F Ex e auxilia nos resultados primários do governo federal, uma vez que vem sendo contabilizado anualmente como receita do exercício financeiro.

Tabela 3 - Superávit do F Ex em janeiro de 2025 (R\$)

Superávit acumulado do F Ex - resultado em JAN 25			
ORIGEM	SALDO ATIVO FINANCEIRO (a)	SALDO PASSIVO FINANCEIRO - RP (b)	SUPERAVIT/DEFICIT (a-b)
Recursos Vinculados	291.735.856,30	35.609.984,01	256.125.872,29
Recursos de Aplicação Específica	333.353.309,99	97.103.592,97	236.249.717,02
	4.608.451,58	8,57	4.608.443,01
Recursos de Livre Aplicação	2.305.631.657,98	259.699.992,08	2.045.931.665,90
TOTAL	2.935.329.275,85	392.413.577,63	2.542.915.698,22

Fonte: Tesouro Gerencial

Como forma de explicar a origem do superávit de recursos demonstrado na Tabela 3, podemos definir os recursos vinculados como os arrecadados pela Atividade de Fiscalização de Produtos Controlados, realizada pelo EB (controle de armas, munições e explosivos). Os recursos de aplicação específica dizem respeito às dotações de despesas com a saúde dos militares e seus dependentes e dos servidores civis da Força. Já os recursos de livre aplicação representam todos os outros recursos arrecadados, como aluguéis, arrendamentos, serviços prestados, taxas de ocupação de PNR e diversos outros. Com relação ao “saldo passivo financeiro – RP”, é o saldo de Restos a Pagar de outros exercícios financeiros.

O acúmulo de superávit ocorre quando os recursos financeiros são arrecadados em forma de receita, mas não são utilizados na sua totalidade, uma vez que não existe dotação orçamentária no mesmo montante. Assim, ano a ano o valor do superávit do F Ex aumenta, sem perspectiva de utilização, tornando-se um ativo financeiro aplicado, mas subutilizado.

Essa condição, embora à primeira vista represente uma segurança fiscal, carrega consigo dois riscos centrais. O primeiro é a subutilização crônica de um ativo institucional relevante, que poderia ser aplicado em ações estruturantes de grande vulto, como

investimentos em infraestrutura militar, modernização dos sistemas de ensino ou renovação de ativos logísticos.

O segundo diz respeito à possibilidade de desvinculação desses recursos, conforme autorizado pela Emenda Constitucional nº 109/2021, que instituiu a desvinculação parcial do superávit financeiro de fundos públicos. Importante destacar, contudo, que o F Ex não foi incluído no rol de fundos sujeitos à desvinculação automática, justamente por ser considerado um fundo de natureza estratégica, vinculado à estrutura de defesa nacional.

Mais recentemente, em novembro de 2024, o governo federal propôs o Projeto de Lei Complementar nº 210 (BRASIL, 2024), que previu a desvinculação do superávit apurado por oito anos de alguns fundos, incluindo os três militares, entre os exercícios financeiros de 2025 e 2030. O projeto transformou-se na Lei Complementar nº 211, de 30 de dezembro de 2024. Desta forma, os valores arrecadados e não utilizados pelo F Ex nesses anos serão desvinculados e revertidos para o governo, no sentido de auxiliar a sustentabilidade fiscal do país.

A manutenção de elevados saldos financeiros inativos no âmbito do Fundo do Exército (F Ex) pode suscitar questionamentos quanto à sua eficiência alocativa, além de fragilizar sua posição institucional diante do risco de reabsorção desses recursos pelo Tesouro Nacional. Conforme apontam os estudos sobre governança orçamentária, a permanência de superávits não utilizados pode comprometer a credibilidade da gestão e indicar falhas no processo de planejamento e execução financeira (Borges, 2015; Damasceno; Gomes, 2019). Nesse sentido, a OCDE recomenda que governos adotem práticas proativas de alocação de recursos com base em evidências e alinhadas às prioridades estratégicas (Thorstensen; Nogueira, 2020).

No contexto da governança pública brasileira, especialmente no setor de defesa, há indícios de que o uso estratégico dos superávits dos fundos pode contribuir para fortalecer a função de direcionamento dos instrumentos orçamentários (Guimarães, 2022). O F Ex, ao dispor de recursos próprios acumulados, pode utilizá-los como contrapartida em pleitos de suplementação orçamentária, ampliando sua margem de atuação diante de restrições fiscais. Adicionalmente, esses valores podem fundamentar pedidos de créditos extraordinários, desde que os projetos estejam coerentemente

articulados com as diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em consonância com os princípios da boa governança pública (TCU, 2014).

A Política de Governança do EB estabelece que a eficácia institucional depende da integração entre os mecanismos de governança e os instrumentos de gestão, o que inclui a adequada utilização dos recursos disponíveis (Brasil, 2020). Assim, a conversão de superávits inativos em ativos estratégicos pode ser vista como medida de valorização da flexibilidade institucional, uma das quatro funções fundamentais da governança orçamentária (Damasceno; Gomes, 2019). Entretanto, tal estratégia requer coordenação interinstitucional, engajamento técnico e respaldo normativo, exigindo a atuação coordenada entre a administração setorial e os órgãos centrais do sistema orçamentário e financeiro federal (Borges, 2015; Fernandes; Souza, 2019).

Em síntese, há evidências de que o aproveitamento propositivo dos saldos acumulados pelo F Ex pode constituir uma estratégia legítima de governança, contribuindo para a sustentabilidade financeira e para o aumento da autonomia decisória da instituição militar no ciclo orçamentário. Tal abordagem alinha-se, ainda, às boas práticas preconizadas por organismos internacionais e às diretrizes internas do EB no tocante à eficiência, eficácia e efetividade do gasto público.

À luz das quatro funções da governança elencadas nesta pesquisa, pode-se dizer que em relação à flexibilidade, a impossibilidade de utilizar os recursos acumulados no curto prazo reduz a capacidade do fundo em responder a demandas operacionais não previstas ou descentralizadas. A estabilidade, embora teoricamente favorecida pela existência de um saldo financeiro disponível, encontra-se condicionada à ausência de mecanismos institucionais que garantam a destinação contínua desses recursos de forma compatível com a arrecadação.

No que se refere ao direcionamento, a ausência de planejamento orçamentário que incorpore o superávit limita o uso desses recursos em ações compatíveis com os objetivos estratégicos do Exército. Essa desconexão entre arrecadação, dotação e aplicação impacta também o alinhamento do fundo aos instrumentos de planejamento institucional, como o Plano Estratégico do EB (PEE) (Exército Brasileiro, 2023) e o Plano Plurianual (PPA), uma vez que os recursos excedentes permanecem fora da programação

formal.

Dessa forma, os superávits acumulados pelo F Ex não devem ser interpretados como meras sobras financeiras, mas sim como instrumentos que, quando inseridos em uma lógica de governança orçamentária estratégica, podem contribuir significativamente para o desempenho das quatro funções fundamentais desse arranjo: estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade (Borges, 2015; TCU, 2014). A manutenção de saldos positivos permite ao Exército Brasileiro mitigar os efeitos de eventuais oscilações na arrecadação, conferindo estabilidade à execução orçamentária ao longo do tempo.

Além disso, tais recursos funcionam como mecanismo de direcionamento, ao possibilitarem a continuidade de projetos estruturantes e a implementação de prioridades definidas no planejamento institucional. Do ponto de vista do alinhamento, os superávits favorecem a harmonização entre os objetivos estratégicos da Força e a execução financeira, evitando interrupções que comprometam a coerência programática. Por fim, ao ampliarem a capacidade de resposta a imprevistos e variações conjunturais, reforçam a flexibilidade do sistema orçamentário-militar.

Entretanto, a Lei Complementar nº 211/2024, que desvincula os superávits de fundos públicos entre 2025 e 2030 para a cobertura de déficits do orçamento global, pode representar uma inflexão normativa com efeitos adversos sobre a racionalidade do planejamento de médio prazo. Ao fragilizar a autonomia gestora do fundo e desestruturar sua função estabilizadora, tal iniciativa pode comprometer a governança orçamentária do F Ex e, por consequência, afetar negativamente a eficácia das entregas institucionais e o cumprimento de suas funções estratégicas perante a sociedade.

4.2.3 Alocação de recursos e execução orçamentária

Esta subseção tem como propósito examinar a alocação dos recursos discricionários com base na execução orçamentária do Fundo do Exército (F Ex), no exercício de 2024. Com ênfase nos níveis de execução física e financeira das ações orçamentárias sob responsabilidade desse fundo, pretende-se estabelecer a relação da alocação dos recursos com as funções dos fundos orçamentários. Ressalta-se que a análise do último exercício financeiro se mostrou suficiente para a observação pretendida, uma vez que englobou todas as fases orçamentárias (alocação de dotação e planejamento) e da despesa (empenho, liquidação e pagamento) necessárias para este

estágio da pesquisa.

No exercício de 2024, o F Ex atuou como unidade orçamentária responsável por diversas ações, todas inseridas no Orçamento Fiscal, dentro da função “Defesa Nacional”. Dentre as principais ações, destacam-se:

Administração da Unidade (2000): ação-meio abrangente, voltada ao custeio geral de funcionamento da estrutura administrativa de todas as UG do EB, incluindo manutenção de bens, tecnologia da informação, capacitação e apoio logístico.

Construção ou Aquisição de Imóveis Residenciais (15F1) e Reforma e Manutenção de Próprios Nacionais Residenciais (21D0): ações destinadas a garantir infraestrutura habitacional adequada aos militares, incluindo a construção e manutenção dos PNR, com vistas à valorização do pessoal e à melhoria das condições de trabalho.

Funcionamento de Estabelecimentos de Ensino Profissional, Básico e Superior Militares (21GN, 21GP, 21GQ): ações voltadas à formação e capacitação de pessoal militar, incluindo, ainda, o apoio aos Colégios Militares e às escolas de formação profissional do EB.

Recomposição de Meios e Capacidade Operacional da Força Terrestre (21D2): contempla a aquisição e modernização de meios militares, viaturas, armamentos e produtos de defesa. Essa ação é essencial para garantir a prontidão operacional do Exército.

Produção e Distribuição de Fármacos e Medicamentos (2522): ação voltada ao suporte da produção de fármacos, medicamentos e fitoterápicos para o atendimento dos militares do EB e seus familiares.

A execução das Ações Orçamentárias acima evidenciou desempenho técnico altamente satisfatório no que tange aos estágios iniciais da despesa pública, conforme ilustrado na Tabela 4, que traz um resumo da execução das despesas, apurada em 31 de dezembro de 2024. As dotações previstas foram integralmente empenhadas e a descentralização dos créditos pelo F Ex para as Unidades Gestoras Executoras (UGE) foi concluída em sua totalidade.² Tal desempenho reforça a solidez dos mecanismos de

² O valor total empenhado tornou-se maior que a dotação devido à variação cambial existente em algumas transações do F Ex, quando os valores diferiam no momento da contabilização da despesa.

planejamento e articulação administrativa do Sistema de Economia e Finanças do Exército.

Todavia, observou-se baixa execução nos estágios subsequentes da despesa, especialmente na liquidação e no pagamento. Essa situação pode ser atribuída à defasagem temporal entre o empenho e a efetiva prestação dos serviços ou entrega dos bens, ou, ainda, a limitações operacionais no fluxo financeiro da União, o que requer monitoramento contínuo para evitar a inscrição de restos a pagar.

Tabela 4 - Execução orçamentária das Ações discricionárias do F Ex - 2024 (R\$ milhões)

Ação	Dotação Atualizada	Contingenciado/ Bloqueado	LME	Desc.	Emp.	Liquidado
15F1	11,34	0,00	11,34	11,34	11,34	8,06
	-	0%	100%	100%	100%	71%
2000	114,25	0,00	114,25	114,41	114,41	84,00
	-	0%	100%	100%	100%	74%
21D0	9,59	0,00	9,59	9,59	9,59	6,15
	-	0%	100%	100%	100%	64%
21D2	79,02	0,00	79,02	81,20	81,20	18,36
	-	0%	100%	103%	103%	23%
21GN	32,40	0,00	32,40	32,40	32,40	0,05
	-	0%	100%	100%	100%	0%
21GO	18,85	0,00	18,85	18,85	18,85	6,67
	-	0%	100%	100%	100%	35%
21GP	38,61	0,00	38,61	38,63	38,63	16,29
	-	0%	100%	100%	100%	42%
21GQ	33,53	0,00	33,53	33,53	33,53	0,14
	-	0%	100%	100%	100%	0%
2522	0,61	0,00	0,61	0,61	0,61	0,61
	-	0%	100%	100%	100%	100%
TOTAL	338,20	0,00	338,20	340,55	340,55	140,33
	-	0%	100%	101%	101%	41%

Fonte: SIOP

A baixa execução orçamentária nos estágios de liquidação e pagamento é demonstrada na Tabela 4, acima. O “Limite de Movimentação e Empenho” (LME) se refere ao valor que, de fato, pode ser utilizado pela administração, em cada Ação Orçamentária. Os valores empenhados e liquidados são controlados em razão do cumprimento de metas do Exército, conforme a Diretriz Especial de Economia e Finanças do EB (Exército Brasileiro, 2023a). Assim, a Tabela destaca em cor verde as Ações nas quais foram atingidas as metas de empenho ou liquidação, correspondendo ao índice de 100%. O índice de atingimento da meta considerado médio é destacado na cor amarela. Já quando a meta não foi atingida, o índice é destacado na cor vermelha.

A análise da execução orçamentária do Fundo do Exército (F Ex) em 2024 permitiu, além da descrição quantitativa dos resultados financeiros, uma reflexão qualitativa sobre

os efeitos dessa execução à luz das quatro funções analíticas da governança orçamentária adotadas nesta pesquisa: estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade.

Tais funções, fundamentadas na literatura especializada e nas diretrizes institucionais do Exército Brasileiro, fornecem um arcabouço interpretativo capaz de elucidar de que modo a atuação do F Ex no ciclo orçamentário contribuiu — ou apresentou limitações — para o fortalecimento da governança pública no âmbito da defesa nacional. A seguir, apresentam-se as conexões observadas entre a execução das ações discricionárias financiadas pelo F Ex e cada uma dessas funções.

a. Estabilidade

A função estabilizadora do orçamento público, conforme descrita na literatura especializada, está relacionada à capacidade das finanças públicas em atenuar oscilações econômicas, manter a continuidade dos serviços essenciais e proteger políticas públicas de choques conjunturais adversos (Noblat et al, 2014; Damasceno e Gomes, 2019). No caso do Fundo do Exército (F Ex), observou-se, em 2024, um desempenho orçamentário que, à primeira vista, poderia sugerir um grau elevado de previsibilidade e controle na aplicação dos recursos discricionários, com destaque para a integral descentralização dos créditos e o empenho de 100% da dotação disponível. Esses indicadores, tomados isoladamente, indicariam certa maturidade nos mecanismos internos de programação financeira.

Contudo, uma análise longitudinal, conforme discutido nas seções 4.2.1 e 4.2.2, revela que o comportamento orçamentário do F Ex tem sido marcado por oscilações relevantes nas dotações ao longo dos anos, bem como por incertezas significativas quanto à utilização de superávits acumulados. Essas oscilações, muitas vezes determinadas por contingenciamentos impostos pelo Poder Executivo e pelas diretrizes da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), limitam a capacidade do fundo de operar como um instrumento estabilizador pleno, revelando fragilidades institucionais diante do ciclo orçamentário federal e da política econômica em vigor (Borges, 2015; Guimarães, 2022).

Além disso, o F Ex, como outros fundos públicos federais, encontra-se submetido a normas e práticas que priorizam o equilíbrio fiscal agregado, notadamente em função do teto de gastos (EC nº 95/2016) e, mais recentemente, do Novo Regime Fiscal instituído pela LC nº 200/2023. Tais restrições estruturais impõem limites à autonomia do fundo,

mitigando sua capacidade de garantir a continuidade plena das ações programadas, especialmente em períodos de maior contenção orçamentária. Ademais, as dificuldades enfrentadas na mobilização de superávits financeiros acumulados indicam um descompasso entre a capacidade formal de acumulação patrimonial e sua efetiva utilização em favor da estabilidade das políticas públicas setoriais (Martins da Costa, 2013).

Dessa forma, ainda que haja indícios de práticas consistentes de planejamento e execução em exercícios isolados, a avaliação da estabilidade sob uma perspectiva mais ampla e temporalmente estendida revela vulnerabilidades importantes. Tais evidências sugerem que o F Ex não está imune às pressões macroinstitucionais do orçamento público federal e que sua função estabilizadora se encontra condicionada à dinâmica das decisões centrais de política fiscal, o que fragiliza seu papel como arranjo institucional autônomo de mitigação de incertezas operacionais.

b. Direcionamento

A função de direcionamento da governança orçamentária está associada à capacidade da instituição em orientar seus recursos para a consecução de objetivos estratégicos previamente definidos. No caso do F Ex, observa-se que as ações orçamentárias priorizadas em 2024 guardam estreita correspondência com as diretrizes do Plano Estratégico do Exército (PEEx 2024–2027), notadamente no que tange à formação de recursos humanos, à consolidação da infraestrutura operacional e ao fortalecimento das capacidades logísticas e de defesa, conforme observa-se nos Objetivos Estratégicos do Exército (OEE), presentes no PEEx: OEE 4 – Aperfeiçoar o sistema operacional terrestre; OEE 5 – Aperfeiçoar o sistema logístico terrestre; OEE 8 – Aperfeiçoar os sistemas de educação, cultura e capacitação física; OEE 9 – Fortalecer a dimensão humana; e OEE 11 – Aperfeiçoar o sistema de economia e finanças do Exército.

Tal coerência entre alocação orçamentária e planejamento institucional reforça a tese de que o F Ex desempenha um papel indutor da racionalidade estratégica na gestão pública, o que se coaduna com o entendimento de Damasceno e Gomes (2019), segundo o qual a governança orçamentária deve servir como instrumento de articulação entre os meios disponíveis e os fins institucionais. A execução orçamentária analisada aponta para um uso orientado dos recursos, sugerindo que o fundo tem operado como vetor de

direcionamento estratégico, fortalecendo a capacidade do Exército de alcançar seus objetivos de médio e longo prazo.

c. Alinhamento

A função de alinhamento, no contexto da governança orçamentária, refere-se à coerência entre os recursos alocados e as prioridades estabelecidas nos instrumentos estratégicos da organização pública, assegurando que a execução orçamentária esteja orientada pelas metas e objetivos institucionais previamente definidos (TCU, 2014; Damasceno e Gomes, 2019). Em outras palavras, trata-se de verificar em que medida a destinação dos recursos do F Ex está articulada ao planejamento estratégico do Exército Brasileiro e contribui para a consecução de suas finalidades públicas.

Ao se analisar a distribuição dos recursos do F Ex em 2024, observa-se uma predominância da aplicação orçamentária na ação 2000 – “Gestão Administrativa”, categoria que, em regra, agrega despesas operacionais e de custeio de caráter transversal. Essa concentração, à primeira vista, poderia sugerir um distanciamento em relação às finalidades estratégicas da Força. No entanto, uma leitura mais acurada indica que muitas dessas despesas administrativas atendem diretamente e de forma exclusiva a necessidades fundamentais e permanentes da estrutura institucional, sem as quais seria inviável o funcionamento das capacidades estratégicas do EB. Destacam-se, por exemplo, os gastos com manutenção de Próprios Nacionais Residenciais (PNR), funcionamento dos sistemas de educação e cultura, aquisição de veículos administrativos, entre outras Atividades.

Ademais, parte das ações que apresentam maior conexão direta com os objetivos estratégicos, como a ação 21D2 – “Obtenção da capacidade operativa da Força”, embora relevante, possui menor volume de execução no âmbito do fundo. Esse descompasso pode refletir uma utilização do F Ex em caráter predominantemente defensivo, como mecanismo de proteção orçamentária frente às restrições impostas pelo orçamento fiscal e às práticas recorrentes de contingenciamento no âmbito federal (Borges, 2015; Guimarães, 2022).

É importante considerar que a criação de fundos públicos, conforme indica a literatura especializada, visa justamente assegurar a disponibilidade de recursos para políticas sensíveis, cuja continuidade não pode estar sujeita à volatilidade das

negociações orçamentárias anuais (Martins da Costa, 2013; Damacena et al., 2022). Nesse sentido, a centralização de determinadas despesas no F Ex pode representar uma escolha institucional estratégica voltada à preservação da capacidade operacional mínima da Força, ainda que sob a rubrica de gastos administrativos.

Dessa forma, embora os dados de execução não permitam afirmar um alinhamento pleno entre a aplicação dos recursos do fundo e os objetivos finalísticos do EB, há indícios de que o F Ex contribui para a manutenção das condições estruturais necessárias ao cumprimento das metas estratégicas da Força. Ainda assim, seria recomendável um maior aprofundamento na vinculação explícita entre as ações financiadas e os eixos do planejamento estratégico institucional, com vistas a fortalecer a função de alinhamento no ciclo de governança orçamentária.

d. Flexibilidade

A flexibilidade orçamentária é a função que permite ao gestor público adaptar-se a contingências, revisando a alocação de recursos em resposta a mudanças contextuais, como emergências operacionais, alterações de prioridades ou choques externos. Embora a execução de 2024 tenha sido eficiente nos estágios iniciais da despesa, com empenho integral e descentralização completa, os baixos índices de liquidação e pagamento sugerem limitações relevantes à flexibilidade do processo de execução. Como exemplo, podemos destacar, conforme a Tabela 4 (pag. 104), que o índice de liquidação dos recursos da AO 21D2 (Obtenção da capacidade operativa da Força) foi de apenas 23%, ou seja, apenas 1/4 do material adquirido foi, de fato, entregue no ano de 2024. Esse fenômeno pode estar relacionado tanto à rigidez estrutural do orçamento federal, quanto a constrangimentos operacionais de natureza administrativa e financeira.

Damasceno e Gomes (2019) argumentam que a ausência de mecanismos que possibilitem a realocação tempestiva de recursos, bem como a ineficiência nos fluxos financeiros, pode limitar significativamente a capacidade de resposta institucional diante de demandas emergentes. Essa limitação evidencia uma contradição com a lógica fundacional dos fundos públicos, cuja concepção normativa se baseia, justamente, na busca por maior flexibilidade e eficiência na alocação de recursos (Damacena et al., 2022). No caso do Fundo do Exército (F Ex), observa-se que, embora haja um planejamento adequado e uma estrutura funcionalmente organizada, a execução financeira das

despesas discricionárias permanece aquém do esperado. Essa rigidez está associada, em parte, às restrições operacionais impostas pelas normas da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), as quais disciplinam a movimentação e a realocação de créditos no interior dos fundos.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento 2025 (Brasil, 2025), da Secretaria de Orçamento Federal, as alterações orçamentárias que envolvam mudança de Ações Orçamentárias, Natureza de Despesas e outras devem obedecer a critérios rigorosos de categorização por grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e fonte de recursos, o que pode restringir a gestão dinâmica dos recursos (Brasil, 2025). Nesse contexto, há indícios de que a arquitetura normativa vigente impõe uma rigidez estrutural ao orçamento, dificultando a adaptação célere às necessidades estratégicas do Exército. Tais elementos sugerem a necessidade de aprimoramento da governança financeira e dos instrumentos de gestão do fluxo de caixa, no âmbito do F Ex, com vistas a ampliar sua efetividade no atendimento das funções institucionais que lhe são atribuídas.

A flexibilidade, portanto, permanece como um desafio latente, exigindo atenção contínua da alta gestão para garantir que a execução orçamentária não apenas acompanhe o planejamento, mas também reaja com agilidade às demandas reais do contexto operacional.

Em resumo, a análise da execução orçamentária do exercício de 2024 revela que o Fundo do Exército (F Ex) exerceu papel significativo no suporte às funções administrativas e operacionais do Exército Brasileiro, contribuindo de forma substancial para a materialização dos princípios da governança orçamentária, em especial no tocante à previsibilidade, ao alinhamento estratégico e à coordenação institucional. A plena execução das etapas iniciais da despesa — com destaque para a descentralização e o empenho integral — sugere a presença de capacidades institucionais robustas para o planejamento e a gestão dos créditos discricionários.

Entretanto, os baixos níveis de liquidação e pagamento evidenciam fragilidades nos mecanismos de execução financeira, que comprometem parcialmente a efetividade no uso final dos recursos e limitam a flexibilidade orçamentária. Tais limitações reforçam a necessidade de aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos de governança, em consonância com as recomendações da literatura especializada (Damasceno; Gomes,

2019; TCU, 2014). Importa destacar que esta avaliação contempla exclusivamente as despesas de natureza discricionária, não abrangendo as dotações obrigatórias, as quais seguem regime jurídico e operacional distinto.

4.3 Desonerações orçamentárias

A presente seção dedica-se à análise das desonerações orçamentárias no âmbito do Fundo do Exército (F Ex), considerando tanto as práticas atualmente consolidadas quanto as alternativas em fase de formulação. Inicialmente, é apresentado um panorama das experiências vigentes, com ênfase nos mecanismos administrativos e legais que têm permitido ao F Ex ampliar sua margem de atuação orçamentária. Em seguida, são discutidas novas possibilidades de desoneração, ainda em construção, que podem vir a representar avanços em termos de flexibilidade e eficiência na gestão dos recursos vinculados ao fundo. Por fim, são examinadas as perspectivas futuras relacionadas a esse processo, com base nos desafios institucionais identificados e nas oportunidades de aprimoramento da governança orçamentária do Exército.

A intensificação do regime de austeridade fiscal no Brasil, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016) — que instituiu o teto de gastos — e da recente Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023) – Novo regime fiscal, tem provocado substanciais repercussões sobre a gestão financeira da administração pública federal. No contexto das Forças Armadas, e em particular do EB, tal conjuntura impôs a necessidade premente de adotar mecanismos institucionais inovadores que viabilizem a ampliação da capacidade operacional da Força Terrestre sem incorrer em majoração das dotações orçamentárias consignadas ao F Ex.

Nesse cenário, destacam-se as estratégias de desoneração orçamentária como instrumentos centrais de resposta institucional à rigidez imposta pelo novo regime fiscal (Gimene, 2019). Tais estratégias consistem, em linhas gerais, na dispensa do recolhimento compulsório ao Tesouro Nacional de determinadas receitas geradas no âmbito da administração militar ou, alternativamente, na autorização para sua utilização direta, mediante a celebração de instrumentos de contrapartida não financeira ou a realização de permutas.

A Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020 (Brasil, 2020), ao promover o aprimoramento dos procedimentos de gestão e alienação de imóveis da União, conferiu

respaldo jurídico à possibilidade de utilização da contrapartida por bens imóveis como mecanismo de financiamento indireto das atividades públicas, inclusive no setor de defesa nacional (Brasil, 2020). No mesmo sentido, o Decreto nº 11.461, de 31 de março de 2023, regulamentando o artigo 31 da Lei nº 14.133/2021, disciplinou a operacionalização de leilões para alienação de bens móveis inservíveis ou apreendidos, admitindo, em caráter excepcional, a modalidade de permuta como forma alternativa de destinação desses ativos (Brasil, 2023).

Esses dispositivos normativos oferecem sustentação legal robusta para que as Unidades Gestoras do Exército conduzam operações que permitam a substituição de ativos patrimoniais por bens móveis, como peças de reposição ou serviços de manutenção, sem necessidade da execução orçamentária convencional, o que representa importante medida de alívio fiscal, ao passo que preserva — e em certos casos amplia — a capacidade de resposta logística e administrativa da Força. Assim, os recursos financeiros podem ser utilizados sem a necessidade de dotação orçamentária, o que alivia a demanda do Tesouro, de forma geral.

Tais instrumentos, por sua vez, estão intrinsecamente alinhados aos princípios da economicidade, da eficiência e da descentralização administrativa, conforme preconizado na Política de Governança do Exército Brasileiro (Brasil, 2020) e na Diretriz de Governança e Gestão do Exército (Brasil, 2021). A boa governança, nesse contexto, pressupõe a integração entre legalidade, capacidade institucional e mecanismos de controle e responsabilização, conforme delineado pelo Tribunal de Contas da União em seu Referencial Básico de Governança (TCU, 2014).

Em síntese, observa-se que os mecanismos de desoneração operados no âmbito do F Ex não apenas constituem resposta legítima às restrições fiscais vigentes, mas também revelam um processo sofisticado de aprimoramento da governança orçamentária e patrimonial, cujo êxito depende da articulação sinérgica entre arcabouço normativo, planejamento estratégico, execução financeira qualificada e prestação de contas transparente. Há, portanto, indícios de que tais mecanismos podem configurar-se como elementos estratégicos para o fortalecimento da capacidade institucional do Exército no cumprimento de sua missão constitucional.

4.3.1 Práticas vigentes de desoneração: cartografia das experiências consolidadas no F Ex

A gestão orçamentária do F Ex tem incorporado, de forma incremental e progressiva, um conjunto diversificado de iniciativas com elevado potencial de desoneração, entre as quais destacam-se:

Cursos de idiomas sob égide do Centro de Estudos de Pessoal: a transição da modalidade de arrecadação por meio da Guia de Recolhimento da União (GRU) para a cobrança direta por boletos bancários aos alunos promoveu significativa eficientização administrativa, resultando em redução da demanda orçamentária da ordem de R\$ 1,35 milhão anuais. A medida se alinha à tendência de racionalização dos fluxos financeiros e de fortalecimento da autossuficiência das atividades de formação continuada.

Sistema de Identificação do Exército: mediante pagamento direto à Casa da Moeda pelos usuários finais, eliminou-se a intermediação via dotação orçamentária, gerando uma economia de R\$ 2,5 milhões por ano. Essa mudança reduziu a complexidade administrativa e otimizou os ciclos de liquidação e pagamento. Em outras palavras, o usuário, ao emitir sua identidade, realiza o pagamento direto àquele Órgão, o que retira a necessidade de utilização de dotação orçamentária do Tesouro, aos moldes do que era o processo anterior.

Condomínios e Associações de Compossuidores (AC): a estruturação de mecanismos de autogestão condominial, com transferência direta de recursos e a adoção de gestão compartilhada dos PNR, ensejou uma economia agregada superior a R\$ 21 milhões por ano, conforme comparações realizadas dos gastos após a implementação de tal medida. O modelo favorece a corresponsabilização dos beneficiários na manutenção patrimonial, de manutenção e conservação de áreas comuns e descentraliza a execução de despesas.

Anteriormente, o pagamento das despesas comuns, como zeladoria dos condomínios, era realizado com a utilização de dotação do Tesouro, o que onerava o orçamento. No modelo atual, esses pagamentos são realizados de forma direta às AC, que são entidades com autonomia administrativa, ou seja, não existe mais a utilização do orçamento para esta finalidade, o que, mais uma vez, alivia o orçamento em relação a esses pagamentos.

Ocupação de PNR com contrapartida não financeira: previsto na Portaria C Ex n.º 1846/2022, tal arranjo normativo possibilita a substituição da taxa de uso por serviços de manutenção executados pelos ocupantes, com impacto positivo de R\$ 261 mil, apenas no período 2021-2022. O instrumento, além de desonerar o Fundo, contribui para a conservação dos ativos imobiliários sob responsabilidade das UG. Nesse sentido, o servidor realiza diretamente pequenos reparos de manutenção no imóvel e, posteriormente, é compensado no mesmo montante. Assim, ocorre a desoneração do orçamento do F Ex, uma vez que essas despesas não necessitam passar pelo processo tradicional da despesa, com a utilização de dotação.

Ademais, as percepções coletadas por meio dos questionários aplicados às UG demonstram um reconhecimento quase unânime dos ganhos de eficiência, responsividade e resiliência administrativa proporcionados pelos referidos mecanismos. Tais percepções indicam que a continuidade e o aperfeiçoamento dessas iniciativas podem representar um diferencial estratégico para o enfrentamento das limitações fiscais estruturais.

4.3.2 Novas práticas de desoneração: alternativas em construção

A prospecção de soluções sustentáveis e legalmente viáveis ensejou a proposição de novos modelos de gestão institucional aptos a promover a desoneração indireta do F Ex. As iniciativas discutidas a seguir são fruto de oportunidades identificadas pelos gestores do F Ex e encontram-se em discussão acerca de sua viabilidade jurídica e institucional.

Os tópicos que se seguem discutem as iniciativas emergentes que buscam conferir maior autonomia financeira e capacidade adaptativa ao Fundo do Exército (F Ex), mediante estratégias de desoneração indireta ancoradas em mecanismos de articulação institucional e inovação na gestão de ativos. Nesse sentido, exploram-se, de forma sucinta, três frentes principais: a estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs) como instrumento de governança e conservação de ativos sem impacto imediato no orçamento fiscal; o credenciamento da folha de pagamento, voltado à captação de receitas acessórias junto ao sistema financeiro; e, por fim, a exploração econômica de bens imóveis sob a administração do Exército, com vistas à utilização de receitas em prol do EB, sem a necessidade do seu ingresso no orçamento.

a. Estruturação de Parcerias Público-Privadas (PPPs)

As parcerias do Exército Brasileiro, em cooperação com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), configuram uma alternativa estratégica para o fortalecimento da governança e da sustentabilidade de ativos históricos e ambientais sob responsabilidade da Força Terrestre. Nesse escopo, duas propostas de PPP vêm sendo delineadas com início no ano de 2024 e horizonte de implementação estimado em até três anos: a concessão administrativa do Museu Histórico do Forte de Copacabana (MHFC) e a concessão de uso para o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS), com foco em turismo científico e educação ambiental integrada à preservação do bioma amazônico.

No caso do MHFC, encontra-se em curso a avaliação da adoção de um modelo de cogestão assentado em metas de desempenho e em indicadores de impacto sociocultural e educacional. Essa proposta, ao estruturar-se como contrato de prestação de serviços com possibilidade de inclusão de obras ou fornecimento de bens essenciais à sua operacionalização, alinha-se, em termos legais, à definição de concessão administrativa, conforme estabelecido no §2º do art. 2º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas (PPP) no âmbito da administração pública.

Há indícios de que tal arranjo institucional poderá fomentar maior eficiência na arrecadação, estimular a diversificação das fontes de receita e, sobretudo, promover maior sustentabilidade econômico-financeira das ações culturais e educativas conduzidas em instalações militares. Ao ampliar a autonomia operacional sem onerar o orçamento fiscal, esse modelo representa alternativa viável diante das restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 — que estabelece o teto de gastos públicos — e pela Lei Complementar nº 200/2023, que consolida o novo marco fiscal.

Como referência paradigmática a ser considerada, destaca-se o Projeto Museu Marítimo do Brasil, iniciativa inovadora capitaneada pela Marinha do Brasil em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), qualificado no Programa de Parcerias de Investimento (PPI) por meio do Decreto nº 10.716, de 8 de junho de 2021. O projeto, cuja inauguração está prevista para o ano de 2025, contempla a construção, manutenção e operação do futuro museu no Espaço Cultural da Marinha,

no centro da cidade do Rio de Janeiro. A estruturação do projeto foi formalmente contratada entre a Marinha e o BNDES, em dezembro de 2021, compreendendo a modelagem de concessão de uso dos ativos imobiliários e a elaboração de estudos técnicos, diagnósticos, análises de demanda e vocação, avaliação comercial, plano de negócios e minutas editalícias.

O modelo adotado para o Museu Marítimo do Brasil, conforme delineado no Formulário de Solicitação de Informações (RFI) nº 03/2022 do BNDES, prevê a participação de consórcios privados e estabelece mecanismos robustos de governança contratual. Além disso, contempla a possibilidade de subcontratação especializada, mediante autorização prévia, reforçando o potencial de atração de expertise técnica qualificada e capital privado para a viabilização do empreendimento. O projeto diferencia-se também por sua abordagem temática singular, voltada à brasilidade marítima e fluvial, conferindo-lhe o status de primeiro museu público do gênero no Brasil e terceiro na América Latina.

A replicação deste modelo para o caso do MHFC representa uma oportunidade estratégica para as Forças Armadas, especialmente no tocante à valorização do patrimônio histórico-militar, à ampliação do acesso da sociedade civil aos espaços culturais geridos pelo Estado e à consolidação de arranjos institucionais sustentáveis no contexto da nova governança pública. A utilização de instrumentos normativos e contratuais compatíveis com os preceitos das parcerias público-privadas, conforme estabelecido na Lei nº 11.079/2004 e regulamentações correlatas, é essencial para conferir legitimidade, segurança jurídica e eficiência operacional à iniciativa.

A proposta de PPP para o CIGS, por sua vez, visa à estruturação de um complexo de visitação e difusão científica, conjugado com atividades de turismo ecológico e educação ambiental. Essa concessão poderia ser modelada sob a forma patrocinada, nos termos do §1º do art. 2º da Lei nº 11.079/2004 (Brasil, 2004), especialmente se envolver contraprestações pecuniárias por parte do poder público ao parceiro privado para assegurar a viabilidade econômico-financeira do projeto.

A conformação jurídica de ambas as propostas deve observar os princípios estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos no Brasil, em especial aqueles voltados à promoção do interesse público, à eficiência na

alocação de recursos e ao desenvolvimento sustentável. O art. 5º dessa norma destaca princípios como planejamento, eficácia, economicidade, transparência e desenvolvimento nacional sustentável como fundamentos indispensáveis à condução dos certames licitatórios e à celebração de contratos administrativos.

A articulação com o BNDES confere robustez técnica e institucional ao processo, permitindo a realização de estudos de viabilidade, estruturação jurídica, econômica e ambiental, bem como a realização de consultas e audiências públicas conforme o disposto nos arts. 10 a 12 da Lei nº 11.079/2004 (Brasil, 2004). Tais etapas são essenciais para garantir a adequada avaliação dos riscos, a definição das obrigações contratuais e a construção de uma matriz de responsabilidade coerente com os objetivos estratégicos da Administração Pública.

No contexto orçamentário, as PPPs emergem como mecanismos de desoneração parcial das despesas discricionárias, contribuindo para a flexibilização da gestão financeira no âmbito do Fundo do Exército (F Ex). Ao atrair capital privado e promover fontes alternativas de financiamento, essas parcerias podem estar associadas à ampliação da margem de manobra orçamentária, sem comprometer os limites fiscais estabelecidos no arcabouço legal vigente.

Por fim, ao vincular a execução dessas parcerias aos referenciais de governança pública delineados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Política de Governança do Exército (Portaria C Ex nº 987/2020), assegura-se a adoção de práticas baseadas em liderança estratégica, controle interno, *accountability* e gestão de riscos. Essa abordagem fortalece a legitimidade institucional das iniciativas e amplia sua capacidade de gerar valor público no médio e longo prazo.

b. Credenciamento da folha de pagamento

O credenciamento de instituições financeiras para operacionalização da folha de pagamento dos militares constitui, em sua essência, um arranjo institucional pelo qual bancos autorizados remuneram a Administração Pública pela exclusividade no acesso a um universo estável e de alta atratividade comercial, de correntistas vinculados à administração militar. Trata-se de um mecanismo cuja lógica é análoga a um pagamento por concessão de acesso, no qual os valores repassados pelos entes financeiros visam assegurar sua posição preferencial junto aos servidores ativos, inativos e pensionistas da

Força Terrestre.

Contudo, com elevado rigor técnico e conformidade com os fundamentos jurídicos que regem a administração orçamentária pública, observa-se que as receitas oriundas da contraprestação pecuniária relativa à concessão, em caráter exclusivo, dos serviços de gestão da folha de pagamento e demais serviços bancários correlatos — usualmente denominadas “receitas da folha credenciada” — são, por sua natureza jurídica, receitas públicas primárias e, portanto, sujeitas ao regime orçamentário comum da União. Assim, tais valores integram o Orçamento Geral da União e devem ser obrigatoriamente recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional, nos termos do que preveem os arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que consagram os princípios da universalidade orçamentária e da unicidade de caixa como pilares estruturantes da gestão fiscal brasileira.

Tais princípios estabelecem que todas as receitas e despesas públicas devem constar da Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo vedada sua destinação direta a fundos ou órgãos específicos sem a devida previsão legal. Nesse sentido, eventual pretensão de alocação direta dos recursos advindos da folha credenciada ao F Ex, ou a qualquer outro ente vinculado à administração militar, uma vez que o pagamento das três Forças Armadas é processado no Ministério da Defesa, de forma conjunta, esbarra na rigidez constitucional e infralegal do modelo orçamentário vigente.

Para que se possa mitigar, com segurança jurídica, os efeitos vinculantes do princípio da universalidade e, em especial, excepcionar a obrigatoriedade de recolhimento à Conta Única do Tesouro, é imprescindível o amparo em norma de hierarquia equivalente àquela que institui o referido regime. Em termos práticos, isso significa que apenas a edição de lei ordinária — ou norma com força de lei, como medida provisória convertida — poderia criar exceção específica ao arcabouço estabelecido pela Lei nº 4.320/1964, autorizando expressamente a destinação direta dessas receitas ao F Ex ou à entidade pública que vier a assumir função executiva complementar, como a IMBEL, reestruturada sob novo modelo institucional, conforme descrito adiante, quando será discutida a possibilidade de parceria com empresa estatal.

Tal medida legislativa, se aprovada, permitiria o redirecionamento estratégico dessas receitas — estimadas em cerca de R\$ 200 milhões anuais — para finalidades de

interesse público claramente delimitadas, como a execução de projetos estruturantes, aquisição de bens e serviços ou investimentos em infraestrutura crítica da Força Terrestre, respeitando os princípios da legalidade, transparência, moralidade e eficiência administrativa. Tal estimativa de valor baseia-se no montante de arrecadação anual do F Ex, contabilizado por meio de códigos específicos de receitas.

Nesse escopo, delineiam-se duas possibilidades institucionais de utilização qualificada desses recursos, ambas condizentes com os princípios da eficiência, economicidade, descentralização administrativa e gestão orientada por resultados, conforme preconizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) e pela Política de Governança do Exército (Portaria C Ex nº 987/2020).

A primeira via consistiria na formalização de parcerias com empresas privadas para execução de projetos específicos de interesse do Exército, com base na transferência parcial ou total das receitas oriundas do credenciamento bancário. Para tanto, seria necessária a edição de legislação específica ou de decreto regulamentador que autorizasse expressamente a afetação dessa receita a finalidades previamente definidas no plano plurianual, na lei orçamentária anual e nos instrumentos jurídicos que sustentariam os contratos celebrados.

Por meio desse arranjo, a instituição parceira seria uma contratadora de terceiros – devido à grande variedade de serviços que se poderia realizar - responsável por executar obras e serviços como:

- . construção de Próprios Nacionais Residenciais (PNR) em áreas estratégicas;
- . manutenção sistemática e preventiva da infraestrutura existente, com foco na mitigação de despesas corretivas de elevado custo;
- . aquisição de bens e serviços logísticos, educacionais, hospitalares e tecnológicos;
- e
- . estruturação e manutenção de equipamentos culturais, científicos e ambientais, como museus, centros de instrução e espaços de preservação ecológica.

A operacionalização dependeria da criação de salvaguardas legais e contratuais que garantam a integridade do interesse público, a rastreabilidade dos recursos e a reversibilidade dos bens e serviços eventualmente adquiridos, observando-se os preceitos da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) e da Lei de

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A segunda possibilidade envolve a utilização dos valores arrecadados com o credenciamento por meio de aportes diretos à Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), condicionada a sua reorganização institucional para funcionar sob modelo análogo ao adotado pela Marinha do Brasil com a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON).

Atualmente, a IMBEL configura-se como empresa estatal dependente, conforme definição da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que recebe aportes regulares de recursos da União por meio de dotações consignadas no orçamento fiscal. Contudo, sob o modelo proposto, a IMBEL passaria a operar de forma autônoma, financiando-se por meio de receitas próprias provenientes de contratos de fornecimento e execução de projetos com o Exército Brasileiro e dos recursos do credenciamento da folha de pagamento dos militares.

Ao alcançar essa condição de autossuficiência, a empresa deixaria de demandar repasses orçamentários diretos, tornando-se entidade estatal não dependente – uma vez que o montante de recursos da folha credenciada seria suficiente para o pagamento anual de seu custeio - com maior flexibilidade administrativa e financeira para atender às necessidades estratégicas da Força Terrestre.

Ressalta-se que, neste modelo, o foco da utilização dos recursos da folha credenciada pela IMBEL seria voltado para o fornecimento de produtos de defesa, diferentemente do descrito no modelo anterior, mais voltado a serviços e conservação de forma geral.

A EMGEPRON, criada em 1982 e vinculada ao Ministério da Defesa por meio do Comando da Marinha, atua como agente executor de projetos estratégicos e agente comercial da indústria de defesa naval, com ampla autonomia operacional, contábil e contratual. Sua atuação compreende desde o gerenciamento da construção e reparo de embarcações até o desenvolvimento de sistemas navais, comercialização de munições e prestação de serviços logísticos, oceanográficos e de capacitação técnica.

Inspirado nesse modelo, a IMBEL — mediante reestruturação normativa e ampliação de escopo operacional — poderia assumir, sob encomenda do EB, a responsabilidade pela execução de projetos de construção de PNR, manutenção de

instalações, aquisição de materiais e estruturação de centros técnico-científicos, utilizando-se para tanto das receitas derivadas do credenciamento bancário.

Essa alternativa apresentaria vantagens substanciais:

- . flexibilização da execução orçamentária, ao escapar das amarras da Conta Única;
- . autonomia institucional da IMBEL, que passaria a operar como executora técnica e financeira de demandas militares;
- . geração de sinergia entre setores produtivos da defesa e a administração militar, com estímulo à inovação e à produção nacional; e
- . redução da dependência orçamentária do Tesouro, por meio da criação de mecanismos de autofinanciamento sustentado.

A efetivação dessa proposta demandaria, além de arcabouço jurídico específico, a revisão do estatuto da IMBEL, a construção de um plano estratégico integrado com o Comando do Exército e a definição clara das linhas de atuação, contratos de metas e critérios de prestação de contas, com supervisão e controle institucional rigorosos.

Por fim, a aplicação estratégica das receitas decorrentes do credenciamento de instituições financeiras na folha de pagamento militar revela-se como uma alternativa robusta à lógica tradicional de financiamento público. A desvinculação parcial ou total desses recursos da Conta Única, seja por meio de parceria com empresas privadas autorizadas por instrumento legal específico, seja por meio da constituição da IMBEL como ente executor de projetos, representa não apenas uma resposta institucional às severas limitações fiscais atuais, mas também uma oportunidade para consolidar um modelo de governança pública militar mais autônomo, eficiente e orientado à entrega de valor público duradouro.

Essa proposição, portanto, deve ser considerada como eixo estratégico transversal à agenda de modernização administrativa e fortalecimento das capacidades operacionais da Força Terrestre, em conformidade com os preceitos da governança orçamentária moderna (Borges, 2015; TCU, 2014) e alinhada à jurisprudência administrativa e aos valores constitucionais da administração pública.

c. Exploração econômica de bens imóveis

Este tipo de exploração econômica de bens públicos sob gestão do EB também poderia ser alvo de processos de desoneração. Atualmente, a Secretaria de Economia e Finanças

(SEF) e o Departamento de Engenharia e Construção (DEC) regulam esse processo, amparando-se em diretrizes administrativas internas que buscam assegurar a legalidade e a economicidade das cessões, locações e concessões de uso. Esses imóveis são utilizados nas OM como cantinas, barbearias, alfaiatarias e outros, com pagamentos realizados por GRU ao F Ex.

No entanto, o potencial desses ativos ainda se encontra subaproveitado, principalmente por limitações normativas que restringem a celebração de contrapartidas não financeiras e a realização de permutas patrimoniais. À luz da legislação federal vigente, especialmente a Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020 (Brasil, 2020) — que moderniza os procedimentos de gestão e alienação de imóveis da União — e da Lei nº 14.133, de 2021 (Brasil, 2021) — que trata das novas normas de licitação e contratação pública —, há base jurídica consolidada para admitir a exploração econômica desses bens por meio de instrumentos mais flexíveis, como permutas e contrapartidas materiais, desde que devidamente autorizados e regulamentados.

Nesse sentido, a edição de uma portaria específica pela SEF, com fundamento nos dispositivos das leis mencionadas e articulada com os princípios da eficiência administrativa e da valorização do patrimônio público, seria suficiente para conferir segurança jurídica e uniformidade procedimental à adoção desses novos mecanismos. Tal portaria poderia prever a realização de serviços ou permutas por bens móveis como contrapartida para os pagamentos dos aluguéis.

Adicionalmente, esse modelo se coaduna com os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade e da função social da propriedade pública, promovendo uma governança patrimonial mais estratégica e voltada à geração de valor público. Ao conferir às UG instrumentos para internalizar os benefícios econômicos decorrentes da valorização de seus ativos, fortalece-se a capacidade institucional do Exército Brasileiro para planejar e executar suas missões com maior agilidade, responsabilidade fiscal e sustentabilidade operacional.

4.3.3 Perspectivas sobre as desonerações do F Ex

À luz do novo regime fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023), observa-se uma intensificação das restrições à expansão da despesa pública, com impactos diretos sobre a capacidade de formulação, execução e sustentabilidade das

políticas públicas no âmbito da Administração Pública Federal. Para o EB, tal conjuntura tem demandado a adoção de soluções institucionais inovadoras que permitam compatibilizar a manutenção da capacidade operativa da Força com os imperativos de responsabilidade fiscal. Nesse contexto, as estratégias de desoneração orçamentária emergem como instrumentos legítimos de racionalização da gestão financeira, concebidos sob a ótica da eficiência, da economicidade e da autonomia administrativa.

A análise empreendida demonstra que as práticas de desoneração atualmente implementadas — tais como a cobrança direta em cursos de idiomas, o pagamento descentralizado no Sistema de Identificação do Exército, a autogestão condominial dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR) e a adoção de contrapartidas não financeiras na ocupação de imóveis — configuram exemplos concretos de arranjos institucionais exitosos, cujos efeitos positivos sobre o orçamento do F Ex ultrapassam a cifra de R\$ 25 milhões anuais. Tais experiências revelam não apenas ganhos financeiros mensuráveis, mas sobretudo a emergência de um modelo de gestão pública baseado na coprodução do valor público, com o envolvimento ativo dos usuários, gestores e parceiros institucionais.

Em resumo, a utilização desses processos possibilita uma “economia” de créditos orçamentários do F Ex, uma vez que não existe mais a necessidade de utilização do orçamento para a realização desses pagamentos, aos moldes do que era realizado anteriormente a sua implementação.

No plano das inovações em formulação, identificam-se propostas de elevada densidade estratégica, a exemplo da estruturação de PPPs voltadas à gestão de ativos históricos e ambientais, como o Museu Histórico do Forte de Copacabana (MHFC) e o Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). Essas iniciativas, apoiadas tecnicamente pelo BNDES, conformam-se aos parâmetros legais da Lei nº 11.079/2004 (Brasil, 2004) e aos princípios da nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), oferecendo soluções juridicamente robustas e institucionalmente sustentáveis para a valorização do patrimônio militar e a ampliação das receitas próprias, sem comprometer os limites fiscais vigentes.

De igual modo, a proposição de destinação estratégica das receitas derivadas do credenciamento de instituições financeiras junto à folha de pagamento dos militares

configura-se como alternativa promissora de financiamento complementar, estimada em aproximadamente R\$ 200 milhões anuais. Seja por meio da formalização de parcerias com o setor privado, seja por meio do fortalecimento institucional da IMBEL — a qual, mediante reorganização, poderia operar sob modelo análogo ao da EMGEPRON, da Marinha.

Essa iniciativa permitiria a criação de um ciclo virtuoso de autofinanciamento das necessidades operacionais da Força Terrestre, com plena aderência aos princípios constitucionais da eficiência, legalidade e moralidade administrativa. Assim, a IMBEL passaria a atuar de forma estratégica no desenvolvimento e fornecimento de produtos de Defesa, como estatal não dependente e utilizando os recursos da folha credenciada para realizar sua missão para o EB.

Adicionalmente, destaca-se o potencial inexplorado da exploração econômica dos bens imóveis sob gestão do EB. A possibilidade de sua utilização mediante contrapartidas não financeiras ou permutas patrimoniais encontra respaldo na legislação federal vigente, notadamente na Lei nº 14.011/2020 e no Decreto nº 11.461/2023. A edição de portaria específica pela SEF, com vistas à regulamentação desses mecanismos, poderia conferir maior dinamismo e autonomia às UG, viabilizando a conversão do patrimônio subutilizado em benefícios operacionais concretos e duradouros.

Dessa forma, constata-se que o Exército Brasileiro vem consolidando uma agenda institucional marcada por resiliência, inovação e racionalidade fiscal. As estratégias de desoneração, quando articuladas com instrumentos normativos adequados, planejamento estratégico qualificado e mecanismos efetivos de monitoramento e avaliação, revelam-se não apenas como respostas emergenciais à escassez de recursos, mas como ferramentas estruturantes de transformação organizacional.

Ressalta-se que, atualmente, as iniciativas estão em fase inicial de estudo pelo Estado-Maior do Exército e pela Secretaria de Economia e finanças do Exército. Após a formulação de propostas de normativos, ainda existe a necessidade de aprovação pelos órgãos jurídicos da Força, como a Consultoria Jurídica da União do EB e outros externos, a depender do alcance das medidas propostas.

A governança dessas iniciativas, orientada pelos referenciais do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) e pela Política de Governança do Exército (Portaria C Ex nº

987/2020), deve ser compreendida como eixo transversal de modernização administrativa, voltado à promoção da sustentabilidade fiscal e à ampliação da capacidade institucional da Força Terrestre de entregar valor público de forma legítima, responsável e perene.

4.4 Análise e integração dos resultados

A presente seção tem por finalidade promover a integração dos resultados obtidos sobre as percepções dos gestores, colhidos nas entrevistas semiestruturadas e nos questionários, considerando os elementos quantitativos extraídos de bases orçamentárias. A análise se baseia no arcabouço teórico e normativo sobre governança pública, governança orçamentária e fundos públicos federais e foi orientada pelos quatro eixos interpretativos adotados neste trabalho — estabilidade, direcionamento, alinhamento e flexibilidade — conforme as funções críticas da governança descritas pelo Tribunal de Contas da União (2014) e pela OCDE (Thorstensen; Nogueira, 2020).

Os relatos obtidos junto aos gestores do F Ex e às Unidades Gestoras com maior arrecadação interna revelaram, de maneira consistente, percepções que apontam para a existência de estruturas operacionais consolidadas, embora ainda marcadas por limitações normativas e procedimentais. De acordo com os entrevistados, o F Ex apresenta relativa estabilidade de funcionamento, com capacidade de financiar despesas específicas de forma contínua, mesmo em contextos de contingenciamento do orçamento da União. Essa constatação está em consonância com a literatura que reconhece os fundos públicos como instrumentos de amortecimento de choques fiscais e de garantia de continuidade administrativa (Damacena et al., 2022; Martins da Costa, 2013).

Contudo, observou-se que a estabilidade operacional do F Ex não se traduz, necessariamente, em previsibilidade de dotação orçamentária, uma vez que nem sempre há a garantia de retorno das receitas geradas, em forma de dotação orçamentária para utilização das UGE. Tal situação compromete, em alguma medida, a dimensão de direcionamento, uma vez que os ciclos de arrecadação não se articulam de forma plenamente integrada ao ciclo orçamentário formal do Exército Brasileiro, comprometendo o planejamento estratégico de médio e longo prazo (Fernandes; Souza, 2019). Desta forma, percebe-se claramente o enfraquecimento da função estabilizadora

do F Ex, um dos esteios finalísticos dos fundos públicos.

Em relação à função de alinhamento, os dados indicaram avanços importantes, sobretudo após a institucionalização da Política de Governança do Exército (EB10-P-01.007), que estabeleceu objetivos e diretrizes para consolidar práticas de coordenação estratégica, liderança organizacional e *accountability*. Parte significativa dos entrevistados apontou que o F Ex tem sido progressivamente inserido em circuitos decisórios mais amplos, contribuindo para a conformação de uma governança orçamentária mais alinhada aos objetivos institucionais da Força. Este alinhamento, contudo, ainda se dá de forma incipiente no tocante à integração com os instrumentos de planejamento formal, como o PPA e a LDO, o que pode ser atribuído à rigidez da arquitetura normativa vigente (Borges, 2015; Guimarães, 2022).

Quanto à flexibilidade, há indícios de que o F Ex apresenta potencial expressivo para ampliar sua capacidade de resposta a demandas emergentes, dada a relativa autonomia de gestão dos recursos próprios. A despeito disso, a governança do fundo é tensionada por limitações legais que restringem a expansão do escopo de despesas elegíveis, bem como por insuficiências nos mecanismos de coordenação intersetorial, especialmente com a Secretaria de Economia e Finanças e os comandos operacionais (Barros, 2019). A flexibilidade potencial é, assim, contraposta por obstáculos normativos e por baixa interoperabilidade sistêmica, o que reduz a agilidade e a efetividade na execução de recursos.

Do ponto de vista quantitativo, a análise das séries históricas de receitas e despesas do F Ex entre 2014 e 2023 (veja seção 4.2.1 - Arrecadação e dotação orçamentária) sugere uma trajetória crescente na arrecadação interna do F Ex, embora a dotação orçamentária não tenha acompanhado esse crescimento. Como exemplo, pode-se citar que, em 2023, a dotação do F Ex foi de R\$ 270 milhões, ao passo que, a arrecadação total foi de R\$ 701 milhões e a dotação corrigida pelo IPCA para o mesmo período deveria ser de R\$ 595 milhões.

Por fim, a análise cruzada dos resultados revela que o F Ex opera em um contexto institucional caracterizado por ambiguidades jurídicas e lacunas regulatórias, especialmente quanto à sua articulação com o orçamento fiscal e com os princípios da governança orçamentária pública. Tais achados corroboram a perspectiva de que os

fundos públicos, embora dotados de instrumentos operacionais relevantes, carecem de uma governança sistêmica que incorpore os princípios de transparência, equidade, eficiência e controle (TCU, 2014; Damasceno; Gomes, 2019).

Em síntese, a integração dos resultados empíricos qualitativos e quantitativos aponta para um modelo híbrido de governança do F Ex: ao mesmo tempo que apresenta atributos de autonomia e estabilidade, mantém-se condicionado por estruturas normativas rígidas, fragmentação decisória e baixa integração sistêmica. Este diagnóstico sugere a necessidade de reformas institucionais voltadas à consolidação de práticas de governança orçamentária compatíveis com os desafios contemporâneos da gestão pública federal.

5 Conclusão

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar o desempenho do Fundo do Exército (F Ex) à luz dos princípios e funções da governança orçamentária, especialmente quanto à sua capacidade de prover estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade na gestão dos recursos públicos, no âmbito do Exército Brasileiro. Para tanto, recorreu-se a um extenso referencial teórico e normativo sobre fundos públicos, governança e orçamento federal, bem como a uma estratégia metodológica que integrou evidências qualitativas e quantitativas, colhidas por meio de entrevistas com gestores, aplicação de questionário e análise de dados orçamentários extraídos de sistemas oficiais.

Ao longo da análise, observou-se que o F Ex tem desempenhado parcialmente as funções esperadas pela governança orçamentária. Em termos de estabilidade, verificou-se que o fundo apresenta capacidade de sustentar financeiramente determinadas atividades institucionais do Exército, mesmo diante de contingenciamentos e incertezas fiscais no orçamento fiscal da União. Essa relativa estabilidade advém do fato de o fundo contar com fontes próprias de receita, especialmente provenientes de receitas internas geradas por Organizações Militares (Barros, 2019). No entanto, tal estabilidade é vulnerável à variação das dotações orçamentárias disponibilizadas pelo EME e à ausência de mecanismos robustos de equalização ou compensação de fluxos financeiros

interanuais, o que limita a previsibilidade da execução orçamentária (Damacena et al., 2022).

No que tange ao direcionamento, os dados revelaram uma assimetria entre a potencialidade estratégica do F Ex e sua efetiva articulação com os instrumentos formais de planejamento – em especial, o PPA e a LDO. Em outras palavras, embora o fundo permita alguma margem de planejamento interno e de financiamento de projetos relevantes, sua utilização ainda não está plenamente integrada à lógica programática do orçamento federal, o que fragiliza seu potencial de contribuição ao cumprimento dos objetivos estratégicos da Força Terrestre (Fernandes; Souza, 2019; Guimarães, 2022).

Quanto ao alinhamento estratégico, há sinais de avanço, sobretudo após a promulgação da Política de Governança do Exército (Portaria nº 987/2020), que estabeleceu diretrizes para a institucionalização da governança no âmbito da Força. Apesar disso, persistem lacunas estruturais e operacionais que dificultam a consolidação de uma governança orçamentária robusta e integrada. Parte significativa dessas dificuldades relaciona-se à fragmentação de processos decisórios, à ausência de indicadores sistematizados de desempenho do fundo e à incipiente coordenação entre os diversos níveis de governança interna (Soares et al., 2021; TCU, 2014).

No tocante à flexibilidade, o F Ex apresenta um importante diferencial frente aos créditos orçamentários tradicionais, permitindo que algumas despesas sejam executadas com maior agilidade e menor dependência da cadeia de aprovação orçamentária. Contudo, tal potencial tem sido restringido por barreiras normativas e administrativas, como os limites legais de destinação dos recursos, a dependência de autorização prévia para movimentações específicas e a falta de padronização na governança de fundos públicos no Brasil (Martins da Costa, 2013; SOF, 2011).

A partir dessa análise, é possível concluir que, embora o F Ex desempenhe um papel relevante no apoio à execução orçamentária e à gestão de recursos no Exército, seu desempenho sob a ótica da governança orçamentária é limitado por fatores estruturais, legais e operacionais que comprometem a realização plena de suas funções. Esses condicionantes incluem a ausência de uma regulação específica e clara sobre a governança de fundos públicos militares; a perda dos valores de dotação disponibilizados ao F Ex anualmente, em detrimento de sua arrecadação e a baixa

integração com os instrumentos de planejamento estratégico.

Diante desse diagnóstico e inspirado em boas práticas nacionais e internacionais, bem como nas sugestões dos gestores das UG entrevistadas, propõem-se, nos itens que se seguem, as seguintes ações para o aperfeiçoamento da governança do F Ex.

- a. Fortalecimento da direção estratégica por meio de planejamento plurianual vinculado ao fundo

Observa-se que tanto o F Aer quanto o FN adotam rotinas de vinculação direta entre os objetivos estratégicos de médio e longo prazo e a destinação dos recursos dos respectivos fundos. O F Ex poderia evoluir nesse sentido por meio da institucionalização de um plano plurianual do Fundo do Exército – uma proposta orçamentária de médio prazo, articulado ao Plano Estratégico do Exército, mas com foco específico em ações financiáveis por meio do fundo. Tal medida permitiria maior coerência entre os ciclos de planejamento e execução, além de possibilitar o acompanhamento das metas físicas e financeiras de natureza plurianual.

- b. Integração da governança orçamentária e financeira

A estrutura organizacional do Exército atualmente separa os setores de planejamento orçamentário e execução financeira. A análise comparada evidencia que, nas demais Forças, essa integração é fator crítico de sucesso para a responsividade e a sinergia institucional dos fundos. Assim, em detrimento do cenário atual, com o orçamento na DGO e o financeiro na Diretoria de Contabilidade (D Cont), recomenda-se fortemente a integração da governança do Fundo dentro da SEF/EB.

Desta feita, poder-se-ia reunir na mesma Diretoria (DGO) as áreas orçamentária e financeira, aos moldes do executado até 2022 e que se mostrou um caso de maior sucesso, com atribuições específicas para análise, execução, monitoramento e avaliação do desempenho do F Ex, uma vez que os recursos do F Ex são totalmente integrados entre a arrecadação de receitas e a dotação orçamentária.

- c. Reforço dos mecanismos de monitoramento baseados em indicadores

Enquanto o F Aer e o FN fazem uso sistemático de indicadores de desempenho, essa prática não aparece nas evidências obtidas junto aos gestores do F Ex. Recomenda-se a elaboração de um painel de indicadores de desempenho do fundo, com foco em critérios como eficiência de execução, tempo médio de liberação, regularidade dos

desembolsos e taxa de alcance dos objetivos estratégicos apoiados. Essa prática contribuiria para fortalecer a supervisão e o controle com base em evidências, conforme orientações do TCU e da OCDE.

d. Aproximação das decisões estratégicas do fundo ao Estado-Maior do Exército

Uma diferença sensível apontada na análise foi o fato de as decisões estruturantes nos fundos Naval e Aeronáutico passarem pelo crivo dos respectivos Estados-Maiores, conferindo maior densidade estratégica à governança dos recursos. No caso do Exército, essa interação quanto ao orçamento do F Ex ainda é pouco institucionalizada. Recomenda-se, portanto, a formalização de instâncias consultivas estratégicas, integrando a SEF e representantes do Estado-Maior do Exército (EME), com o objetivo de deliberar sobre as prioridades de aplicação dos recursos do F Ex à luz das metas estratégicas da Força.

e. Consolidação de boas práticas de responsividade e agilidade operacional

Embora o F Ex já represente uma possibilidade de maior flexibilidade frente à rigidez orçamentária, as evidências sugerem que o fluxo decisório ainda é compartimentalizado. A partir das experiências do F Aer e FN, seria oportuno institucionalizar procedimentos padronizados de resposta rápida, com critérios objetivos para acionamento de recursos do fundo em situações críticas, de modo a compatibilizar discricionariedade técnica com conformidade normativa. Destaca-se a necessidade de se reforçar a descentralização de recursos com base nas PRO e PDR disponibilizadas e previamente aprovadas, sem a necessidade de nova análise, uma vez que já foram elaboradas com base em critérios previamente regulados.

f. Fomento à coordenação interforças para aprendizado e harmonização procedimental

A comparação transversal revelou assimetrias relevantes nos processos de governança dos fundos militares. Essas assimetrias, embora esperadas em função da autonomia das Forças, não impedem a criação de espaços de aprendizado mútuo. Propõe-se, assim, a criação de um fórum interforças sobre a governança dos fundos públicos militares, sob coordenação do Ministério da Defesa ou da Secretaria de Orçamento Federal, com o objetivo de compartilhar boas práticas, discutir soluções institucionais e eventualmente promover a convergência de procedimentos

operacionais, respeitada a autonomia administrativa das Forças.

- g. Proposta de ampliação de dotação orçamentária do EB, com base na arrecadação do F Ex

Diante do potencial não explorado das receitas arrecadadas no âmbito do Fundo do Exército (F Ex), recomenda-se a abertura de um canal de diálogo institucional com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com vistas à criação ou ampliação de dotação orçamentária vinculada à própria capacidade arrecadatória do fundo. Tal iniciativa justifica-se pela constatação de que parcela significativa dessas receitas, ainda que regularmente recolhida ao Tesouro Nacional, não é reincorporada ao planejamento orçamentário do F Ex, uma vez que existem outras prioridades de planejamento atendidas com o orçamento da Força e definidas pelo EME.

Ao propor um redimensionamento normativo que reconheça o esforço arrecadatório como critério legítimo para a ampliação da capacidade de gasto, alinha-se a proposta aos princípios de eficiência e transparência da gestão pública, além de permitir a abertura de espaço orçamentário adicional sem onerar o financeiro do Tesouro Nacional. Nesse contexto, apesar de constituir-se em difícil missão, a articulação junto à SOF pode representar um passo estratégico no fortalecimento da governança orçamentária institucional, promovendo maior coerência entre a geração de receitas próprias e sua efetiva utilização em benefício das capacidades operacionais e administrativas do Exército.

A presente pesquisa buscou analisar o desempenho do Fundo do Exército à luz dos princípios e funções da governança orçamentária, com o objetivo de verificar em que medida esse instrumento tem contribuído para a eficiência na gestão dos recursos públicos no âmbito do Exército Brasileiro. A análise foi orientada pelo problema de pesquisa que questionou em que medida o F Ex tem desempenhado suas funções de estabilidade, direcionamento, alinhamento estratégico e flexibilidade, e quais fatores condicionam ou limitam esse desempenho. Com base na extensa revisão teórica e na análise de dados empíricos, foi possível concluir que o problema de pesquisa foi respondido e que todos os objetivos propostos foram alcançados.

Os resultados apontam que, embora o F Ex demonstre potencial significativo para as funções de governança, sua efetividade é parcialmente limitada. A pesquisa

revelou que o fundo promove uma relativa estabilidade financeira e um alinhamento estratégico satisfatório, sendo reconhecido pelos gestores como essencial para a missão institucional. Contudo, a análise quantitativa e as percepções dos gestores indicaram que essa estabilidade e flexibilidade são comprometidas pela imprevisibilidade dos repasses, por contingenciamentos governamentais e pelo crescente descompasso entre a arrecadação e a dotação orçamentária anual, especialmente a partir de 2014. Tais fatores limitam a capacidade do fundo de operar com plena eficácia, evidenciando uma lacuna entre seu potencial e sua aplicação prática, o que justificou as recomendações de aprimoramento propostas ao final do estudo.

Finalmente, as recomendações aqui apresentadas não visam promover uma replicação mecânica de modelos de governança adotados pelas demais Forças, mas sim fomentar um processo reflexivo e adaptativo, voltado ao aperfeiçoamento contínuo da governança orçamentária do F Ex. A literatura especializada (Damasceno & Gomes, 2020; Guimarães, 2013; OCDE, 2014) aponta que a maturidade em governança não se expressa apenas na adesão a normas e controles, mas sobretudo na capacidade institucional de articular planejamento, execução e avaliação de forma integrada e estratégica.

Nesse sentido, o Fundo do Exército encontra-se em posição privilegiada para consolidar sua governança por meio da incorporação de práticas estruturadas já observadas em seus congêneres, com respeito às suas particularidades organizacionais, mas com abertura para a inovação institucional responsável, lastreada na legalidade, na *accountability* e na busca de maior efetividade no uso dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

AFONSO, José Roberto; BARROSO, Luciano. **Orçamento público no Brasil: história e estado da arte.** In: AFONSO, José Roberto; TOLLINI, Rafael (orgs.). Orçamento público no Brasil: história e estado da arte. São Paulo: Atlas, 2011. p. 13-34.

AMARANTE, José Carlos Albano do. **A base industrial de defesa brasileira.** 2012.

ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa; HILLEBRAND, Giovanni Roriz Lyra. **Ciência, tecnologia e inovação nos programas estratégicos da marinha do Brasil.** Texto para Discussão, 2019.

ANDRADE, Israel de Oliveira. **Base industrial de defesa: contextualização histórica, conjuntura atual e perspectivas futuras.** 2016.

ARAUJO, V. L., CINTRA, M. A. M. (2011). **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira.** Textos para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2011.

BARBOSA, C. R.; FARIA, F. D. A. **Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual.** Revista de Administração FACES Journal, Belo Horizonte, v. 17, no 4, p. 19, 2018. Disponível em: <<http://revista.fumec.br/index.php/facesp/issue/view/361>>. Acesso em: 15 out 24.

BARRETT, P. **Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector.** Austrália: Australian National Audit Office, 2002. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf>. Acesso em: 15 out 24.

BARROS, M. R. C. de. **Receitas geradas no âmbito interno e o impacto no orçamento das Forças Armadas brasileiras no período de 2014 a 2018.** 2019. 62 f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) — Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2019.

BASSI, C. de M. **PEC Nº 187/2019 – PEC dos Fundos Públicos: uma estimativa dos recursos liberados mediante a desvinculação das fontes.** Nota Técnica nº 79. Brasília: Ipea, junho de 2020.

BETARELLI, J. A. A.; FERREIRA, S. de F. **Introdução à análise qualitativa comparativa e aos conjuntos Fuzzy (fsQCA).** Brasília: Enap, 2018.

BIJOS, P. R. S. **Governança orçamentária: um relevante agenda em ascensão.** Brasília: Senado Federal - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, v. 12, 2014. 44 p. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos->

de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-12-2014-governanca-orcamentaria-uma-relevante-agenda-em-ascensao/view>. Acesso em: 15 out 24.

BORGES, A. C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. Brasília: UNB - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade., 2015. 166 p. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/19835>>. Acesso em: 15 out 24.

BRASIL. **Lei nº 4. 320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Brasília, 1964. 28. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 out 24.

BRASIL. **Lei nº 4. 617, de 15 de abril de 1965**. Cria o Fundo do Exército, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4617.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.617%2C%20DE%2015%20DE%20ABRIL%20DE%201965.&text=Cria%20o%20Fundo%20do%20Ex%C3%A9rcito,Art.. Acesso em: 15 out 24.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1. 310, de 8 de fevereiro de 1974**. Altera a legislação referente ao Fundo do Exército, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1310.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6. 227, de 14 de julho de 1975**. Autoriza o Poder Executivo a constituir uma empresa pública denominada Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6227.htm#:~:text=LEI%20No%206.227%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%201975.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Art. Acesso em: 14 out 24.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1. 590, de 19 de dezembro de 1977**. Dá nova redação a dispositivo do Decreto-Lei nº 1.310, de 8 de fevereiro de 1974, que altera a legislação referente ao Fundo do Exército. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1590.htm. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6. 695, de 8 de outubro de 1979**. Dispõe sobre receitas do Fundo do Exército. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6695.htm#:~:text=LEI%20No%206.696%2C%20DE,Art. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7. 000, de 9 de junho de 1982**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7000.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.000%2C%20DE%209%20DE%20JUNHO%20DE%201982.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,EMGEPRON%20e%20dá%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 14 out 24.

BRASIL. **Decreto nº 91. 575, de 27 de agosto de 1985.** Aprova o Regulamento do Fundo do Exército (R-198). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91575-27-agosto-1985-441648-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 ago 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Atualizada até a Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8. 666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 out 24.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências, Brasília, 07 fevereiro 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. **Portaria interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências, Brasília, 04 maio 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/portariainterm1632001.pdf>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Diário Oficial da União, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm. Acesso em: 15 out 24.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 26 maio 25.

BRASIL. **Lei nº 11. 196, de 21 de novembro de 2005.** Dispõe sobre incentivos fiscais e dá

outras providências. Diário Oficial da União, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm. Acesso em: 13 out 24.

BRASIL. **Decreto no 5.751, de 12 de abril de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências, Brasília, 12 abril 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004_2006/2006/decreto/D5751.htm#:~:text=Decreto%20n. Acesso em: 18 out 24.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm. Acesso em: 14 out 24.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Orçamento Público: Visão Geral. Módulo 4: Classificações Orçamentárias.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2014b. 21 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2209/1/Or%3%a7amento%20P%3%bablico%20Conceitos%20B%3%a1sicos%20%20M%3%b3dulo%20%20%284%29.pdf>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Orçamento Público: Visão Geral. Módulo 5: noções sobre execução orçamentária.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2014c. 18 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2210/1/Or%3%a7amento%20P%3%bablico%20Conceitos%20B%3%a1sicos%20%20M%3%b3dulo%20%20%285%29.pdf>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** 2a. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Orçamento Público: Visão Geral. Módulo 3 - o processo.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2015. 11 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/872/1/OP_Modulo_3%20%20O%20Processo.pdf. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. **Casa Civil da Presidência da República**. Guia da Política de Governança Pública. 2018 (a). Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Acesso em: 15 out 24.

BRASIL. **Lei nº 13. 726, de 8 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018**. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Senado Federal, Brasília, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/30745258#:~:text=Aprova%20a%20Política%20Nacional%20de,de%202016%2C%20na%20origem>). Acesso em: 18 out 24.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nr 887, de 18 de junho de 2019**. Cria o Conselho Superior de Economia e Finanças (CONSEF), como órgão integrante da Estrutura Organizacional do Exército Brasileiro, aprova o Regulamento do Conselho Superior de Economia e Finanças - (EB10-R-01.001), Brasília: Exército Brasileiro, 2019. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_887_cmdo_eb_18jun2019.html>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.901, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto no 9.203, de 22 novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, Brasília, 08 julho 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019_2022/2019/decreto/D9901.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.901%2C%20DE%208,federal%20direta%2C%20aut%C3%A1rquica%20e%20fundacional.>>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 4º bimestre de 2019**. Brasília: SOF/ME, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-avaliacao-fiscal/2019/190920_relatorio-de-av_receitas-e-despesas-4-bimestre_2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.011, de 10 de junho de 2020. **Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União**; altera as Leis nºs 6.015, de 1973, 9.636, de 1998, 13.240, de 2015, 13.259, de 2016, e 10.204, de 2001, e o Decreto-Lei nº 2.398, de 1987; revoga

dispositivos das Leis nºs 9.702, de 1998, 11.481, de 2007, e 13.874, de 2019; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14011.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. 242 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nr 987, de 18 de setembro de 2020**. Institui a Política de Governança do Exército Brasileiro (EB10-P-01.007), Brasília: Exército Brasileiro, 2020a. Disponível em: <<https://www.eb.mil.br/documents/10138/12613714/Pol%C3%ADtica+de+Governan%C3%A7a+do+Ex%C3%A9rcito.pdf/5410d302-b08d-c663-ccaa-a0203e41aa86>>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. **Decreto Presidencial nº 10. 589, de 24 de dezembro de 2020**. Cria a empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10589.htm. Acesso em: 18 out 24.

BRASIL. **Lei nº 14. 333, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 15 out 24.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Ministério da Economia. **Portaria Interministerial MCTI/ME nº 4.854, de 28 de maio de 2021**. Disciplina o § 4º do art. 38 do Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, para dispor sobre a exigência de contrapartida em convênios para pesquisa, desenvolvimento e inovação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 10, 28 Maio 2021. Disponível em: https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/portarias_interministeriais/Portaria_Interministerial_MCTI_ME_n_4854_de_28052021.html. Acesso em: 04 nov 24.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nr 465, de 9 de agosto de 2021. Institui a Diretriz de Governança e Gestão do Exército Brasileiro (EB20-D-11.001)**, Brasília, Boletim do Exército n. 33-21, 2021b. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_465_eme_09ago2021.html>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nr 1.571, de 11 de agosto de 2021**. Aprova o Regulamento da Secretaria de Economia e Finanças (EB10-R-08.001), Brasília: Exército Brasileiro, 2021c. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_1571_cmdo_eb_11ago2021.html>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nr 113, de 8 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição

Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios, Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 18 out 24.

BRASIL. **Emenda Constitucional nr 114, de 16 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios, Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Dez passos para a boa governança**. 2. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2021. 44 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército 2020-2023**. Brasília: CEX, 2022. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/slideshow/plano-estrategico-do-exercito-2020-2023-pdf/271355213>. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. Banco nacional de desenvolvimento econômico e social (BNDES). **RFI nº 03/2022 – Estruturação de projeto de concessão do Museu Marítimo do Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/cadastro-consultores/rfi-03-2022-museu-maritimo-do-brasil>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria - C Ex nº 1.690, de 22 de fevereiro de 2022**. Altera as Instruções Gerais para a Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Administrado pelo Comando do Exército (EB 10-IG-04.004), 2ª edição, 2020. Boletim do Exército nº 8-A, 2022. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/002_instrucoes_gerais_reguladoras/01_gerais/port_n_1041_cmdo_eb_13out2020.html. Acesso em: 04 nov 24.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria DEC/C Ex nº 046, de 31 de março de 2022**. Altera dispositivos das Instruções Reguladoras para a Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Administrado pelo Comando do Exército (EB50-IR-04.003). Separata do Boletim do Exército nº 15, 2022. Disponível in: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/002_instrucoes_gerais_reguladoras/02_reguladoras/06_departamento_de_engenharia_de_construcao/port_n_200_dec_03dez2020.html. Acesso em: 04 nov 24.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nr 1.739, de 12 de maio de 2022. Aprova a Política de Economia e Finanças (EB10-P-01.008)**, Brasília: Exército Brasileiro, n. 1, 2022a.

Disponível em:
http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/05_politicas/port_n_1739_cmdo_eb_12maio2022.html. Acesso em: 16 abr 2025.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Portaria nr 1.780, de 21 de junho de 2022. Aprova o Regulamento do Estado-Maior do Exército (EB10-R-01.007)**, Brasília: Exército Brasileiro, 2022b. Disponível em:
http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_1780_cmndo_eb_21jun2022.html. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Plano Estratégico do Exército 2024–2027**. Brasília: Centro de Comunicação Social do Exército, 2023. Disponível em:
https://www.dcem.eb.mil.br/images/arquivos/secoes/governanca/Plano_Estrategico_do_Exrcito_2024-2027.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Diretriz Especial de Economia e Finanças do Comandante do Exército: 2024-2025**. Brasília: Exército Brasileiro, 2023a. Disponível em:
https://www.dcont.eb.mil.br/images/Dtz_Esp_de_Econ_e_Fin_24-25_v13.pdf. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Caderno de Orientação aos agentes da Administração**. Brasília: Diretoria de Gestão Orçamentária, 2025. Disponível em:
<intranet.dgo.eb.mil.br/caderno> de _orientações. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento**. 2022. ed. Brasília: Ministério da Economia - Secretaria de Orçamento Federal, 2022. 297 p. Disponível em:
<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>. Acesso em: 16 out 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11. 461, de 31 de março de 2023**. Regulamenta o art. 31 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre os procedimentos operacionais da licitação na modalidade leilão, na forma eletrônica, para alienação de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, e institui o Sistema de Leilão Eletrônico no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:
<https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=decreto+11461+de+31+marco+2023&ie=UTF-8&oe=UTF-8>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. **Lei complementar nº 200**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Diário Oficial da União, Brasília (DF), 31 ago. 2023a. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2023/leicomplementar-200-30-agosto-2023-794631-publicacaooriginal-169053-pl.html>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Complementar n.º 93**, de 2023 (Redação

final, 30 mai. 2023). Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e cria as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, bem como altera a Lei Complementar n.º 101, de 4 mai. 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei n.º 10.633, de 27 dez. 2002. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2023/leicomplementar-200-30-agosto-2023-794631-publicacaooriginal-169053-pl.html>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. 11. ed. Brasília: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 18 abr 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 211, de 2024**. Altera a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, que institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2830539&filename=Avulso%20PLP%20210/2024. Acesso em: 21 mai 25.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2025**. 7. ed. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2025. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf>. Acesso em: 10 jul 25.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. **Redes e governança das políticas públicas**. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 1, p. 29, 25 Junho 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em: 15 out 24.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico CONOF/CD nº 13, de 2018: Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas Orçamentárias**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/documentos-publicacoes/estudos-tecnicos/2018/estudo-tecnico-conof-cd-no-13-de-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias/view>. Acesso em: 16 out 24.

CARIO, S. A. F.; DIAS, T.; **Governança pública: ensaiando uma concepção**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 17, nº 3, pág. 89-108. 2014.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30733:td-2319-gestao-publica-contemporanea-do-movimento-gerencialista-ao-pos-npm&catid=397:2017&directory=1. Acesso em: 16 out 24.

CAVALCANTE, Pedro et al. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. ENAP: IPEA, 2017.

COELHO, D. M.; QUINTANA, A. C. **Análise do desempenho econômico e financeiro de entidades de administração pública direta: o caso da prefeitura municipal do Rio Grande (RS)**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v. 13, p. 15, maio/agosto 2008. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/handle/1/3294>>. Acesso em: 15 out 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Ação Coordenada de Auditoria**. Brasília: Secretaria de Auditoria; Coordenadoria de Auditoria, 2019a. 15 p. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/apresentacao-de-resultados-acao-coordenada.pdf>>. Acesso em: 16 out 2024.

COSTA, L. (2011). **Fundos federais: um diagnóstico**. Texto apresentado no Concurso IV Prêmio SOF de Monografias. Disponível em: http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios/vii-premio-sof-de-monografias/monografias-revisadas/mh2-tema-2/at_download/file. Acesso em: 14 out 24.

COSTA, L. (2017). **Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas**. Textos para Discussão do Tesouro Nacional, 019 (2017). Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/textos/issue/view/texto29>. Acesso em: 14 out 24.

COSTA, L. (2012). **Uma visão sistêmica dos fundos federais**. Textos para Discussão do Tesouro Nacional, 007(2012), p. 36. Disponível em www3.tesouro.fazenda.gov.br/textos.../td7.pdf. Acesso em: 14 out 24.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR, J. C. P. **Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil**. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, p. 7, Dezembro 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8971>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. **Governança orçamentária no Brasil: institucional, atores e estratégias**. In: _____ Governança orçamentária no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11565/4/218480_LV_Governan%C3%A7a%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Introdu%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

DA SILVA CASTRO, G. A.; CAVALEIRO, J. C. **A Governança Pública e o seu Impacto em uma Gestão Eficiente**. Revista Pluri Discente, v. I, n. 3, p. 14, 16 agosto 2021. Disponível em: <<https://pluridiscente.cruzeirosulvirtual.com.br/index.php/pluridiscente/article/view/87/73>>. Acesso em: 14 out 24.

DA SILVA, A. B. et al. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. Saraiva Educação SA, 2017.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca; COSTA, Renato Eliseu; MARCHEZINI, Victor. **Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 215-242, jul./set. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p215.

DAMASCENO, G.; GOMES, R. **Governança Orçamentária no Setor Público: uma Revisão Sistemática da Literatura**. São Paulo: SemeAD - Seminários em Administração, 2019. 15 p. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337631203_Governanca_Orcamentaria_no_Setor_Publico_uma_Revisao_Sistematica_da_Literatura. Acesso em: 15 out 24.

DE ALMEIDA, C. W. L. **Ordenador de despesas: gestão, discricionariedade e responsabilidade pessoal**. Revista do TCU, v. I, n. 148, p. 18, 17 Dezembro 2021. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1789>. Acesso em: 14 out 24.

DECROP, A. et al. **Trustworthiness in qualitative tourism research. Qualitative research in tourism: Ontologies, epistemologies and methodologies**, v. 156, p. 169, 2004.

DOPAZO, D. E. C. L. **Análise da capacidade de governança nas contratações de obras públicas de infraestrutura**. Especialização Enap - Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC), p. 31, Fevereiro 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5135>. Acesso em: 14 out 24.

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: ENAP, 2019. 137 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4280>. Acesso em: 14 out 24.

FARIAS, G. C. L.; **Uma análise jurídica da recepção dos fundos federais anteriores à constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro. Caderno de Direitos e Políticas Públicas, ISSN a obter, a. 1, v. 1, n. 1, jan/jun, 2019, p. 2. Disponível em: <https://seer.unirio.br/cdpp/article/view/9250/8141>. Acesso em: 13 out 24.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed. Links, 2009.

GIACOMONI, J. (2011). **Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária**. Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas S. A., 2008. 200 p.

GIMENE, M. (2019). O novo regime fiscal e o sistema de planejamento do orçamento federal. Brasília: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, 2019. (Texto para Discussão, n. 2503). Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11565/1/Governanca_Orcamentaria_no_Brasil.pdf

<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/511>. Acesso em: 18 jul 25.

GOBETTI, S. W. **As distorções na estimativa dos investimentos públicos decorrentes dos critérios de contabilidade dos governos**. Revista do TCU, n. 107, p. 9, 01 janeiro 2006. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/511>>. Acesso em: 14 out 24.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2a. ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

GOULART, L. C. (2022). **Fontes de financiamento para os projetos estratégicos da Marinha do Brasil** (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Economia.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. **A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb**. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.

GRACILIANO, E. A.; MARQUES, J. A. V. da C. **Planejamento orçamentário da Marinha do Brasil: uma aplicação do conceito de orçamento-programa**. XV Congresso Brasileiro de Custos, Curitiba - PR, Brasil, 12 a 14 de novembro de 2008. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1356>. Acesso em: 22 ago 23.

GUIMARÃES, M. S. de S. **Governança orçamentária: a atuação da Secretaria de Economia e Finanças do Exército Brasileiro. 2022**. 93 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia, Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro De Governança Pública. **Conceitos de Governança no Setor Público**. 2012. Disponível em: <<https://forum.ibgp.net.br/conceitos-de-governanca-no-setor-publico/>>. Acesso em: 10 out 24.

IFAC, I. F. O. A. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. New York: Public Sector Committee, 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 14 out 24.

KLINBERG, S.; STALMEIJER, R. E.; VARPIO, L. **Using framework analysis methods for qualitative research: AMEE Guide No. 164**. Medical Teacher, v. 46, n. 5, p. 603-610, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/0142159X.2023.2259073>.

MACEDO, F. C; **Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988**, 2014. Blumenau. Revista brasileira de desenvolvimento regional, issn2317-5443. Blumenau. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/4167>. Acesso em: 13 out 24.

MARTINS, H. F., MARINI, C. **Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília, Instituto Publix, Editora Publix, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social. 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>>. Acesso em: 11 out 24.

NOBLAT, P. L. D.; SOUZA, B. C. G. D.; BARCELOS, C. L. K. **Orçamento público: conceitos básicos**. Brasília: [s.n.], 2014. 93 p. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20281%29.pdf>>. Acesso em: 14 out 24.

OCDE. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Paris: Directorate, Public Governance and Territorial Development, 2015. 18 p. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em 14 out 24.

PALUDO, Agostinho V.; OLIVEIRA, Antônio G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico para órgãos e entidades públicas**. Indaiatuba - SP. Editora Foco. 2021.

PEDERSEN, K. H.; JOHANNSEN, L. **New public governance in the Baltic States: flexible administration and rule bending**. Public Performance & Management Review, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15309576.2018.1465828>>. Acesso: em 11 out 24.

PENHA, D. W. B. (2023); **Fundos constitucionais: a importância dos recursos federais para o desenvolvimento econômico das regiões menos favorecidas** (Monografia). Graduação em Tecnólogo em Gestão Financeira - Curso de Tecnólogo em Gestão Financeira – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB.

REIS, H. dá C. **Fundos especiais: nova forma de gestão de recursos públicos**. Revista de Administração Municipal, v. 38, n. 201, p. 51-59, out. /dez. 1991.

RITCHIE, J.; SPENCER, L. **Qualitative data analysis for applied policy research**. In: BRYMAN, Alan; BURGESS, Robert G. (Org.). Analyzing qualitative data. London: Routledge, 1994. p. 173-194.

SANTOS, R. R. D.; ROVER, S. **Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n. 53, p. 21, Jul-Ago 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxh434YmKNQh/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 14 out 24.

SILVA, C. R. M. D.; CRISÓSTOMO, V. L. **Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses**. Revista de Administração Pública, n. 53, p. 11, Jul-Ago 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/RQSK9HMxNJSkzMRtqFLtCyM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 15 out 24.

SILVA, M. V. G. da, Sá, D. de, & Spinosa, L. M. (2019). **Ecosistemas de inovação: proposta de um modelo de governança para o exército brasileiro | Ecosystems of innovation: proposal of a model of governance for the brazilian army**. Revista Brasileira De Gestão E Inovação (Brazilian Journal of Management and Innovation), 6(3), 29–51. Recuperado de <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/RBGI/article/view/6255>. Acesso em: 20 out 24.

SOARES, A., et al. (2018). **Metodologia da pesquisa científica**. Universidade Federal de Santa Maria, Núcleo de tecnologia educacional.

SOARES, A. R. et al. **Governança pública verde oliva: aspectos identificados nos relatórios de gestão do exército brasileiro**. Revista Científica da Ajes, v. 10, n. 20, 2021. Disponível em: <http://revista.ajes.edu.br/index.php/rca/article/view/426>. Acesso em: 20 out 24.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Penso Editora, 2016.

TEIXEIRA, A. F. **Módulo 4 - Gestão de Recursos**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2014. 96 p. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2262/1/Apostila%20-%20M%3b3dulo%204%20-%20Gest%c3a3o%20de%20Recursos.pdf>>. Acesso em: 15 out 24.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Revista do Serviço Público - RSP, v. 70, p. 32, outubro 2019. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>>. Acesso em: 15 out 24.

THORSTENSEN, V. H.; NOGUEIRA, T. R. S. M. **Governança Pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil**. FGV EESP - Textos para Discussão / Working Paper Series, São Paulo, setembro 2020. 28. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29715/TD%20532%20-%20CCGI_27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 out 24.

TONETTO JÚNIOR, T. R. **Análise de eficiência de investimento do Fundo do Exército: utilizando DEA**. 2021. 77 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2021.

VIEIRA, A. J. da C. (2023). **Como utilizar o Fundo Aeronáutico de forma eficiente no Projeto FX-2** (Dissertação de mestrado). Fundação Getúlio Vargas.

VIVEIROS, A. R. (2018). **O emprego da Empresa Gerencial de Projetos Navais**

(EMGEPRON) na obtenção de Produtos de Defesa (PRODE) para as Forças Armadas: um estudo de caso. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIOS PARA OS GESTORES DE FUNDOS MILITARES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO – MAJ RODRIGO LOPES

Formulário de Pesquisa – Mestrado em Governança e Desenvolvimento – ENAP

Título da pesquisa: Governança e Gestão Orçamentária: o Fundo do Exército

Prezado(a) gestor(a),

Este formulário integra a fase de coleta de dados empíricos da pesquisa de dissertação de mestrado em Governança e Desenvolvimento, desenvolvida no âmbito da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), sob a orientação do Prof. Dr. Ciro Christo Fernandes.

O objetivo desta etapa é conhecer, a partir da perspectiva dos gestores dos Fundos militares, aspectos relacionados à governança orçamentária, à estabilidade e aplicação dos recursos, bem como à percepção sobre o papel do Fundo como instrumento de apoio à execução e desoneração do orçamento fiscal.

A sua participação é fundamental para o aprofundamento da análise do Fundo do Exército e auxiliará a melhoria da governança e da gestão dos recursos destinados às Unidades Gestoras do Exército.

Agradeço demais, desde já, pela sua valiosa contribuição.

Atenciosamente,

Maj Rodrigo Lopes Andrade – Seção de Gestão do Fundo do Exército

Mestrando – ENAP

Contatos: rodrigointendencia@gmail.com (61) 98267-3243

GESTOR DO FUNDO DO EXÉRCITO

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Quais estruturas formais de governança estão estabelecidas para o funcionamento do Fundo do Exército?

Como o senhor avalia a coerência entre os mecanismos de governança orçamentária praticados e os normativos vigentes?

Há outras instâncias fora da Seção de Gestão do Fundo do Exército que participam das decisões sobre a gestão do fundo?

ESTABILIDADE DOS RECURSOS

Na sua experiência, os recursos do F Ex apresentam um fluxo contínuo e previsível ao longo do exercício financeiro?

O fundo já foi alvo de contingenciamentos? Em caso afirmativo, como isso impactou a gestão orçamentária?

Existem medidas para mitigar incertezas quanto ao ingresso e liberação de dotação?

DIRECIONAMENTO DOS RECURSOS

Os recursos do F Ex estão vinculados a programas ou ações finalísticas específicas? Como se dá essa vinculação?

Há coerência entre a aplicação dos recursos e os objetivos legais e estratégicos atribuídos ao fundo?

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Como o senhor percebe a articulação entre os recursos do F Ex e os objetivos definidos no Plano Estratégico do Exército (PEEx)?

O Fundo do Exército se integra ao Sistema de Planejamento (SIPLEx)? Como se dá essa integração prática?

FLEXIBILIDADE NA GESTÃO

O fundo dispõe de dispositivos que permitem ajustes, reprogramações ou alterações na alocação dos recursos ao longo do exercício?

Há margem discricionária na aplicação dos recursos? Essa flexibilidade é considerada suficiente para responder a demandas operacionais imprevistas?

EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

Qual tem sido o grau médio de execução orçamentária do Fundo nos últimos anos?

Há mecanismos ou instrumentos que permitam avaliar a produtividade institucional associada aos recursos do F Ex?

PERCEPÇÃO DA GOVERNANÇA

Na sua percepção, o modelo de governança vigente para o F Ex é eficiente e adequado?

Quais são, em sua avaliação, os principais gargalos enfrentados na gestão do fundo?

O senhor identificaria boas práticas institucionais na governança do F Ex que mereceriam ser disseminadas?

DESONERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O F Ex possui fontes próprias de receita? Se sim, quais são as principais e como são geridas?

O fundo tem sido utilizado como instrumento para desoneração orçamentária da base fiscal tradicional? De que forma?

Existe articulação entre a arrecadação interna e a descentralização de créditos para outras unidades?

RESULTADOS E IMPACTOS DO F EX

Quais impactos concretos o senhor identifica como decorrentes do funcionamento do F Ex na gestão do Exército Brasileiro?

Há indicadores de desempenho consolidados que auxiliam na avaliação da contribuição do fundo para a capacidade de planejamento e execução da Força?

O senhor considera que, sem o fundo, determinadas ações estratégicas estariam comprometidas?

GESTORES DOS DEMAIS FUNDOS MILITARES

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Como está estruturada a governança orçamentária no âmbito do fundo sob sua responsabilidade? Existe algum processo prático de governança realizado durante o exercício financeiro?

Há procedimentos padronizados para decisão sobre alocação de recursos?

De que maneira os princípios institucionais de liderança, estratégia e controle se manifestam no processo de administração do fundo?

ESTABILIDADE DOS RECURSOS

Os recursos do fundo têm se mantido estáveis ao longo dos últimos exercícios? Como o senhor avalia a previsibilidade orçamentária no planejamento anual?

Em caso de contingenciamentos, quais foram os impactos mais relevantes para a execução das atividades do fundo?

DIRECIONAMENTO DOS RECURSOS

Como se dá a definição de prioridades para aplicação dos recursos do fundo?

Essas decisões seguem algum plano institucional ou normativo específico?

Os recursos arrecadados internamente (taxas, cessões, rendimentos etc.) são aplicados diretamente em finalidades previamente determinadas ou há margem para reorientação estratégica?

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

A execução do fundo encontra-se articulada com o planejamento institucional da Força, como o Plano Estratégico da Aeronáutica?

Há algum tipo de coordenação com os sistemas de planejamento e orçamento da Força para integrar a arrecadação do fundo às metas estratégicas?

FLEXIBILIDADE NA GESTÃO

O fundo dispõe de mecanismos normativos que permitam realocação de recursos ou reprogramações conforme necessidades operacionais emergentes?

Há limitações operacionais ou jurídicas que dificultem o uso pleno dos recursos arrecadados em contextos não previstos originalmente?

EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

Como o senhor avalia a capacidade do fundo de transformar os recursos disponíveis em entregas concretas para a Força? Existem métricas institucionais de desempenho?

Quais as principais receitas arrecadadas pelo fundo? A arrecadação própria tem contribuído para ampliar a taxa de execução orçamentária ou reduzir dependência do orçamento fiscal?

PERCEPÇÃO DA GOVERNANÇA

Na sua percepção, a estrutura de gestão do fundo é eficiente e aderente às necessidades atuais da Força?

Existem boas práticas adotadas que poderiam ser replicadas por outros fundos militares,

especialmente no campo da arrecadação ou da gestão de receitas próprias?

DESONERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O fundo tem sido empregado como instrumento de desoneração orçamentária para aliviar pressões sobre o orçamento fiscal da Força? Pode exemplificar?

A arrecadação própria do fundo — como aluguéis, cessões, serviços prestados — tem gerado margem efetiva de autonomia financeira?

Como esses recursos são reintegrados ao orçamento da Força? Existe alguma relação orçamentária ou financeira do fundo com a EMGEPRON?

RESULTADOS E IMPACTOS DO FUNDO

Quais impactos positivos o senhor atribui diretamente à existência e funcionamento do fundo em termos de planejamento, manutenção e execução de atividades da Força?

Em sua avaliação, o fundo tem permitido maior autossuficiência financeira e orçamentária frente às limitações impostas pelas regras fiscais e contingenciamentos?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIOS PARA AS UG

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO - MAJ RODRIGO LOPES

Formulário de Pesquisa – Mestrado em Governança e Desenvolvimento – ENAP

Título da pesquisa: Governança e Gestão Orçamentária: o Fundo do Exército

Prezado(a) gestor(a),

Este formulário integra a fase de coleta de dados empíricos da pesquisa de dissertação de mestrado em Governança e Desenvolvimento, desenvolvida no âmbito da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), sob a orientação do Prof. Dr. Ciro Christo Fernandes.

O objetivo desta etapa é conhecer, a partir da perspectiva dos gestores das Unidades Gestoras que recebem recursos do Fundo do Exército (F Ex), aspectos relacionados à governança orçamentária, à estabilidade e aplicação dos recursos, bem como à percepção sobre o papel do Fundo como instrumento de apoio à execução e desoneração do orçamento fiscal.

IMPORTANTE: As respostas obtidas serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos e tratadas com total confidencialidade, assegurando-se o anonimato dos respondentes. Sua identidade ou sua UG não serão de conhecimento do mestrando ou de outro órgão, uma vez que este Formulário não é identificado. O objetivo da coleta é obter um diagnóstico sincero e claro sobre a percepção das UG na gestão dos recursos do Fundo do Exército.

O tempo estimado de preenchimento é de aproximadamente 10 minutos.

A sua participação é fundamental para o aprofundamento da análise do Fundo do Exército e auxiliará a melhoria da governança e da gestão dos recursos destinados às Unidades Gestoras do Exército.

Agradeço demais, desde já, pela sua valiosa contribuição.

Atenciosamente,

Rodrigo Lopes Andrade

Mestrando – ENAP

Contato: rodrigointendencia@gmail.com

GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Como o senhor avalia a clareza dos critérios, orientações e diretrizes que regulam o uso dos recursos provenientes do Fundo do Exército na sua Unidade Gestora?

Em sua experiência, como se dá a comunicação entre sua UG e os órgãos responsáveis pela coordenação e controle do Fundo? Existem canais formais eficazes para esclarecimentos e articulações?

ESTABILIDADE DOS RECURSOS

O repasse dos recursos oriundos do Fundo do Exército tem ocorrido de maneira regular e previsível ao longo dos exercícios? Comente, se possível, variações positivas ou negativas observadas.

A sua UG já enfrentou dificuldades em razão de atrasos, contingenciamentos ou instabilidade nos repasses do Fundo? Em caso positivo, descreva os impactos.

DIRECIONAMENTO DOS RECURSOS

Os recursos recebidos são, na prática, aplicados conforme as finalidades originalmente previstas nos normativos e diretrizes?

A aplicação dos recursos do F Ex tem atendido, de forma coerente, às necessidades e prioridades da sua Unidade Gestora? Quais aspectos poderiam ser aprimorados?

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

As ações executadas com recursos do Fundo do Exército estão articuladas com as * metas e objetivos definidos nos instrumentos de planejamento estratégico da sua UG?

Como os recursos do Fundo são considerados no processo de planejamento anual da sua UG? Eles são incorporados desde o início ou tratados de forma acessória?

FLEXIBILIDADE NA GESTÃO

Como o senhor avalia o grau de flexibilidade que possui na gestão e remanejamento dos recursos do Fundo do Exército descentralizados para sua unidade, considerando as normas e restrições existentes?

A agilidade nos processos de liberação e utilização dos recursos do Fundo do Exército atende às necessidades operacionais e emergenciais de sua unidade?

EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

A sua Unidade tem conseguido executar integralmente os recursos recebidos do Fundo dentro do exercício financeiro? Quais fatores facilitam ou dificultam essa execução?

Em sua avaliação, a aplicação dos recursos oriundos do Fundo do Exército tem gerado melhorias efetivas na administração da UG? Poderia dar exemplos?

Como o(a) senhor(a) percebe a relação entre as receitas internas geradas pela sua Unidade (como aluguéis, taxas, cessões de uso etc.) e o retorno efetivo desses valores por meio de dotação orçamentária via Fundo do Exército?

Nos últimos exercícios financeiros, essa lógica de retorno tem funcionado de forma eficiente? A UG tem percebido, na prática, o reinvestimento dos valores arrecadados em suas atividades? Favor detalhar sua percepção.

PERCEPÇÃO DA GOVERNANÇA

Como UG que recebe créditos do Fundo do Exército, qual sua percepção geral sobre o

funcionamento da governança e da gestão desses recursos?

Sua Unidade adotou ou desenvolveu boas práticas na utilização dos recursos do Fundo que poderiam ser replicadas em outras UG? Favor descrever.

DESONERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Você tem conhecimento ou experiência com mecanismos de desoneração orçamentária (como contrapartidas não-financeiras) relacionados aos recursos que sua unidade recebe do Fundo do Exército? Em caso afirmativo, como avalia o impacto?

Em sua visão, caso ocorresse, a utilização de instrumentos de desoneração orçamentária poderia beneficiar a sua unidade na otimização do uso dos recursos do Fundo do Exército?

RESULTADOS E IMPACTOS

Em que medida o uso dos recursos do Fundo do Exército tem contribuído para a missão institucional da sua Unidade Gestora?

O senhor gostaria de sugerir algum aprimoramento nos mecanismos de repasse, aplicação ou controle dos recursos do Fundo?