



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Lian Letsch Soares

**O Orçamento do Comando da Aeronáutica à luz da Estratégia Nacional de Defesa: boas práticas de governança orçamentária**

Brasília - DF  
2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de  
Riscos no Setor Público

Lian Letsch Soares

**O Orçamento do Comando da Aeronáutica à luz da Estratégia Nacional de Defesa: boas práticas de governança orçamentária**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Ma. Ana Cláudia de Souza Valente

Brasília - DF

2024

### Ficha Catalográfica

Deve ser gerada no site da Biblioteca da UnB e inserida após a conclusão da versão final (pós-banca). Para gerar, entre no link (<https://bce.unb.br/servicos/elaboracao-de-fichas-catalograficas/>) e clique em “gerar ficha catalográfica – monografias”.

Lian Letsch Soares

**O Orçamento do Comando da Aeronáutica à luz da Estratégia Nacional de Defesa: boas práticas de governança orçamentária**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

**Data de aprovação:** 04/07/2024.

---

Prof.<sup>a</sup>. Ma. Ana Cláudia de Souza Valente  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup>. Gabriela de Abreu Passos  
Professora - Examinadora

## RESUMO

Este artigo é um estudo descritivo que busca descrever e analisar a governança orçamentária na composição do Orçamento do Comando da Aeronáutica (COMAER) à luz da Estratégia Nacional de Defesa (END), visando investigar se o orçamento destinado àquele órgão atende à END. A pesquisa se justifica em razão da carência de estudos na análise do orçamento do COMAER sob a ótica da END. Por tal motivo, elegeu-se esta temática, após revisão da literatura sobre governança orçamentária e sobre a Política e a Estratégia Nacional de Defesa, os pilares teóricos de sustentação da pesquisa. O percurso metodológico serviu-se das técnicas de coleta de dados de pesquisa documental, sobretudo dos atos normativos do Comando da Aeronáutica; e da revisão bibliográfica, com recorte transversal e utilização do método de procedimento comparativo, pois há a análise e comparação dos dados do COMAER e da END. Concluiu-se que o orçamento anual do COMAER atende à Estratégia Nacional de Defesa, mas não é possível estabelecer uma relação direta entre a composição do orçamento e as Ações Estratégicas de Defesa da END. Apesar disso, verificou-se a aplicação de uma boa prática de governança orçamentária no COMAER, no que diz respeito ao alinhamento do orçamento às prioridades estratégicas do órgão.

**Palavras-chave:** governança orçamentária; defesa nacional; Comando da Aeronáutica.

## **ABSTRACT**

This article is a descriptive study that aims to describe and analyze budgetary governance within the Brazilian Air Force Command (COMAER) in the context of the National Defense Strategy (END), aiming to investigate whether the budget allocated to that organization meets the goals of the END. The research is justified due to the lack of studies analyzing the COMAER budget from the perspective of the END. For this reason, this theme was chosen after a literature review on budgetary governance and on National Defense Policy and Strategy, which are the theoretical pillars supporting the research. The methodological approach utilized techniques such as document analysis, focusing primarily on normative acts of the Brazilian Air Force Command, and a literature review with a cross-sectional perspective using a comparative procedure method, analyzing and comparing data from COMAER and the END. The study concludes that COMAER's annual budget aligns with the National Defense Strategy, although it's not possible to establish a direct relationship between the budget composition and the Strategic Defense Actions of the END. Nevertheless, the study identified the application of good budgetary governance practices within COMAER, particularly regarding the alignment of the budget with the strategic priorities of the organization.

**Keywords:** budget governance; national defense; Brazilian Air Force.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. Governança orçamentária brasileira .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. A Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa .....</b>	<b>13</b>
<b>3. CAMINHOS DA PESQUISA .....</b>	<b>16</b>
<b>4. O ORÇAMENTO NO COMANDO DA AERONÁUTICA.....</b>	<b>17</b>
<b>4.1. Governança Orçamentária no Comando da Aeronáutica .....</b>	<b>17</b>
<b>4.2. Composição do orçamento do COMAER .....</b>	<b>22</b>
<b>5. ANÁLISE E DICUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>26</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>31</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A Estratégia Nacional de Defesa (END) é o documento que define as ações de defesa do país, a partir das diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Defesa (PND). Em sua última versão apresentada pelo Ministério da Defesa ao Congresso Nacional, em 2020, a END contou 86 Ações Estratégicas de Defesa, que buscam orientar as medidas a serem implementadas para o alcance dos Objetivos Nacionais de Defesa da PND (Brasil, 2020b).

Sabe-se, entretanto, que o orçamento das Forças Armadas, em sua maior parte, é destinado ao pagamento de pessoal e encargos sociais, restando pouca margem orçamentária ao aparelhamento e modernização (Almeida, 2023; Matos et al., 2017; Santos Neta, 2021). Além disso, é um setor que comumente é atingido por severos cortes ou contingenciamentos no orçamento anual, o que impacta negativamente no planejamento e gestão dos projetos estratégicos (Almeida, 2023).

Nesse contexto, questiona-se: o orçamento do Comando da Aeronáutica atende às ações definidas na Estratégia Nacional de Defesa? Para isso, a presente pesquisa pretende descrever os elementos e as dimensões da END e analisar a governança orçamentária na composição do orçamento do Comando da Aeronáutica à luz da Estratégia Nacional de Defesa (END), visando investigar se o orçamento destinado ao órgão atende à END.

Verificou-se, nos estudos sobre governança orçamentária, que muitos autores analisaram o orçamento do Ministério da Defesa ou do Comando da Aeronáutica por outros aspectos, como: histórico, econômico e no contexto internacional (Almeida, 2023; Matos et al., 2017; Santos Neta, 2021; Luz, 2019). Também se verificou estudos sobre a PND e/ou a END na seara de política pública, de política de governo ou estado, ou no seu aspecto econômico (Almeida, 2010a; Almeida, 2010b; Malagutti, 2021; Santos, 2018). Contudo, existe uma lacuna na análise do orçamento do COMAER sob a ótica da Estratégia Nacional de Defesa.

Trata-se, portanto, de um estudo descritivo, a partir de pesquisa documental e bibliográfica, com recorte transversal, com método de procedimento comparativo, pois há a análise e comparação dos dados do COMAER e da END (Marconi & Lakatos, 2023).

A contribuição social deste trabalho justifica-se pelo fato que, cada vez mais, há o interesse da sociedade em saber a destinação dos recursos públicos, bem como a avaliação e o monitoramento das políticas públicas. Assim, este estudo contribui com a sociedade na medida que aborda dois assuntos complexos, orçamento e defesa nacional, na tentativa de traduzi-los para uma linguagem mais acessível. Além disso, a contribuição acadêmica se agrega à prática no próprio objeto de estudo: a Estratégia Nacional de Defesa. As Ações Estratégicas de Defesa

(AED) 70, 71 e 72<sup>1</sup> dispõem sobre o fomento do ensino e pesquisa na área de Defesa (Brasil, 2020b).

Este trabalho está dividido em cinco partes, além da introdução. A primeira é destinada aos aspectos sobre Governança Orçamentária e Estratégia Nacional de Defesa, que estão subdivididos em dois subitens para melhor elucidação do referencial teórico acerca dessas duas áreas: 1.1 Governança Orçamentária; e 1.2 Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. A segunda parte apresenta os caminhos da pesquisa. Considerando que, na delimitação do tema, foi selecionado o órgão Comando da Aeronáutica, a terceira parte do trabalho apresenta os dados que estão divididos no subitem 3.1, com a governança orçamentária do COMAER, e o 3.2, com a composição do orçamento do COMAER. Por fim, a quarta seção apresenta uma análise e discussão dos resultados, e a quinta seção as considerações finais.

## **2. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA**

Antes de analisar os dados do COMAER, sob a vertente orçamentária e o seu alinhamento estratégico, é essencial compreender os aspectos teóricos acerca da governança orçamentária no Brasil e sobre a END, pois são os pilares teóricos de sustentação deste trabalho.

Tendo claro o que é e como funciona a governança orçamentária no Brasil, o que é a END, bem como qual a relação entre essas duas áreas, será possível adentrar no escopo da pesquisa: o orçamento do COMAER, a fim de verificar como é a governança orçamentária nesse órgão e, então, analisar a relação entre o orçamento do COMAER e a END.

### **2.1. Governança orçamentária brasileira**

A governança orçamentária é uma agenda que vem ganhando espaço com a busca da consolidação fiscal e da maior qualidade do gasto público (Bijos, 2014), sobretudo nos últimos anos, visto que, em 2020, o Brasil obteve o reconhecimento pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) da observância das boas práticas neste campo (Santos, 2022).

É um campo relativamente novo, mas que, de certa forma, já é conhecido pelos estudiosos e profissionais da Administração Pública, pois a Governança Orçamentária deriva da Governança Pública (Bijos, 2014; Enap, 2023; Silva & Nascimento, 2023). Isto é, os

---

<sup>1</sup> AED-70: Realizar, promover e incentivar atividades de ensino relacionadas aos temas de Defesa Nacional; AED-71: Contribuir para a ampliação de programas de apoio à pesquisa científica e tecnológica relacionados aos temas de Defesa Nacional; AED-72: Apoiar as iniciativas no sentido de reconhecer o tema defesa como subárea de conhecimento junto às agências de fomento de pós-graduação.

princípios e as práticas daquela são decorrentes desta. Tanto é que o Comitê de Governança Orçamentária da OCDE foi criado a partir do Comitê de Governança Pública. E é nesse contexto que a Prof.<sup>a</sup> Dra. Rita Santos explica de uma maneira bastante simples, e longe de ser simplória, que enquanto a governança é “a regra das regras”, a governança orçamentária será “a regra das regras, mas voltada para o orçamento” (Enap, 2023).

A governança orçamentária pode ser compreendida como um conjunto de normas, práticas, processos e atores que atuam na formulação do orçamento público, com base nos objetivos estratégicos, duradouros e sustentáveis, com vistas a melhoria dos gastos públicos na realização de políticas públicas (Bijos, 2014; Borges, 2022; OECD, 2015; Silva & Nascimento, 2023).

Esse tema ganhou relevância por ser uma função essencial do conjunto maior - a governança pública - e que tem por finalidade a entrega de resultados, isto é, a entrega de boas políticas públicas à sociedade pelos governantes. Para isso, a OCDE estabeleceu dez princípios, que buscam definir as boas práticas a serem seguidas para garantir que os resultados entregues à sociedade sejam os melhores possíveis diante dos recursos disponíveis (Enap, 2023).

Esses dez princípios respondem à pergunta de “como fazer?” ou “como implementar?” a governança orçamentária. Na Tabela 1, são elencados os princípios e agrupados em 4 dimensões, que visam facilitar a compreensão dos princípios e que foram propostas por Bijos (2014) e utilizadas por Santos (2022) e por Silva & Nascimento (2023):

**Tabela 1**  
*Os dez princípios de governança orçamentária*

<b>Dimensão</b>	<b>Princípio n°</b>	<b>Descrição</b>
Fiscal	1	Gerenciar os orçamentos dentro de limites claros, creíveis e previsíveis para a política fiscal
	6	Apresentar um relato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas
	9	Identificar, avaliar e gerenciar prudentemente os riscos de sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais
Programática	2	Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo
	3	Projetar o quadro de orçamento de capital de forma a atender às necessidades nacionais de desenvolvimento de maneira eficaz e coerente
	8	Garantir que o desempenho, a avaliação e o valor pelo dinheiro sejam integrados ao processo orçamentário
Participativa	4	Garantir que os documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis
	5	Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias
Accountability	7	Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução orçamentária
	10	Promover a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, planos fiscais e implementação orçamentária por meio de uma rigorosa garantia de qualidade, incluindo auditoria independente

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em OECD (2015) e Bijos (2014).

Percebe-se, pois, que essas proposições transcendem os princípios orçamentários clássicos (anualidade, universalidade, unidade, exclusividade etc.) e representam uma evolução do conhecimento e da práxis mais moderna, consolidando as boas práticas orçamentárias (Bijos, 2014; Santos, 2022).

É factível que cada dimensão ou cada princípio seja um objeto de estudo específico de um artigo, que não é o presente caso. Assim, em decorrência da delimitação deste trabalho e por afinidade ao tema, restringir-se-á apenas à dimensão programática, relativamente ao segundo princípio: alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.

No Brasil, o mecanismo de planejamento de médio prazo é o Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165, §1º da Constituição Federal, mas essa não é uma inovação da Constituição de 1988. Muitos outros instrumentos de planejamento de médio e de longo prazo já foram colocados em prática, com previsões nas constituições antecessoras, bem como os dois grandes marcos para a administração pública da década de 1960, no que se refere à gestão orçamentária: a Lei nº 4.320/64 e o Decreto-Lei nº 200/67 (Bijos, 2014; Enap, 2023; Giacomoni, 2019; Santos, 2022).

Contudo, a história da experiência brasileira na relação Orçamento *versus* Planejamento ainda não se comprovou exitosa na prática (Bijos, 2014). Os planos plurianuais têm demonstrado falhas, como, por exemplo:

[...] inexistência de visão orientadora de longo prazo, falta de avaliação sistêmica das predeterminações legais do gasto (evolução do espaço das despesas obrigatórias e necessidade de revisão), baixa capacidade de definição das prioridades de governo (alocação do espaço de escolhas) e baixo potencial estratégico das prioridades eleitas (Santos, 2022, p. 117).

Acrescenta-se, ainda, a incapacidade em cumprir com os prazos do processo orçamentário. Praticamente todos os planos plurianuais, no governo federal, não tiveram vigência de 4 anos, por terem sido aprovados tardiamente, exceção feita apenas ao PPA 2020-2023, conforme Lei nº 13.971 – sancionada em 27 de dezembro de 2019. Desde 1991, ano do primeiro PPA, todos os demais quadriênios iniciaram sem um PPA vigente (Soares, 2021). Nesse contexto e, de certa forma, indo ao encontro de Santos (2022), a crítica do professor Giacomoni (2019) é de que o PPA perde o seu caráter plurianual com o passar dos anos, até

que não reste mais vigente e o novo se encontre aprovado. Desta forma, a administração fica certo tempo sem orientação de médio prazo. A solução proposta é que o PPA seja permanentemente recomposto, mantendo o seu caráter plurianual, mediante aprovação de leis de revisão e atualização do plano (Giacomoni, 2019).

O PPA, contudo, não é o único mecanismo de planejamento de médio prazo. Santos (2022) cita também a Estratégia Federal de Desenvolvimento Econômico e Social (EFDES) e os planos regionais e setoriais. Na busca da melhoria da governança do estado brasileiro, a EFDES resultou do Acórdão nº 2.127/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU) e culminou no Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. É o documento fundamentado no art. 174 da Constituição Federal de 1988 e tem por objetivo definir a visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Esse longo prazo diz respeito ao período de 2020 a 2031, no total 12 anos, e corresponde a 3 ciclos de PPA. A estratégia estabelece os cenários macroeconômicos, as diretrizes, os desafios, as orientações, os índices-chave e as metas-alvo que devem ser observadas pelos órgãos em seus planejamentos e em suas ações (Brasil, 2020a).

A EFDES não é uma peça orçamentária, como o PPA. Na realidade, é o que vai orientar as decisões alocativas das políticas públicas nos planos plurianuais. Apesar dos alertas de riscos de frustração dessa nova medida (Santos, 2022), não cabe neste momento adentrar nesta seara, por delimitação do escopo da pesquisa. Importa registrar que a EFDES é dividida em cinco eixos: econômico; institucional; infraestrutura; ambiental; e social. É no eixo institucional que se encontra a área temática da Defesa Nacional. Dentre os desafios de garantir a soberania e promover os interesses nacionais, destacam-se, para este trabalho, as orientações de desenvolver capacidades nacionais de defesa, observado o disposto na PND e na END, com destaque para as capacidades de coordenação e controle, de gestão da informação e de mobilização, e de fortalecer a Base Industrial de Defesa (Brasil, 2020a).

O que se verifica é um esforço do governo federal, pelo menos teórico, na implementação de medidas que atendam os princípios de governança orçamentária da OCDE, em especial, o segundo (alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo), incluindo todas as áreas de atuação do estado, inclusive a sensível área da Defesa Nacional.

## **2.2. A Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa**

A política de defesa encontra-se no campo das políticas públicas, pois a defesa nacional é um bem público. Para isso, conta com atuação proeminente das Forças Armadas e indelegável

tanto ao setor privado quanto a outra área de atuação estatal. É comum ver a atuação das Forças Armadas em atividades acessórias, como saúde, educação e, até mesmo, nas eleições, garantindo a logística das urnas eletrônicas em todo o território nacional, mas o contrário não ocorre. Não se vê a atuação de especialistas de outros órgãos (Ministério da Saúde ou da Educação) atuarem na atividade fim das Forças Armadas, a defesa nacional (Almeida, 2010a).

Portanto, trata-se de uma importante área para o Estado, mas que nem sempre consegue a atenção que merece ou que gostaria de ter dos governantes e da sociedade. Em 1996, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, houve a criação da Política de Defesa Nacional (PDN), o documento de mais alto nível estratégico para a defesa nacional, voltado para ameaças externas, e que serviria como referencial para as estratégias decorrentes, a partir dos anseios da sociedade (Brasil, 1996). O documento foi atualizado em 2005 e revisado em 2012, quando passou a se chamar de Política Nacional de Defesa (PND), em 2016 e, mais recentemente, em 2020.

Santos (2018), ao analisar se a política de defesa nacional é uma política de estado ou de governo, deduz que as versões de 1996 e de 2005 apresentavam as mesmas preocupações: a proteção da soberania e dos recursos naturais da região amazônica e do Atlântico Sul. Na realidade, percebe-se que a essência do documento se mantém até os dias atuais e cada atualização contribui com melhorias em relação a suas antecessoras (Malagutti, 2021).

Da Política Nacional de Defesa (PND) decorre a Estratégia Nacional de Defesa (END), documento que orienta as medidas a serem implementadas para o alcance dos objetivos da PND, representando o elo entre o que o país almeja nas questões de Defesa e o que é efetivamente necessário para dotá-lo com as capacidades que atenderão seus interesses (Brasil, 2020b). A END foi lançada em 2008, atualizada em 2012, 2016 e em 2020.

Tais documentos são revisados a cada quatro anos, juntamente com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que é um documento criado pela Lei Complementar nº 136, de 2010, mas lançado em 2012, e que trata da Defesa Nacional com o intuito de aportar maior transparência e viabilidade no acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor (Brasil, 1999, 2012).

Essas iniciativas do setor de defesa são bem-vistas e têm a importância reconhecida, pois representam a abertura e o aprofundamento do tema Defesa Nacional como uma política pública e, ao institucionalizá-la, projetam o Brasil no cenário internacional (Almeida, 2010a; Almeida, 2010b; Malagutti, 2021; Pereira, 2011; Santos, 2018). Entretanto, a PND e a END não são imunes a críticas [construtivas] das mais diversas ordens.

O anseio por um cenário orçamentário mais favorável sempre foi uma constante na PND

e na END. Mas em um país com dimensões continentais e problemas sociais de necessidades tão basilares como saúde, educação e segurança pública, é difícil preterir os investimentos em defesa a programas sociais (Almeida, 2010a).

Nesse contexto, um ponto de vista interessante sobre a primeira versão da END, de 2008, mas que ainda se mantém atual, é a opinião de Paulo Roberto de Almeida (2010b), de que o documento não foi objeto de análise econômica, pois propõe uma estratégia grandiosa e inalcançável, de acordo com os recursos disponíveis. O autor lembra que essa característica antieconômica não é apenas da END, é uma “ideologia nacional desenvolvimentista” que há muito tempo está contida nas atitudes e políticas econômicas brasileiras (Almeida, 2010b). Isso vai ao encontro do que Roberto Campos<sup>2</sup> tanto criticou na constituinte de 1987, alegando que estavam fazendo uma constituição utópica, com direitos e garantias (fundamentais) dissociados da economia (Campos, 2018).

De fato, o que se percebe na versão mais moderna são 86 Ações Estratégicas de Defesa (AED) que contribuem para o alcance dos 8 Objetivos Nacionais de Defesa (OND)<sup>3</sup> definidos pela PND. Cada ação se relaciona com, pelo menos, um objetivo. Por exemplo, a AED 1 é “[...] desenvolver os setores estratégicos de defesa (nuclear, cibernético e espacial)” e contribui com os OND 1: “[...] garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial”, e OND 8: “[...] incrementar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais”. Já a AED 8 busca “[...] dotar o país de Forças Armadas modernas, bem equipadas, adestradas e em estado de permanente prontidão, capazes de desencorajar ameaças e agressões”, e contribui apenas com o OND 1. Portanto, a maioria das ações da END contribuem com apenas um objetivo, 12 ações contribuem com 2 objetivos e somente 4 ações conseguem se relacionar com 3 objetivos.

Importante registrar que a END elencou três setores como estratégicos e que, portanto, devem ser fortalecidos: o nuclear; o cibernético; e o espacial. Este ficou a cargo da Força Aérea Brasileira em conjunto com a Agência Espacial Brasileira, que devem desenvolver e fomentar o Setor Espacial, cujos benefícios serão para a sociedade brasileira nas áreas de comunicação,

---

<sup>2</sup> Roberto de Oliveira Campos foi diplomata, economista, homem público, mestre em economia pela George Washington University, Presidente do BNDE, embaixador em Washington e em Londres, ministro do Planejamento, senador pelo estado do Mato Grosso e deputado federal pelo Rio de Janeiro (Campos, 2018).

OND 1: garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; OND 2: assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; OND 3: promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa; OND 4: preservar a coesão e a unidade nacionais; OND 5: salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior; OND 6: ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa nacional; OND 7: contribuir para a estabilidade e para a paz e segurança internacionais; OND 8: incrementar a projeção do Brasil no concerto das nações e suas inserção em processos decisórios internacionais.

meteorologia, observação da terra, navegação e monitoramento do espaço (Brasil, 2020b). Destaca-se, ainda, a previsão que o documento faz para a Força Aérea:

A eficiência operacional das Capacidades Militares do Poder Aeroespacial está intrinsecamente relacionada ao binômio ciência-tecnologia, de sorte que **a Força Aérea buscará o domínio científico-tecnológico que lhe possibilite responder aos desafios impostos pelas características da guerra moderna.**

Nesse contexto, **tornam-se imperiosas a criação e a ampliação de polos tecnológicos integradores**, com o objetivo de conquistar a autossuficiência em projetos de desenvolvimento e na fabricação de sistemas de Comando, Controle, Comunicação, Computação e Inteligência (C4I), com vistas a eliminar, progressivamente, a dependência externa (Brasil, 2020b, p. 1, grifo próprio).

Apesar de a END levar o nome de “estratégia”, como a Estratégia Federal de Desenvolvimento Econômico e Social (EFDES), percebe-se que são documentos bastante distintos. Aquela é mais abrangente, representa o que o Ministério da Defesa almeja para a Defesa Nacional, sem se debruçar em como fazer, e aparentemente está mais no campo das ideias. Já este é mais programático e delimitado (no lapso temporal, nas metas, na identificação dos desafios e orientações).

Como se verifica no trecho supracitado, a END incumbe a FAB de buscar o domínio científico-tecnológico e afirma ser imperiosa a criação e a ampliação de polos tecnológicos. Contudo, o documento não prevê como, em quanto tempo, onde ou o aspecto mais importante quando se trata de governança orçamentária: quanto custará. Parece que a análise de Paulo Roberto de Almeida (2010b) da END de 2008 ainda permanece atual e fazendo sentido.

Igualmente, nesse contexto de paralelismo entre o que já foi estudado e o cenário mais atual, cabe citar a crítica de Malagutti (2021) quanto à vigência dos normativos. O autor analisou as versões da PND e da END enviadas pelo Ministério da Defesa ao Congresso Nacional em novembro de 2016, que foram aprovadas no legislativo, em votação simbólica, sem a realização de consulta pública, em dezembro de 2018. Segundo o autor, não foram sancionadas pelo presidente e, portanto, não entraram em vigor, permanecendo válidos os documentos de 2012.

O mesmo se repete, pois, em 22 de julho de 2020, o Ministério da Defesa enviou a versão atualizada dos documentos, conforme previsto na Lei Complementar nº 97, de 1999. O

Plenário do Senado aprovou o projeto em junho de 2022 e encaminhou para a Câmara dos Deputados, onde ainda se encontra estagnado. No momento em que este trabalho é redigido, o Ministério da Defesa lançou convite à sociedade para apresentar contribuições às propostas da PND e da END de 2024 (EBC, 2024).

Antes de analisar se o orçamento do COMAER atende às ações definidas na END, à luz dos princípios da governança orçamentária (OECD, 2015), especialmente quanto à programação orçamentária, passa-se para a explicação do percurso metodológico.

### 3. CAMINHOS DA PESQUISA

O trabalho consiste em um estudo de caso descritivo, envolvendo pesquisa documental e revisão de literatura. Para isso, foram pesquisados artigos acadêmicos no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando no campo de busca os termos “governança orçamentária”, “orçamento defesa”, “orçamento ministério da defesa”, e “estratégia nacional de defesa”, com filtro de “periódicos revisados por pares”. Inicialmente, foi utilizado o filtro do período dos últimos 5 anos. Contudo, tal filtro foi descartado, pois se percebeu que muitos materiais afins ao presente tema eram de anos mais antigos, sobretudo materiais sobre a PND e END.

Também foram realizadas buscas na rede mundial de dados, por artigos que eram citados nos materiais coletados e selecionados no Portal da CAPES, com o intuito de buscar fontes de dados mais fidedignas. Como o tema deste trabalho é da área de defesa, pesquisou-se artigos na página eletrônica da Escola Superior de Guerra (ESG) e da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), que divulgam trabalhos com foco na Segurança e Defesa.

Além dessas, também foram realizadas pesquisas documentais em páginas oficiais do governo. Todos os documentos utilizados neste trabalho foram pesquisados e extraídos de portais públicos, como a página do Ministério da Defesa, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, principalmente, dos endereços eletrônicos [www.fab.mil.br](http://www.fab.mil.br) e [www.sislaer.fab.mil.br](http://www.sislaer.fab.mil.br), fonte de todos os documentos do COMAER.

O Relatório de Gestão do COMAER relativo ao exercício de 2022 foi o ponto de partida na identificação dos principais documentos da governança orçamentária do órgão, bem como os artigos que citam documentos do COMAER (Brasil, 2016, 2018b, 2018a, 2021a, 2022, 2023b, 2023a; Santos Neta, 2021; Luz, 2019).

Por fim, esta é uma pesquisa com recorte transversal, com método de procedimento comparativo, pois há a análise e comparação dos dados do COMAER e da END (Marconi & Lakatos, 2023).

## 4. O ORÇAMENTO NO COMANDO DA AERONÁUTICA

### 4.1. Governança Orçamentária no Comando da Aeronáutica

O Comando da Aeronáutica (COMAER) é um órgão da Administração Pública Federal, subordinado ao Ministro de Estado da Defesa e, portanto, submetido a todos os princípios e normas da Administração Pública. No campo orçamentário, a dotação destinada ao Ministério da Defesa engloba a fração de cada Força, que realiza a gestão do seu orçamento de forma individualizada, obedecendo as prioridades estabelecidas na END (Brasil, 1999).

A missão da instituição é “manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vista à defesa da Pátria” e é importante compreender o tamanho de sua responsabilidade e atuação. A Força Aérea Brasileira (FAB) é responsável por defender o espaço aéreo, que compreende os 8,5 milhões de km<sup>2</sup> de extensão de todo o território brasileiro, somado à Zona Econômica Exclusiva (ZEE) - que possui 5,7 milhões de km<sup>2</sup>. Além disso, em cumprimento aos acordos internacionais, no que diz respeito ao controle do espaço aéreo, também é responsável por controlar voos em mais de 7,8 milhões de km<sup>2</sup> sobre o oceano atlântico, totalizando 22 milhões de km<sup>2</sup> (Brasil, 2023c). Para melhor elucidação do que a instituição realiza, ilustra-se, com a Figura 1, os dados da FAB relativos ao ano de 2022.

**Figura 1**  
*Força Aérea em números*



Fonte: Relatório de Gestão do COMAER (Brasil, 2023, p. 10).

A Figura 1 sintetiza os principais resultados da instituição em 2022. Foram mais de 112

mil horas voadas; 293 órgãos transportados nas asas da FAB; mais de 380 interceptações de aeronaves; mais de 1.700 kg de drogas apreendidas; mais de 1,6 milhão de movimentos de tráfego aéreo controlados; 395 processos de investigação de ocorrências aeronáuticas e espaciais. Tudo isso realizado por 33.637 militares de carreira; 33.988 militares temporários; 3.058 servidores civis; e 2.889 prestadores de tarefa por tempo certo, que atuam nas mais de 300 organizações militares em todo o território nacional e no exterior.

Para atingir esses resultados e cumprir com a sua missão institucional, o COMAER conta com o Planejamento Institucional da Aeronáutica<sup>4</sup>, que garante o suporte à execução dos planejamentos de longo, médio e curto prazo, nos três níveis da administração (estratégico, operacional e tático) e distribuídos em 5 fases.

---

<sup>4</sup> O COMAER criou o Sistema de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica (SPGIA), que tem a finalidade de prever e garantir a necessária eficácia e sustentabilidade, à medida que ocorre a transição para a Força Aérea do Futuro, dentro de uma visão orçamentária realista (Brasil, 2018a).

**Tabela 2**  
*Planejamento institucional do COMAER*

Nível	Fase do Planejamento	Finalidade	Documento
Estratégico	1	Concepção estratégica.	PND e END
	2	Diretrizes gerais; definição dos projetos estratégicos; mapa estratégico e a cadeia de valores da instituição.	Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER)
Operacional	3	Premissas do planejamento; Diretrizes do Comandante da Aeronáutica; e o Planejamento Orçamentário	Diretriz de Planejamento (DIPLAN)
	4	Planejamento setorial, cada Órgão de Direção Setorial e de Assessoramento (ODSA) tem a sua diretriz.	Plano Setorial (PLANSET).
Tático	5	Planejamento de curto prazo no nível de Unidade Administrativa.	Programa de Trabalho Anual (PTA)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Relatório de Gestão do Comando da Aeronáutica (Brasil, 2023c).

A Tabela 2 sintetiza como é o planejamento institucional do COMAER, que é dividido em 5 fases. A primeira se encontra no nível estratégico, tendo por finalidade a concepção estratégica, e é representada pela PND e pela END. Ainda no nível estratégico, há a segunda fase, com a finalidade de estabelecer as diretrizes gerais, os projetos estratégicos, o mapa estratégico e a cadeia de valores da instituição, e se concretiza no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER). Passando para o nível operacional, chega-se na terceira fase do planejamento, onde são identificadas as premissas de planejamento, as diretrizes do Comandante da Aeronáutica e o planejamento orçamentário. O documento de referência dessa fase é a Diretriz de Planejamento (DIPLAN). A quarta fase, também no nível operacional, é restrita ao planejamento setorial de cada órgão de direção setorial e de assessoramento, que é formalizado por meio do Plano Setorial (PLANSET). Por fim, chega-se ao último nível (tático) e fase. A quinta fase consiste no planejamento de curto prazo de cada unidade administrativa, que edita seu Programa de Trabalho Anual (PTA).

As fases posteriores são dependentes e decorrentes das anteriores e todas são importantes, mas é interessante destacar a visão da instituição sobre a segunda etapa, no que diz respeito ao Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER). O planejamento aliado à visão sistêmica da instituição tende a lograr mais êxito em alcançar objetivos audaciosos no longo prazo, quando em comparação a iniciativas isoladas. Um plano de médio/longo prazo influencia na governança orçamentária e, conseqüentemente, na qualidade do gasto público ao longo dos ciclos orçamentários. Assim, “[...] o PEMAER institucionaliza um processo contínuo de planejamento e gestão estratégica que registra e revisa, sistematicamente, objetivos

estratégicos e linhas de ação de médio e longo prazo, coerente com a Concepção Estratégica e com as orientações governamentais mais abrangentes” (Brasil, 2023, p. 39).

A Diretriz de Planejamento Institucional (DIPLAN), por sua vez, tem o caráter de integração e articulação entre o nível estratégico e o operacional, relacionando o PEMAER com as ações a serem desenvolvidas pelo COMAER, no horizonte temporal de 5 anos e considerando a realidade orçamentária do país e da instituição (Brasil, 2023a).

O Plano Setorial (PLANSET) é o documento elaborado por cada Órgão de Direção Setorial e de Assistência Imediata (ODSA) e que define os objetivos e metas que contribuirão para o alcance dos objetivos definidos no PEMAER e no cumprimento das diretrizes da DIPLAN. É um plano elaborado para o médio prazo (4 anos) e orienta as ações que devem ser colocadas em prática pelas unidades subordinadas, por meio de seus Programas de Trabalho Anual (PTAs).

Todos os documentos citados na Tabela 2 e acima explanados compõem a governança orçamentária do COMAER. Cabe, entretanto, acrescentar mais dois documentos importantes neste rol: a Diretriz de Implantação do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) no COMAER, DCA 11-28 (Brasil, 2021a); e o Plano de Ação do COMAER, PCA 11-44 (Brasil, 2024c).

Este é o documento que tem por finalidade apresentar a programação orçamentária do órgão de cada exercício financeiro, para viabilizar a elaboração e/ou atualização dos Planos Setoriais dos Órgãos de Direção Geral, Setorial e de Assistência Direta e Imediata (ODGSA). O Plano de Ação é elaborado assim que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é sancionada, e é com base nele que a Setorial Contábil do COMAER realiza as descentralizações dos créditos orçamentários às Unidades Gestoras para a execução do orçamento anual. É um documento importante na governança orçamentária da instituição, pois é onde estão consolidadas as informações do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), da Diretriz de Planejamento Institucional (DIPLAN), dos Planos Setoriais dos ODGSA (PLANSET) e dos Programas de Trabalho Anual das Unidades Gestoras (PTA), de acordo com a realidade orçamentária do exercício a que diz respeito (Brasil, 2024c).

O outro documento relevante (DCA 11-28) é fruto da Ação Estratégica de Defesa “estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades”, que, na versão mais atual da END, é a AED de nº 18 (Brasil, 2020b). Desde 2012, a PND e a END almejavam estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais. Assim, o COMAER implementou o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), uma metodologia que considera a realidade orçamentária (de

restrição) na interpretação e aplicação das orientações políticas diante do emprego do Poder Militar, com o intuito de obter uma estrutura de Defesa mais bem capacitada e de acordo com a necessidade do país (Brasil, 2021a).

Os estudos do PBC na FAB se intensificaram em 2017, quando se buscava adequar o dimensionamento das frotas das aeronaves KC-390 e F-39, os dois grandes projetos estratégicos da instituição. Com a evolução dos estudos, verificou-se que o escopo do PBC, na realidade, deveria ser aumentado para toda a FAB. Desta forma, ficou estabelecido que as aquisições de sistemas e equipamentos, a elaboração de doutrinas e a definição de atividades de formação, pós-formação e de adestramento do efetivo devem ser precedidas de análise do PBC (Brasil, 2021a).

Um exemplo e fruto da aplicação do PBC foi a negociação entre o COMAER e a EMBRAER, fabricante da aeronave KC-390, para redução da frota, prevista em 28 unidades, para 22. Segundo Nota Oficial da FAB, a quantidade inicialmente contratada se demonstrou superior à realidade orçamentária do órgão, tanto para aquisição (investimento) quanto para o suporte logístico para os anos vindouros (custeio). Além disso, a frota já em uso apresentava excepcional desempenho, com alto índice de disponibilidade. Desta forma, era necessário adequar o contrato ao contexto socioeconômico e ao interesse público (Brasil, 2021b).

Outro fato interessante a se apresentar é a reestruturação da FAB, lançada em 2016. Xavier Da Luz (2019) e Santos Neta (2021) comentam em seus estudos sobre essa mudança institucional, que consistiu em separar unidades que desempenhavam atividades operacionais e administrativas. O foco era nas necessidades operacionais e na diminuição das atividades-meio àquelas efetivamente necessárias (Brasil, 2018a). Essa medida também visava a racionalização dos efetivos, com a redução dos militares de carreira e com o aumento dos temporários, pois a estratégia para impactar no orçamento de pessoal, sobretudo em uma visão de futuro, é diminuir os gastos com inativos e pensionistas (Brasil, 2016; Santos Neta, 2021; Luz, 2019).

Em 2021, Santos Neta (2021) analisou os dados do efetivo da FAB e do seu orçamento de 2015 a 2020 à luz da reestruturação institucional supracitada, e concluiu que houve redução dos militares de carreira e um aumento dos temporários, especialmente da área administrativa. No entanto, ainda não é perceptível o impacto dessa mudança no orçamento da FAB (Santos Neta, 2021).

A diretriz para a reestruturação da FAB (Brasil, 2016) levou em conta os preceitos da PND e da END: o Brasil é um país pacífico, mas que em meio à paz é necessário preparar-se para o combate, adaptando-se continuamente às novas realidades. Embora não estivesse expresso, pode-se deduzir que aquela medida estava atendendo a AED que ordena “Adequar a

composição dos efetivos do Setor de Defesa, com base em uma política de racionalização dos recursos humanos”. Esse é o texto utilizado na AED nº 28 na END de 2020 e na AED nº 21 na END de 2016. Na END de 2012 e de 2008, a redação era um pouco diferente, mas com o mesmo sentido. Portanto, aduz-se que, desde a concepção da estratégia, há a orientação para a racionalização dos efetivos das Forças Armadas

Outro fato que reforça a adaptação da instituição a essa AED e que visa impactar no orçamento de pessoal é a Diretriz do Comandante da Aeronáutica de 2019 (Comando da Aeronáutica, 2019) quanto a viabilidade para a convocação de oficiais superiores convocados (R3) nas áreas de ciência e tecnologia e atividades acadêmicas. Até o presente momento, os processos seletivos da FAB para militares temporários eram restritos às praças (3º sargento) e aos oficiais subalternos (tenentes), mas recentemente, em abril de 2024, iniciou o primeiro processo seletivo para oficiais superiores (majores) temporários.

Todos esses documentos são úteis para aferir o nível de compromisso da governança orçamentária do Comando da Aeronáutica na perspectiva principiológica da OECD (2015), o que é reforçado pela composição do orçamento do órgão, conforme explicado no próximo item.

#### **4.2. Composição do Orçamento do COMAER**

O orçamento anual dos órgãos do Poder Executivo é codificado por diversas informações qualitativas e quantitativas, a saber: Órgão/Unidade Orçamentária (Quem é o responsável por fazer?); Programa do Plano Plurianual (O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?); Ação (O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?) (Brasil, 2024b). Existem outras classificações, segundo o Manual Técnico Orçamentário (Brasil, 2024b), mas essas são as principais para este trabalho. Os Programas, Ações Orçamentárias e respectivos valores aprovados na LOA para o COMAER em 2024 foram:

**Tabela 3:**  
*Orçamento do COMAER para 2024*

<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>Valor Total (R\$)</b>	<b>Valor da Ação/Total Geral</b>
	0179 – Pensões Militares das Forças Armadas	5.325.391.656,00	16,73%
	0181 – Aposentadoria e Pensões Civis da União	1.215.759.168,00	3,82%
	09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	91.567.905,00	0,29%
	2000 – Administração da Unidade	271.860.710,00	0,85%
	2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus dependentes	570.535.131,00	1,79%
	20TP – Ativos Civis da União	442.544.496,00	1,39%
	212B – Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	667.139.195,00	2,10%
0032 – Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo	214H – Inativos Militares das Forças Armadas	8.067.299.650,00	25,35%
	216H – Ajuda de Custos para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	39.614.703,00	0,12%
	21D0 – Reforma, Manutenção e Readequação de Próprios Nacionais Residenciais para os Comandos Militares	36.418.325,00	0,11%
	2865 – Suprimento de Fardamento	49.427.327,00	0,16%
	2867 – Ativos Militares das Forças Armadas	7.360.337.615,00	23,13%
	2E74 – Estruturação e Modernização de Unidades de Saúde das Forças Armadas	19.050.00,00	0,06%
	00UF – Aquisição de terrenos e construção de unidades habitacionais destinadas à moradia do pessoal da Aeronáutica	4.500.000,00	0,01%
	21EP – Retribuição no Exterior	149.763.068,00	0,47%
0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	00QG – Anistiados Políticos – Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais	14.298.535,00	0,04%
0902 – Operações Especiais: Financiamento com Retorno	00JE – Financiamento Imobiliário para o Pessoal da Aeronáutica	7.194.886,00	0,02%
0906 – Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortização)	0284 – Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	919.148.687,00	2,89%
	00S6 – Benefício Especial e Demais Complementações de Aposentadorias	26.000,00	0,00%
0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0536 – Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	1.190.343,00	0,00%
	0739 – Indenização a Anistiados Políticos em Prestação Única ou em Prestação Mensal, permanente e Continuada nos termos da Lei nº 10.559, de 2002	365.506.180,00	1,15%
0910 – Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos e Entidades	00UU – Contribuições Regulares a Organismos Internacionais de Direito Privado sem Exigência de Programação Específica	736.170,00	0,00%

<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>Valor Total (R\$)</b>	<b>Valor da Ação/Total Geral</b>	
Nacionais e Internacionais 0999 – Reserva de Contingência 6111 – Cooperação da Defesa para o Desenvolvimento Nacional	0Z00 – Reserva de Contingência – Financeira	7.363.900,00	0,02%	
	20IG – Apoio ao Programa Força no Esporte (PROFESP) e Projeto João do Paulo (PJP)	2.050.000,00	0,01%	
	14T0 – Aquisição de Aeronave de Caça e Sistemas Afins – Projeto FX-2	1.358.140.313,00	4,27%	
	14XJ – Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas – Projeto KC-390	682.336.408,00	2,14%	
	2048 – Manutenção e Suprimento de Material Aeronáutico	638.311.362,00	2,01%	
	20IH – Modernização e Revitalização de Aeronaves e Sistemas Embarcados	12.375.981,00	0,04%	
	20SA – Manutenção de Sistemas de Informações Militares da Força Aérea	15.124.247,00	0,05%	
	20T4 – Atividades do Centro de Apoio a Sistemas Logísticos de Defesa	158.959,00	0,00%	
	20XB – Pesquisa e Desenvolvimento no Setor Aeroespacial	30.924.685,00	0,10%	
	20XV – Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB	2.478.600.00,00	7,79%	
	212O – Movimentações Militares	288.093.388,00	0,91%	
	217W – Operação de Sistemas Espaciais de Observação da Terra	2.157.971,00	0,01%	
	219D – Adequação de Ativos e Infraestrutura das Organizações Militares	36.049.418,00	0,11%	
	6112 – Defesa Nacional	21A0 – Aprestamento das Forças – Manutenção da prontidão e da capacidade operativa	168.586.258,00	0,53%
		21CM – Recomposição dos Meios da Força Aérea Brasileira	34.365.410,00	0,11%
		2866 – Ações de Caráter Sigiloso	3.410.098,00	0,01%
		2868 – Combustíveis e Lubrificantes de Aviação	340.730.320,00	1,07%
2913 – Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos		10.000.000,00	0,03%	
162M – Conversão das aeronaves AIRBUS 330-200		44.021.639,00	0,14%	
21GN – Funcionamento de Estabelecimentos de Ensino Profissional Militares do Ministério da Defesa		13.553.683,00	0,04%	
21GO – Funcionamento das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação do Ministério da Defesa		8.013.340,00	0,03%	
21GP – Funcionamento dos Estabelecimentos de Educação Básica Militares do Ministério da Defesa		5.779.697,00	0,02%	
21GQ – Funcionamento dos Estabelecimentos de Ensino Superior Militares do Ministério da Defesa		27.732.310,00	0,09%	
<b>Total</b>	<b>31.827.189.228,00</b>	<b>100%</b>		

Fonte: Elaborada pelo autor, com base no PCA 11-44/2024 (Brasil, 2024c).

A tabela acima mostra a composição do orçamento do COMAER para o exercício de

2024, com dotação total de R\$ 31.827.189.228,00, distribuídos em 45 Ações Orçamentárias e 9 Programas.

Segundo o PPA 2024-2027, 2 desses 9 Programas estão alinhados à PND e à END, os Programas 6111 (Cooperação da Defesa para o Desenvolvimento Nacional) e 6112 (Defesa Nacional) (Brasil, 2024a). Isto é, 19% (ou R\$ 6.200.515.487,00) do total do orçamento anual do COMAER de 2024 se destinam a ações orçamentárias que contribuem para o alcance dos objetivos dos Programas do PPA que se fundamentam na PND e END.

Aspecto que chama a atenção na tabela acima é que a maior parte do orçamento da pasta, especificamente 65,21% (ou R\$ 20.753.028.921,00), é destinada às ações do Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo Federal, para ativos, inativos e pensões militares. Para melhor elucidação, os dados da Tabela 3 foram classificados do maior percentual até a Ação Orçamentária que recebe percentual igual ou maior a 1%.

**Tabela 4**  
*Classificação das Ações com valor maior ou igual a 1% do total*

<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>Valor Total (R\$)</b>	<b>Valor da Ação/Total Geral</b>
0032 – Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo	214H – Inativos Militares das Forças Armadas	8.067.299.650,00	25,35%
	2867 – Ativos Militares das Forças Armadas	7.360.337.615,00	23,13%
	0179 – Pensões Militares das Forças Armadas	5.325.391.656,00	16,73%
	20XV – Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB	2.478.600.000	7,79%
6112 – Defesa Nacional	14T0 – Aquisição de Aeronave de Caça e Sistemas Afins – Projeto FX-2	1.358.140.313,00	4,27%
	0032 – Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo	0181 – Aposentadoria e Pensões Civis da União	1.215.759.168,00
0906 – Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortização)	0284 – Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	919.148.687,00	2,89%
6112 – Defesa Nacional	14XJ – Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas – Projeto KC-390	682.336.408,00	2,14%
0032 – Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo	212B – Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	667.139.195,00	2,10%
6112 – Defesa Nacional	2048 – Manutenção e Suprimento de Material Aeronáutico	638.311.362,00	2,01%
0032 – Programa de gestão e manutenção do Poder Executivo	2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus dependentes	570.535.131,00	1,79%
	20TP – Ativos Civis da União	442.544.496,00	1,39%
0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0739 – Indenização a Anistiados Políticos em Prestação Única ou em Prestação Mensal, permanente e Continuada nos termos da Lei nº 10.559, de 2002	365.506.180,00	1,15%
6112 – Defesa Nacional	2868 – Combustíveis e Lubrificantes de Aviação	340.730.320,00	1,07%

Fonte: PCA 11-44/2024 (Brasil, 2024c). Elaborado pelo autor.

A Tabela 4 classifica as 14 Ações Orçamentárias do COMAER com valor que corresponde a mais de 1% do valor total. Somadas, essas ações representam 95,62% (ou R\$ 30.431.780.181,00) do total previsto para o COMAER, restando, portanto, R\$ 1.395.409.047,00 (4,38%) para as outras 31 ações. Cinco das ações elencadas na Tabela 4 contribuem para o Programa Defesa Nacional do PPA (Programa 6112): 20XV – Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB; 14T0 – Aquisição de Aeronave de Caça e Sistemas Afins – Projeto FX-2; 14XJ – Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas – Projeto KC-390; 2048 – Manutenção e Suprimento de Material Aeronáutico; e 2868 – Combustíveis e Lubrificantes de Aviação, e, somadas, correspondem a R\$ 5.498.118.403,00 ou 17,27% do total.

O PEMAER (Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018 – 2027), elaborado a partir da END, seleciona 18 Projetos Estratégicos, àqueles que têm início previsto durante a vigência do Plano: ARP-REC, Carponis, E-99M, F-X2, KC-390, MICLA-BR, Míssil BVR, VLM, Adequação da Ala 2, ADS-B Continental, ATN-BR, CEA, Centro de Controle Guaratinguetá, Estande Operacional, Radar de Defesa Aérea, IFF Modo 4, LINK-BR2 e PROPHIPER (Brasil, 2018b).

Desse rol, verifica-se que os Projetos F-X2 e KC-390 possuem ação orçamentária própria, respectivamente: 14T0 – Aquisição de Aeronave de Caça e Sistemas Afins – Projeto FX-2; e 14XJ – Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas – Projeto KC-390. Os Projetos ADS-B Continental, ATN-BR e Centro de Controle Guaratinguetá são do Sistema de Controle do Espaço Aéreo e custeados por recursos da ação orçamentária 20XV - Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB. Contudo, o escopo da ação vai muito além desses 3 projetos e, neste momento, não é possível quantificar o percentual da dotação da ação destinada a esses projetos, selecionados como estratégicos para o PEMAER.

## **5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Conforme descrito na segunda seção deste trabalho, pode-se considerar que a “[...] governança orçamentária compreende as normas, práticas e processos para a formulação e gestão do orçamento público, com base nos objetivos estratégicos, para a melhoria dos gastos públicos”. A Tabela 1 apresentou os 10 princípios de governança orçamentária estabelecidos pela OECD (2015) e distribuídos em 4 dimensões, segundo Bijos (2014), sendo que, na dimensão programática, encontra-se o segundo princípio: “Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo”.

Neste trabalho, não estão sendo analisadas as prioridades estratégicas de médio prazo do governo, *lato sensu*, mas de um setor específico dele - o setor de defesa - e de um órgão específico - o COMAER. Desta forma, visto que a OCDE propôs como boa prática de governança orçamentária o segundo princípio, questiona-se: o orçamento do Comando da Aeronáutica está alinhado às prioridades estratégicas? Se sim, quais são essas prioridades? Primeiramente, é importante lembrar que “prioridade” diz respeito à condição do que ocupa o primeiro lugar em urgência ou necessidade (Weiszflog, 2015). Portanto, para responder a essas questões, deve-se identificar quais são as necessidades mais relevantes, que devem ser sanadas primeiro.

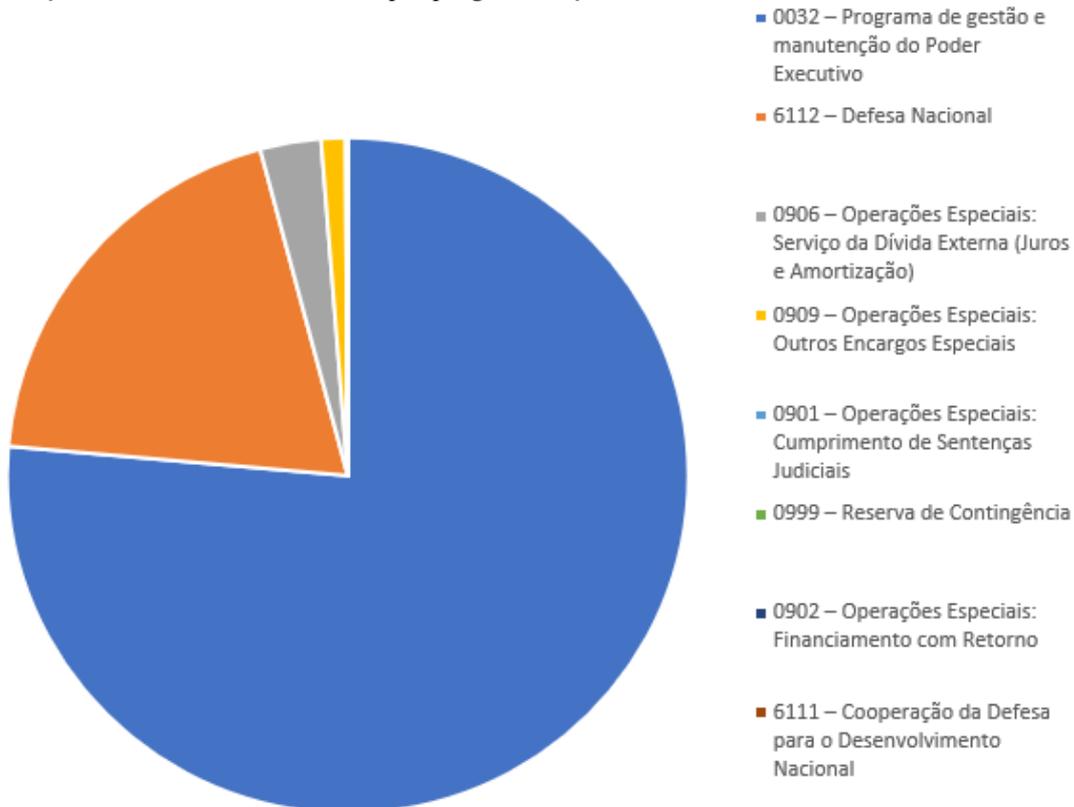
Verificou-se nas seções anteriores que a Política e a Estratégia Nacional de Defesa são os documentos de mais alto nível estratégico e que norteiam a atuação dos atores do setor de defesa. Na END, são apresentadas as AEDs que contribuem com o alcance dos Objetivos de Defesa Nacional estabelecidos pela PND. Sem diminuir a importância das Ações e dos Objetivos, mas não se identificou nesses documentos quais as prioridades do setor de defesa. Não se sabe quais das 86 AEDs se aplicam, ou não, à FAB, tampouco é possível afirmar se alguma Ação tem prioridade em relação às outras. Nesse sentido, afirma-se que a PND e a END contribuem com a governança orçamentária do COMAER, pois são os documentos balizadores, onde se encontram os objetivos e as ações estratégicas do setor de defesa como um todo, mas não se sabe o que é mais importante e, portanto, deve ser priorizado.

Apesar dessa constatação, o COMAER demonstra resultado positivo no que tange à governança orçamentária. O PEMAER orienta as ações a serem desenvolvidas pela instituição considerando o horizonte temporal de 10 anos. É nesse documento que estão elencados os projetos estratégicos e prioritários para o COMAER: ARP-REC, Carponis, E-99M, F-X2, KC-390, MICLA-BR, Míssil BVR, VLM, Adequação da Ala 2, ADS-B Continental, ATN-BR, CEA, Centro de Controle Guaratinguetá, Estande Operacional, Radar de Defesa Aérea, IFF Modo 4, LINK-BR2 e PROHIPER (Brasil, 2018b).

Ao analisar o orçamento do COMAER para o exercício de 2024, conforme dados da Tabela 3, verifica-se que a maior parte se destina ao Programa 0032 - gestão e manutenção do Poder Executivo, restando pouca margem para os projetos estratégicos. Os gráficos 1 e 2, abaixo, evidenciam esse cenário, mas também mostram que, dentro da discricionariedade do Programa 6112 - Defesa Nacional, as 3 ações orçamentárias mais relevantes são as que custeiam projetos selecionados no PEMAER.

**Gráfico 1**

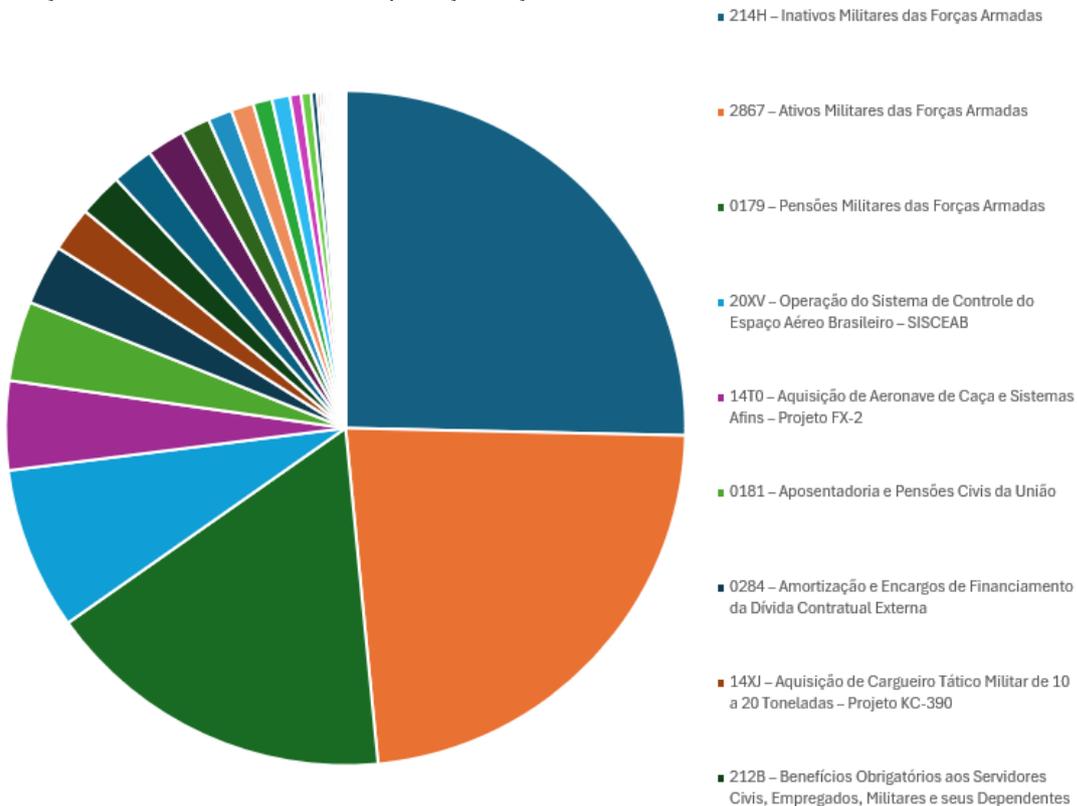
*O orçamento do COMAER em 2024 por programa orçamentário*



Fonte: Elaborada pelo autor, com base no PCA 11-44/2024 (Brasil, 2024c).

**Gráfico 2**

*O orçamento do COMAER em 2024 por ação orçamentária*



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no PCA 11-44/2024 (Brasil, 2024c).

O Gráfico 1 mostra o orçamento do COMAER para o exercício de 2024 por programas orçamentários e evidencia que 76% do total do órgão é destinado à gestão e manutenção do Poder Executivo (Programa 0032). A segunda maior parcela, 19%, é destinada à Defesa Nacional (Programa 6112), programa do PPA que contribui com o alcance dos Objetivos da Política Nacional de Defesa e das Ações da Estratégia Nacional de Defesa. Já o Gráfico 2 apresenta esse mesmo orçamento, mas dividido por ações orçamentárias, que, ao todo são 45 e apenas as 9 ações mais vultosas foram listadas ao lado do gráfico. É neste gráfico que fica evidente que, excluídas as ações relativas ao pagamento de pessoal e encargos sociais (214H; 2867; 0179; 0181; e 212B) e da amortização e encargos de financiamento da dívida contratual externa (0284), as ações mais relevantes são: 20XV – Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro; 14T0 – Projeto FX-2; e 14XJ – Projeto KC-390, que somadas correspondem a 14% do total geral.

A ação orçamentária 20XV custeia os Projetos do PEMAER ADS-B Continental, ATN-BR e Centro de Controle Guaratinguetá, entre outras atividades do SISCEAB. A ação 14T0 custeia exclusivamente o Projeto do PEMAER FX-2, enquanto a ação 14XJ é responsável pelo Projeto do PEMAER KC-390.

Portanto, a partir dos dados apresentados, é possível concluir que o orçamento anual do COMAER está alinhado às prioridades do órgão, pois a parcela do orçamento que pode ser destinada aos projetos estratégicos de fato é aplicada em projetos que estão elencados como prioridade no PEMAER (Brasil, 2018b).

Diante de todo o exposto, infere-se que o COMAER possui instrumentos de governança orçamentária, de longo prazo por meio do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (Brasil, 2018b); de médio prazo representados na Diretriz de Planejamento Institucional (Brasil, 2023b) e nos Planos Setoriais de cada Órgão de Direção Setorial e de Assistência Imediata; e de curto prazo por meio dos Programas de Trabalho Anual da Unidades Gestoras e do Plano de Ação do COMAER de cada exercício financeiro. Na quarta seção deste trabalho se verificou que estes instrumentos de governança buscam alinhar as prioridades estratégicas do órgão à realidade orçamentária e que, inclusive, já se colhe resultados das boas práticas, como o caso do Planejamento Baseado em Capacidades e a reestruturação institucional. Ao que tudo indica, no âmbito do COMAER é possível afirmar que há a aplicação do segundo princípio de governança orçamentária da OCDE, “alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo”.

A maior parte dos documentos estudados do COMAER, bem como as ações

orçamentárias, citam como fundamento legal a END. Contudo, não há uma indicação de qual AED é impactada. Em alguns casos, deduziu-se que a atuação do órgão atendia a determinada AED da END (caso da reestruturação institucional iniciada em 2016 e do PBC), mas nos Projetos Estratégicos do PEMAER não foi possível fazer essa dedução. Isso se demonstrou um elemento de dificuldade neste estudo, pois se sabe que a ação orçamentária 14T0 – Aquisição de Aeronave de Caça e Sistemas Afins – Projeto FX-2 tem como fundamento legal a END, conforme cadastro da ação no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Entretanto, resta a dúvida: qual AED da END é impactada com isso? Será que o Projeto FX-2 contribui com a AED 8, que é “dotar o País de Forças Armadas modernas, bem equipadas, adestradas e em estado de permanente prontidão, capazes de desencorajar ameaças e agressões”? Essa lacuna pode inspirar outros estudos.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A END é um importante documento para a sociedade, pois norteia as decisões dos atores do setor de defesa para o atingimento dos objetivos da PND, uma política pública que garante a soberania nacional. Esses documentos representam o marco inicial da governança orçamentária do Comando da Aeronáutica, que compreende muitos outros normativos (internos), processos, procedimentos e atores, na busca pela melhor gestão dos recursos orçamentários que são limitados.

Intrigada pela questão se o orçamento do COMAER atende às ações definidas na END, chega-se à conclusão de que a END norteia as decisões alocativas do orçamento do COMAER, mas que não é possível estabelecer uma relação direta entre o orçamento anual do órgão e qual/quais AEDs da END são impactadas. Isso porque a segunda maior parte do orçamento do órgão é destinada ao Programa 6112 - Defesa Nacional, que se fundamenta na END, conforme PPA 2024-2027, e possivelmente porque a END tem muito mais característica de documento de intenções do que uma estratégia programática do setor de defesa.

Diante do exposto, considera-se como principal contribuição deste trabalho a constatação de que, apesar da conclusão do parágrafo anterior, foi possível verificar que, no âmbito do Comando da Aeronáutica, existem evidências da aplicação do segundo princípio de governança orçamentária da OECD (alinhar o orçamento anual às prioridades estratégicas), e quem ganha com isso é a sociedade, beneficiária da política pública – defesa nacional.

Um aspecto limitante desta pesquisa foi a impossibilidade de realizar uma análise mais profunda da END, justamente por ser um documento, em certa medida, genérico e vago. Não há clareza de quais AEDs são afetadas à Força Aérea ou um detalhamento da sua implementação

e execução. Outro aspecto limitante identificado ao longo do estudo foi quanto aos princípios de governança orçamentária propostos pela OECD, pois não foi possível explorar os outros 9 princípios da governança orçamentária, em decorrência da necessidade de delimitação do escopo da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, C. W. de. (2010a). *Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas*, 16(1).
- Almeida, C. W. L. de. (2023). Gastos de defesa no Brasil 1999-2021. *Revista da Escola Superior de Guerra*, 38(82):49-82.  
<https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1291/1070>
- Almeida, P. R. de E. (2010). Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. *Meridiano 47*.
- Bijos, P. R. S. (2014). *Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão*. 6–44.  
[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411\\_Principal\\_Finalizado\\_145609.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/503101/1400411_Principal_Finalizado_145609.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Borges, A. C. C. S. (2022). Governança orçamentária: uma perspectiva institucionalista. Em L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança Orçamentária no Brasil* (p. 33–58). IPEA. <https://doi.org/>: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-043-1>
- Brasil. (1996). *Política de Defesa Nacional*.
- Brasil. (1999). Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Em *Diário Oficial da União de 10 de junho de 1999*. Diário Oficial da União de 10 de junho de 1999.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm)
- Brasil. (2012). *Livro Branco de Defesa Nacional*.
- Brasil. (2016). DCA 11-53 Diretriz para a reestruturação da Força Aérea Brasileira. Em *Boletim do Comando da Aeronáutica nº 82* (p. 9–25).
- Brasil. (2018a). DCA 11-45 Concepção Estratégica Força Aérea 100. Em *Boletim do Comando da Aeronáutica nº 180, de 15 de outubro de 2018* (p. 9–40). Comando da Aeronáutica.

- Brasil. (2018b). PCA 11-47 Plano estratégico militar da aeronáutica 2018 - 2027. Em *Boletim do Comando da Aeronáutica nº 222, de 20 de dezembro de 2018* (p. 09–42). Comando da Aeronáutica.
- Brasil. (2020a). Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020. Em *Diário Oficial da União, de 27 de outubro de 2020*. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10531.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10531.htm)
- Brasil. (2020b). Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. Em *Ministério da Defesa* (p. 5–79). [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf)
- Brasil. (2021a). DCA 11-28 Diretriz de implantação do planejamento baseado em capacidades no COMAER. Em *Boletim do Comando da Aeronáutica nº 24, de 4 de fevereiro de 2021* (p. 9–23). Comando da Aeronáutica.
- Brasil. (2021b). Informações sobre contrato da Aeronave KC-390. Em *Força Aérea Brasileira* (p. 1–2). [www.fab.mil.br](http://www.fab.mil.br).  
[https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/37387/NOTAOFICIAL-  
InformaçõessobrecontratodaAeronaveKC-390](https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/37387/NOTAOFICIAL-InformaçõessobrecontratodaAeronaveKC-390)
- Brasil. (2022). MCA 170-1 Processo orçamentário do Comando da Aeronáutica 2022. Em *Boletim Comando da Aeronáutica nº 74, de 20 de abril de 2022* (p. 9–62). Comando da Aeronáutica.
- Brasil. (2023a). DCA 11-118 Diretriz de Planejamento Institucional (p. 9–42). Comando da Aeronáutica.
- Brasil. (2023b). DCA 11-118 Diretriz de Planejamento Institucional. Em *Boletim do Comando da Aeronáutica de 24 de novembro de 2023* (p. 9–42). Comando da Aeronáutica.
- Brasil. (2023c). *Relatório de Gestão do Comando da Aeronáutica*.
- Brasil. (2024a). *Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2024b). Manual Técnico Orçamentário. Em *Ministério do Planejamento e Orçamento Secretaria de Orçamento Federal*.  
<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf>

- Brasil. (2024c). PCA 11-44 Plano de Ação do Comando da Aeronáutica 2024. Em *Boletim do Comando da Aeronáutica nº 51, de 14 de março de 2024*. Comando da Aeronáutica.
- Campos, R. (2018). *A Constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988* (P. R. de Almeida, Org.). LVR Editora.
- Comando da Aeronáutica. (2019). *Aviso Interno nº 01/GC3*. Boletim do Comando da Aeronáutica de 14/02/2019.
- Empresa Brasil de Comunicação. (2024, março 5). *Ministério da Defesa convoca sociedade para contribuir com a Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202403/ministerio-da-defesa-convoca-sociedade-para-contribuir-com-a-politica-nacional-de-defesa-e-estrategia-nacional-de-defesa>
- Escola Nacional de Administração Pública. (2023, maio 19). *Governança orçamentária segundo padrões da OCDE*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=SazUYrrIKwA>
- Giacomoni, J. (2019). *Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo*. Atlas.
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2023). *Fundamentos de metodologia científica* (9 ed [2. Reimpr.]). Atlas.
- Matos, P. de O., Fingolo, J. M., & Schneider, R. A. (2017). Orçamento público e defesa nacional uma análise do orçamento de defesa brasileiro no período de 2000 a 2016. *Revista da Escola de Guerra Naval (Ed. português)*, 23(1), 211–238. <https://doi.org/10.22491/1809-3191.v23n1.p211-238>
- OECD. (2015). *Principles of Budgetary Governance*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>
- Ossler Malagutti, M. A. (2021). How do the Brazilian 2016 National Policy and Strategy of Defence dialogue with each other?/Como a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa de 2016 dialogam entre si? *Meridiano 47*, 22. <https://doi.org/10.20889/M47e22005>
- Pereira, P. R. (2011). O que precede o Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro? *Revista da Escola de Guerra Naval (Ed. português)*, 17(1), 33–49.

- Santos, L. W. dos. (2018). Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo? *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2).  
<https://doi.org/10.26792/rbed.v5n2.2018.75114>
- Santos, R. de C. L. F. dos. (2022). Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. Em L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança Orçamentária no Brasil* (p. 105–132). IPEA.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-043-1>
- Santos Neta, L. B. dos. (2021). A reestruturação da Força Aérea Brasileira e seus impactos sobre a composição do efetivo da FAB. *ANAIS DO XI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ENABED)*.  
[https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1614815686\\_ARQUIVO\\_8448f7783a79b4ea7c437b6483ba0040.pdf](https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1614815686_ARQUIVO_8448f7783a79b4ea7c437b6483ba0040.pdf)
- Silva, J. C. P. da, & Nascimento, J. C. H. B. do. (2023). Determinantes da governança orçamentária: uma proposta de framework. *Revista de Gestão e Secretariado*, 14(6), 9950–9967. <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2350>
- Soares, L. L. (2021). *NORMAS GERAIS SOBRE DIREITO FINANCEIRO*.
- Weiszflog, W. (2015). *Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. Editora Melhoramentos Ltda. <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>
- Xavier Da Luz, C. (2019). *A Reestruturação da Força Aérea Brasileira: uma resposta embrionária para o aumento de investimentos em Defesa?*  
[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24957/1/2019\\_ChristianeXavierDaLuz\\_tcc.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/24957/1/2019_ChristianeXavierDaLuz_tcc.pdf)