

HENRIQUE FERREIRA COSTA

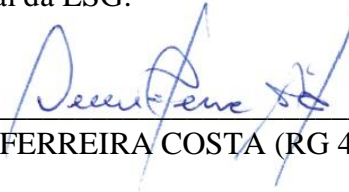
**A GOVERNANÇA DAS FORÇAS ARMADAS E SUA AUTONOMIA DE GESTÃO  
NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA DEFESA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Escola Superior de Guerra - *Campus* Brasília,  
como exigência parcial para obtenção do título  
de Especialista em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Prof. Dr. José Roberto Pinho de  
Andrade Lima

Brasília  
2020

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da Escola Superior de Guerra (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho ou mencioná-los para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam, necessariamente, qualquer orientação institucional da ESG.



---

HENRIQUE FERREIRA COSTA (RG 476.360-MD)

**HENRIQUE FERREIRA COSTA**


**A GOVERNANÇA DAS FORÇAS ARMADAS E SUA AUTONOMIA DE  
GESTÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA DEFESA**


Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola Superior de  
Guerra – Campus Brasília, como  
exigência parcial para a obtenção do  
título de Especialista em Altos Estudos  
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

Brasília, DF, 23 de OUTUBRO de 2020

  
\_\_\_\_\_  
JOSÉ ROBERTO P. DE ANDRADE LIMA (Ten Cel Vet EB)  
Orientador

  
\_\_\_\_\_  
PETERSON FERREIRA DA SILVA (Prof. Dr.)  
Avaliador 1

  
\_\_\_\_\_  
Cel Vet MSc BEATRIZ HELENA F. FUCK T. FERREIRA (CHELOG/MD)  
Avaliador 2

## A governança das Forças Armadas e sua autonomia de gestão no âmbito do Ministério da Defesa

Henrique Ferreira Costa<sup>1</sup>

### RESUMO

No contexto de aperfeiçoamento da Administração Pública Federal, foi criado, em 1999, o Ministério da Defesa (MD), que na execução de sua missão constitucional, assume um papel catalizador e intermediador entre as Forças Armadas e a sociedade, e possui sob sua subordinação os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Na relação de interlocutor, o MD possui um peculiar relacionamento com os Comandos das Forças, sendo a linha limítrofe de sua atuação delimitada pela relação governança x gestão, guiando o seu alcance. Assim, o objetivo deste estudo foi analisar como se encontra estabelecida a autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças perante às atribuições do MD, haja vista suas subordinações organizacionais àquela Pasta. Nesse escopo, merece especial atenção recentes deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU), remetendo, ao MD, determinadas ações de cunho administrativo que, a princípio, estariam circunscritas à gestão administrativa dos Comandos das Forças. O presente artigo baseou-se em uma pesquisa aplicada, qualitativa, descritiva e exploratória, com utilização de fontes bibliográficas e documentais, e analisa a autonomia da gestão administrativa da qual dispõem os Comandos das Forças Armadas perante às atribuições do Ministério da Defesa, bem como conclui que se apresenta como salutar a perene aproximação institucional, junto ao TCU, para dar luz aos pontos de sombra que possam permanecer turvos para o entendimento da questão no âmbito daquela Corte de Contas.

**Palavras-chave:** Autonomia. Forças Armadas. Ministério da Defesa. Tribunal de Contas da União

*The governance of the Armed Forces and their management autonomy under the Ministry of Defense*

### ABSTRACT

In the context of improving the Federal Public Administration, in 1999, the Ministry of Defense (MD) was created, which, in carrying out its constitutional mission, assumes an intermediary role between the Armed Forces and society, and has the subordination of the Navy, the Army and the Air Force. In this intermediate activity, the MD has a peculiar relationship with the Commands of the Forces, where the borderline of their performance are delimited by the understanding of governance and management, guiding their reach. Thus, the objective of this study was to analyze how the autonomy of the administrative management of the Forces Commands is established in view the attributions of the MD, considering their organizational subordinations. Recent deliberations by the Federal Audit Court (TCU) deserve special attention, referring to the MD actions of an administrative nature that, initially, would be limited to the administrative management of the Commands of the Forces. This article was based on applied, qualitative, descriptive and exploratory research, using bibliographic and documentary sources, and exposes the autonomy of administrative management that the Armed Forces Commands have view the duties of the Ministry of Defense, as well as concludes that the permanent institutional approach, with TCU, is presented as salutary in order to shed light on the shadow points that may remain cloudy for the understanding in the scope of the TCU.

**Keywords:** Autonomy. Armed Forces. Ministry of Defense. Federal Court of Accounts.

---

<sup>1</sup> Capitão de Mar e Guerra (IM) da Marinha do Brasil. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2020

## 1. INTRODUÇÃO

Com a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, foi alterada a estrutura organizacional da Administração Pública Federal (APF) no contexto de defesa nacional. O Ministério foi criado tendo os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica compondo sua estrutura.

Sua criação foi constituída como aspectos envoltos na busca do aperfeiçoamento da administração, porém cabendo destacar que a Pasta tem por finalidade a direção superior das Forças Armadas e o estabelecimento de canais que possibilitem maior fluidez à relação do tema defesa com outras áreas do Estado.

Na composição das Forças Armadas, conforme constante dos instrumentos legais vigentes, compete aos Comandantes das Forças a direção e a gestão da respectiva Força.

Nesse diapasão, identifica-se um terreno de tangência, merecedor de atenção e de análise, presente na subordinação funcional das Forças Armadas ao Ministro da Defesa, a quem cabe sua direção superior, e a competência dos Comandantes das Forças para a direção e a gestão das respectivas Forças, com autonomia administrativa para tal.

Assim, o presente trabalho buscou analisar como se encontra estabelecida a autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças perante às atribuições do MD, haja vista suas subordinações organizacionais àquela Pasta.

De forma a possibilitar uma verificação mais ampla da relação de autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças, faz-se mister externar o contexto da busca do aperfeiçoamento da condução da Administração Pública Federal e a inserção do tema governança em sua agenda principal, bem como dar luz à forma que tal estamento se diferencia da gestão administrativa conduzida pelas instituições.

De forma a possibilitar uma maior abrangência do contexto da autonomia administrativa, é relevante observar como tal relação coexiste e se encontra estabelecida em outras nações. O estudo abordou esse contexto em relação à Portugal.

No contexto do Tribunal de Contas da União (TCU), o presente trabalho buscou trazer luz às atribuições, funções e competências daquela Corte de Contas, deixando clara sua contribuição ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atividades da administração pública, com enfoque no controle exercido pelo órgão e seu relevante papel para o país, que em suas funções atua de forma educativa, orientando e informando acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, com recomendações em auditorias.

Assim, fica evidenciada a existência de uma lacuna na identificação do limite de atuação

do MD, tendo em vista a competência de atuação dos Comandos das Forças em suas gestões administrativas. Tal dicotomia, existência ou não dessa autonomia na gestão administrativa, é verificada em se observando a deliberação do TCU, em seu Acórdão nº 4993/2019-TCU-2ª Câmara (TCU, 2019), externando o implícito entendimento daquela Corte de Contas em relação ao assunto.

Dessa forma, o problema de pesquisa fica assim definido: em que medida se encontra estabelecida a autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças perante às atribuições do Ministério da Defesa ?

A presente pesquisa justifica-se em seu aspecto científico por elucidar os pontos turvos que envolvem a relação de autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças no âmbito do MD, haja vista o arcabouço referencial que define a autonomia da gestão administrativa e o entendimento implícito da questão pelo TCU. Em seu aspecto social, justifica-se pelo interesse público no controle que deve ser exercido pela sociedade, no desempenho das atividades da área de defesa nacional, envolvendo o Ministério da Defesa, as Forças Armadas e o Tribunal de Contas da União.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar como se encontra estabelecida a autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças perante às atribuições do Ministério da Defesa, haja vista suas subordinações organizacionais àquela Pasta.

Os objetivos específicos da pesquisa foram:

- a) descrever a evolução da administração da pública federal no contexto da área de governança, assim como da gestão administrativa, identificando como se encontra normatizada na Marinha do Brasil;
- b) expor o contexto de criação do Ministério da Defesa e sua relação com o Comandos das Forças;
- c) levantar como está estabelecida a gestão administrativa das Forças Armadas, em Portugal, em relação ao Ministério da Defesa Nacional daquele país; e
- d) analisar deliberações recentes do TCU ao MD que denotem à competência da gestão administrava dos Comandos das Forças.

A pesquisa caracterizou-se como aplicada, qualitativa, descritiva e exploratória e utilizou fontes bibliográficas e documentais como referencial teórico para a análise da questão.

O ponto de partida deste trabalho foi a pesquisa por fontes bibliográficas e documentais para o correto entendimento e clarificação da definição do que seria a governança e sua diferenciação de gestão, bem como colocar luz ao termo gestão administrativa, haja vista ser um fator delimitador do escopo do presente trabalho, bem como identificar o contexto de

criação do MD e suas decorrências para a estrutura da APF.

Definidos os arcabouços conceituais de governança e gestão e explorado o contexto de criação do MD, pretendeu-se, então, identificar e analisar recentes deliberações do TCU, por intermédio de pesquisa documental, nas quais aquela Corte de Contas demonstrou seu entendimento acerca da gestão administrativa das Forças no contexto do Ministério da Defesa.

Assim, o presente artigo está estruturado em quatro partes. A primeira parte constitui a presente introdução. A segunda parte elucida os aspectos conceituais envolvidos à governança e gestão. A terceira parte contextualiza o ambiente de criação do MD e a relação dessa Pasta com os Comandos das Forças, no que tange à governança e gestão administrativa, bem como a forma em que essa relação se apresenta em uma nação amiga, e com raízes comuns, como Portugal. Na quarta parte são apresentadas deliberações recentes do TCU, ao Ministério da Defesa, que denotem à competência da gestão administrava dos Comandos das Forças, e esclarecida a posição do MD em relação às deliberações daquela Egrégia Corte de Contas.

## **2. GOVERNANÇA E GESTÃO**

A Administração Pública Federal, de forma ampla, percorreu um vasto caminho na busca de seu aperfeiçoamento e no controle e desempenho de suas atividades nas últimas décadas. Nessa busca pelo seu desenvolvimento convém salientar o significado de administrar, que segundo Chiavenato (2003, p. 8):

Administrar é muito mais do que uma mera função de supervisão de pessoas, de recursos e de atividades. Quando tudo muda e as regras são engolfadas pela mudança, trata-se não apenas de manter a situação, mas de inovar e renovar continuamente a organização. O papel do administrador em épocas de mudança e instabilidade se centra mais na inovação do que na manutenção do status quo organizacional.

Nessa evolução, “especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente” (TCU, 2014b, p. 13), sendo inserida, neste contexto, a governança no setor público.

De acordo com Girardi (2019), no início dos anos 90, o tema governança, com foco no setor público, ganha notoriedade mundial com a publicação Governança e Desenvolvimento, do Banco Mundial, que assim a define: “A maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao seu desenvolvimento”

(WORLD BANK, 1992, p. 1, tradução livre).

No Brasil isso não ocorreu diferente, sendo atualizadas as formas e ferramentas do bem administrar e inserido o contexto de governança, com aplicação no âmbito do setor público, sendo definida a governança, na área pública, como “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (TCU, 2014a, p. 5).

Nesse aspecto do entendimento da governança, Vieira e Barreto assim se posicionam (2019, p. 17):

A governança não se confunde, nem se restringe, ao governo (a organização do setor público responsável pela direção política do Estado). É o processo de direção e controle que ocorre quando o governo dirige politicamente o Estado, assim como quando as empresas dirigem seus empregados ou os parceiros de uma rede fixam regras de deliberação e implementação de suas decisões (RHODES, 1996). Sob essa perspectiva, o governo do Estado é exercido por meio de um processo interativo em que se reconhece que nenhum ator social – governamental ou da sociedade civil – detém os recursos e a capacidade para resolver os problemas públicos de forma unilateral. A governança é exercida por esses múltiplos atores envolvidos ou partes interessadas (stakeholders), por meio de instituições formais e informais – processos, regulamentos, normas, costumes, leis, redes – que regulam o processo de tomada de decisão e implementação em favor do alcance de seus objetivos (geração de valor).

Para o TCU, a governança “provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas” (TCU, 2014b, p. 31).

Na análise do contexto da governança aplicada ao setor governamental, Marini e Martins (2006, p. 1) apresentam relevante aspecto para a sua conceituação, associando a ideia de governança à geração de valor público, e assim a definem: “capacidades institucionais do Estado para cumprir com o seu papel no desenvolvimento econômico social sustentável através da adoção de políticas de gestão pública”.

Na busca da conceituação do que seria a governança, principalmente com sua aplicação na esfera governamental, o Guia da Política de Governança Pública, da Casa Civil da Presidência da República (2018a, p. 18) esclarece que “governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade”.

Ainda nos aspectos primordiais de entendimento do conceito finalístico de governança, Fortini e Sherman (2017, p. 42) colocam que “a governança certamente não é panaceia, vez que se trata de mais um instrumento de aprimoramento da gestão, porém legisladores e gestores



públicos não devem ignorar seu potencial para aperfeiçoar a gestão pública”.

Na busca do adequado contorno da conceituação de governança, segundo o TCU, em seu Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014c, p. 33), “o termo governança pode ser analisado, entre outros ângulos, enquanto elemento constitutivo dos seguintes pares de contraste: “governança x governabilidade” e “governança x gestão”.

Nesse diapasão, ainda segundo menciona o TCU, Bresser Pereira (1998, p. 14) propõe a seguinte diferenciação conceitual:

A governabilidade e a governança são conceitos mal definidos, frequentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

No que concerne à sua relação com a gestão, coloca o TCU (TCU, 2014c, p. 35) que “também é sutil a linha divisória entre governança e gestão. Para fins didáticos, pode-se afirmar, em linhas gerais, que a “governança condiciona a gestão”, em vários níveis de leitura”.

Dessa forma, percebe-se que a gestão tem seu campo de atuação em um universo mais operacional, ou seja, completamente voltada às ações administrativas em um ambiente delimitado e com alcance de abrangência perfeitamente delineado. Assim, para clarificar o seu entendimento, assim esclarece o Referencial (TCU, 2014c, p. 37):

De modo complementar, a gestão diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013); preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações prioritizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). São funções da gestão: (a) implementar programas; (b) garantir a conformidade com as regulamentações; (c) revisar e reportar o progresso de ações; (d) garantir a eficiência administrativa; (e) manter a comunicação com as partes interessadas; e (f) avaliar o desempenho e aprender.

Nesse contexto, atinente à gestão administrativa, no ambiente do Comando da Marinha, cabe destacar que, dentre as competências legais atribuídas ao Comandante da Força pelo Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005 (BRASIL, 2005), consta em seu Art. 26: “Ao Comandante da Marinha, além das atribuições previstas na legislação em vigor e consoante as diretrizes do Ministro de Estado da Defesa, incumbe: I - exercer o comando, a direção e a gestão da Marinha”.

No aspecto da gestão administrativa, assim define o Comando da Marinha (BRASIL, 2018c, p. 2-3):

A gestão, por definição, é o ato de gerir, administrar recursos humanos, financeiros e materiais, a fim de atender a determinado propósito. Está presente em todos os momentos e em qualquer atividade, desde aquelas mais corriqueiras do dia a dia até as mais complexas que envolvem milhares de pessoas e processos.

Para o bom entendimento dessa relação, governança x gestão, há que se ter em mente suas diferenças conceituais, que assim expõe o TCU (2014c, p. 36):

A gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, enquanto a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão.

Pelo exposto, percebe-se que a governança está presente nos aspectos norteadores que conduzem determinada entidade a seus objetivos, enquanto a gestão é inerente às atividades administrativas para colocar em prática a condução da organização.

Definidos e entendidos os aspectos envoltos e as diferenças conceituais entre governança e gestão, faz-se mister explorar como esses conceitos encontram espaço no Ministério da Defesa. Para tal, cabe contextualizar o ambiente de criação daquela Pasta ministerial e sua relação com os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

### **3. O MINISTÉRIO DA DEFESA E AS FORÇAS ARMADAS**

#### **3.1. A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA**

O MD foi criado em 1999, por intermédio do Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999 (BRASIL, 1999a), tendo a finalidade de exercer a direção superior das Forças Armadas e gerar maior articulação com outros entes do Estado. Sua criação encontrou espaço na busca do aperfeiçoamento da APF, que, como um organismo vivo, necessita ter como norte a sua constante revisão e melhoria de processos e estruturas.

Nesse contexto de evolução da APF, e, mais especificamente, no ambiente da defesa nacional, Vasconcellos (2011) cita que foi o Presidente Fernando Henrique Cardoso quem inseriu a defesa como uma questão nacional, que, em sua posse, assim discursou:

Nesse sentido, atribuirei ao Estado-Maior das Forças Armadas novos encargos, além dos já estabelecidos. E determinarei a apresentação de propostas, com base em estudos a serem realizados em conjunto com a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, para conduzir a adaptação gradual das

nossas Forças de defesa às demandas do futuro (VASCONCELLOS, 2011, p. 57).

Vasconcellos afirma, ainda, que “ao criar o Ministério da Defesa, o presidente Fernando Henrique reforçou a autoridade civil sobre as forças armadas” (VASCONCELLOS, 2011, p. 84). Segundo Oliveira (2005), o Presidente Fernando Henrique Cardoso não logrou êxito na abertura do MD em seu primeiro mandato. Contudo, criou a Política de Defesa Nacional, em 1996, trazendo uma nova visão da defesa no Brasil e fazendo com que a sociedade se sentisse convidada a participar do tema. Acerca da subordinação à Pasta, assim complementa:

[...] a criação do Ministério da Defesa é a mais importante reforma no campo da Defesa nacional na história republicana em condição de normalidade democrática. De fato, o Ministério da Defesa implicou a extinção do Estado-Maior das Forças Armadas e a transformação dos Ministérios Militares em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Em consequência, as instituições militares passaram a subordinar-se duplamente ao poder civil: ao presidente da República e ao seu ministro da Defesa, mesmo na hipótese de este cargo ser ocupado por um militar (da reserva certamente) (OLIVEIRA, 2005, p. 119).

Conforme pode-se observar, a criação do MD, fato ocorrido em 1999, teve como motivação a instalação de uma Pasta civil para a condução dos assuntos de defesa nacional.

Conforme coloca Junior (2019), o MD completou, em 2019, vinte anos de criação. Nesse período, passou por mudanças, estruturais e culturais, atingindo um grau de relativa maturidade, sendo o principal interlocutor com a sociedade brasileira e instituições governamentais e não-governamentais no que se refere ao tema defesa nacional.

Nesse contexto de sua criação, bem como da sua composição e da maturação de suas atribuições ao longo de seus vinte e um anos de existência, assim coloca Vasconcellos (2011, p. 92):

Antes da criação do MD, as Forças Armadas - aqui verificada pela Marinha do Brasil - se preocupavam com problemas da própria Força. Cabe à Marinha o preparo e emprego do Poder Naval para a defesa da Pátria. A cada Força cabe uma missão institucional. As Forças eram independentes, do ponto de vista histórico, e com autonomia administrativa. No entanto, com baixa articulação entre elas. Ao MD coube a coordenação, articulação das Forças e a projeção política da Defesa no País.

Segundo Junior (2019), na execução de sua missão constitucional, o MD assume um papel catalizador e intermediador entre as Forças Armadas e a sociedade. Nessa relação de interlocutor, o MD, na execução de suas atribuições constitucionais, possui um peculiar relacionamento com os Comandos das Forças, sendo a linha limítrofe de sua atuação delimitada pela relação governança x gestão, guiando o seu alcance. Governança no sentido de conduzir

suas políticas e estratégias. Gestão na autonomia na condução da gestão administrativa dos órgãos da administração pública em suas atividades.

Atinente à questão da autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças perante o MD, assim Abreu (2010, p. 130) entende a questão:

Na estrutura hierarquizada das Forças Armadas, o Presidente da República ocupa o primeiro escalão, exercendo o Comando Supremo. No segundo escalão, encontram-se o Ministro da Defesa, que exerce a direção superior das tropas federais, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa e pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais órgãos definidos em lei. Em posição hierárquica inferior, estão os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que, no âmbito de suas atribuições, exercem a direção e a gestão da respectiva Força.

A regência das Forças Armadas por seus Comandantes não se traduz em fato novo. Sob tal prisma, observe-se o que estabelecia o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967):

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu Ministério e ao Ministro de Estado, Chefe da Secretaria de Planejamento, auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

§ 2º Com relação à Administração Militar, observar-se-á a finalidade precípua que deve regê-la, tendo em vista a destinação constitucional das Forças Armadas, sob a responsabilidade dos respectivos Ministros, que são os seus Comandantes Superiores.

Tal situação, de o MD atuar somente na governança, pode ser verificada, inclusive, pela própria existência, no âmbito do MD, do Conselho Superior de Governança, criado pelo Decreto nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018b), tendo a finalidade de definir diretrizes para a política de governança pública do MD e das Forças Armadas, principalmente em relação ao planejamento estratégico setorial de defesa, possuindo, em sua composição, o Ministro da Defesa, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e o Secretário-Geral do MD.

### 3.2. A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DAS FORÇAS ARMADAS

Expostos os conceitos e tangências de governança e gestão, bem como contextualizado o ambiente de criação do MD e sua estrutura e relação com as Forças Armadas, cabe explorar a

situação fática de como se encontra estabelecida a autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças perante o MD.

Para a análise da autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças, resta como bastante esclarecedor o Parecer nº 0056/2020<sup>2</sup>, da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa, aprovado por intermédio do Despacho nº 00136/2020<sup>3</sup>, daquele órgão consultor. À luz do Parecer em lide, o arcabouço lógico é constituído e instruída a questão, conforme passa-se a expor.

Veja-se o que estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Pelo texto constitucional e com o entendimento da organização da APF, pode-se deduzir que a subordinação das Forças Armadas ao Presidente da República tem espaço nas lides finalísticas dos Comandos Militares, não gerando uma influência na gestão administrativa daquelas, a qual engloba questões e áreas já conceituadas e exploradas em seções anteriores.

Para a execução das competências atribuídas às Forças Armadas pelo texto constitucional, resta implícito que, a elas, também foram alocados os meios que suportariam a consecução de suas atividades. Assim, a própria organização administrativa do orçamento federal, com alocação de recursos às Forças, de per si, faz com que sua organização administrativa seja concretizada.

Nessa ótica, o item 3.6.1 da proposta de Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020a, p. 46), encaminhada ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2020, coloca que “a execução dos projetos visando à obtenção dos conjuntos de capacidades será, em princípio, de responsabilidade de cada Força Singular”.

Nessa linha, assim prevê a Lei Complementar nº 97, de 8 de junho de 1999 (BRASIL, 1999b), conforme alteração implementada pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), que dispõe:

Art. 4º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de 1 (um) Comandante, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://sapiens.agu.gov.br>, com o código verificador 371774892

<sup>3</sup> Disponível em: <http://sapiens.agu.gov.br>, com o código verificador 372778834

pelo Presidente da República, o qual, no âmbito de suas atribuições, exercerá a direção e a gestão da respectiva Força.

[...]

Art. 8º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem de efetivos de pessoal militar e civil, fixados em lei, e dos meios orgânicos necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias.

Conforme explorado anteriormente, a governança pressupõe o exercício de supervisão. Nesse mister, pode-se entender que, na organização das Forças Armadas, a subordinação ao MD encontra sua finalidade nesse aspecto supervisor para as atividades finalísticas, da mesma forma que ao Presidente da República, sendo de vital relevância nos assuntos afetos à defesa nacional.

Conforme colocado, restou elucidado que a criação do MD não encontrou sua motivação essencial na necessidade de reestruturação das Forças Armadas, mas na subordinação dos temas de defesa nacional à uma esfera civil.

Assim, conforme elucidou Junior (2019), o MD assume um papel catalizador e intermediador entre as Forças Armadas e a sociedade. Ocorre que, nessa assumida incumbência não lhe cabe a competência de ingerir nas questões administrativas de cada comando militar, sendo tais atividades de competência exclusiva de cada Comandante de Força, aqui entendidos os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Dessa forma, suas decisões no exercício de suas atividades de gestão administrativa possuem total independência e não necessitam ser colocadas ao MD, o que, caso realizado, poderia obstaculizar o desempenho de suas atribuições institucionais.

Assim, mesmo tendo sua subordinação organizacional prevista, resta elucidado que os Comandos das Forças possuem autonomia administrativa, até mesmo para que tenham a possibilidade e os meios de cumprir sua missão constitucional.

Dessa forma, repisa-se Abreu (2010), ao afirmar que, no âmbito de suas atribuições, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica exercem a direção e a gestão das respectivas Forças.

A gestão administrativa autônoma das Forças Armadas em relação ao MD, e ao próprio Presidente da República, pode ser verificada pela simples competência de cada Comando para a edição de suas normas internas, o que norteia como determinada unidade administrativa pretende conduzir suas atividades.

Nessa linha, observe-se como o Comando da Marinha traduz tal aspecto, internamente à Força, conforme estabelecido em sua publicação SGM-107 - Normas Gerais de Administração (BRASIL, 2013), que descreve os principais aspectos para instruir e aplicar a gestão

administrativa na respectiva Força:

A gestão administrativa da MB tem por base a Constituição Federal e demais documentos legais, como os constantes no Vade-Mécum Naval, além de um sistema de planejamento de alto nível. O planejamento é utilizado nos mais variados níveis, sendo essencial para o sucesso das atividades e tarefas desempenhadas. A publicação EMA-134 consubstancia o Planejamento Estratégico da Marinha (PEM) como principal instrumento de planejamento de longo prazo da Força e norteador das ações da MB. Ele é desdobrado em prioridades de curto prazo, que são sintetizadas nas Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM) e detalhado em ações a empreender nas Orientações Setoriais (ORISSET). Esses documentos devem ser objeto de consulta para a elaboração do Planejamento Estratégico Organizacional de cada OM, conforme descrito no Capítulo 6. Além do planejamento, a gestão administrativa da MB envolve administrar, tanto no aspecto macro da MB quanto no nível de OM, os recursos financeiros, materiais e humanos, de forma sistêmica, a fim de que todas as peças da engrenagem se movimentem de modo que a MB possa cumprir sua missão (BRASIL, 2013, p. 3-1).

Nesse contexto, uma norma interna do Comando da Aeronáutica, ou da Marinha, por exemplo, não poderá ter aplicação no âmbito do Comando do Exército. Assim, com a mesma lógica implícita, aplica-se o concernente ao MD e aos Comandos das Forças. Um ato interno do MD, que verse sobre aspectos de sua gestão administrativa, encontra seu ambiente de alcance somente no próprio MD, caso contrário correria o grave risco de extrapolar sua abrangência, tornando-se um ato ilegal, haja vista a não competência de determinada autoridade para tal.

Nesse mesmo raciocínio, assim posicionou-se o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1578 AL (STF, 2009), externando o entendimento de que a ingerência de órgão externo nos processos decisórios relativos à organização e ao funcionamento de outro afrontava sua autonomia financeira e administrativa.

Por todo o evidenciado, conclui-se que os Comandos das Forças possuem plena autonomia, em relação ao MD, para a sua gestão administrativa.

### 3.3. A AUTONOMIA DE GESTÃO NAS FORÇAS ARMADAS DE PORTUGAL

De forma a possibilitar um parâmetro de comparação de como tal relação encontra-se estabelecida em nação amiga, expõe-se a situação de Portugal, elencado por se tratar de uma nação amiga e com raízes comuns, bem como em virtude do estabelecido na proposta da Política Nacional de Defesa, encaminhada ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2020, que em seu item 2.1.8 (BRASIL, 2020b, p. 12) estabelece que “em face dos laços históricos e afinidades culturais com o Brasil, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP merece especial atenção aos esforços de cooperação no campo da Defesa”.

Observando-se o arcabouço legal de constituição das Forças Armadas de Portugal,

transcreve-se o constante no Art. 1º do Decreto-Lei n.º 186, de 29 de dezembro de 2014 (PORTUGAL, 2014), que regulamenta a estrutura orgânica do Exército: “O Exército é um ramo das Forças Armadas, dotado de autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional”.

Atinente à Força Naval de Portugal, consta em sua página oficial (PORTUGAL, [2020?]): “A Marinha é um Ramo das Forças Armadas, dotado de autonomia administrativa, que se integra na administração do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional”.

Sobre tais aspectos, releva mencionar a Lei nº 48, de 29 de agosto de 2006 (PORTUGAL, 2006), que regulamentou aspectos, naquele país, referentes às entidades sujeitas à prestação de contas junto ao seu tribunal de contas, que no âmbito das Forças Armadas, passaram a ser o Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Ramos das Forças Armadas, aqui entendidos seus Comandantes de Forças, sendo estabelecida uma conta única por cada entidade, cujo dirigente máximo é o responsável.

No entendimento do estabelecido, assim dispõe Canané (2017, p. 17):

Conforme as leis orgânicas (LO) da Marinha, do Exército, da Força Aérea e do EMGFA, os ramos e o EMGFA integram, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN), a administração direta do Estado e dispõem de autonomia administrativa, o que confere aos seus dirigentes máximos a competência para, com carácter definitivo e executório, realizarem atos necessários para autorizar despesas e respectivos pagamentos.

Dessa forma, alicerçado no arcabouço legislativo daquela nação, pode-se afirmar que a autonomia administrativa das Forças Armadas, em relação ao seu Ministério da Defesa Nacional, encontra-se estabelecida e sedimentada.

#### **4. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

A boa execução da administração pública pressupõe um desenvolvimento contínuo de seus órgãos, adaptando-se às demandas da sociedade. Nesse espectro, tem relevante papel o Tribunal de Contas da União, órgão responsável pelo controle externo da administração pública, conforme estabelecido na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (BRASIL, 1992), sua lei orgânica.

Assim, esclarece o TCU:

[...] o TCU, sem descurar da legalidade e da conformidade, tem buscado atuar de forma cada vez mais seletiva e sistêmica, com ênfase em questões



estruturantes da Administração Pública, sempre com a finalidade de salvaguardar os interesses da população (TCU, 2014c, p. 5).

Tal atuação pode ser verificada, principalmente, pelas deliberações daquela Corte de Contas.

De forma a dar luz às competências e atribuições do TCU, este atua em auxílio ao Congresso Nacional com a missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

É responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Conforme estabelece o Art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, cabendo àquele órgão, dentre outras atribuições:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público

Conforme constante do site do órgão governamental (TCU, [2020?]), as funções básicas do TCU podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante (julgando prestações de contas), sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Relevante aspecto pode ser observado acerca da atuação de caráter educativo do órgão, quando orienta e informa acerca de procedimentos e melhores práticas de gestão, principalmente, por intermédio de recomendações para a adoção de providências em suas deliberações.

Dentre as funções da Corte de Contas, merece mencionar a função consultiva, assim dispondo o órgão (TCU, [2020?]):

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

Em sintonia ao objeto finalístico do presente artigo, cabe aqui destacar acerca das autoridades legitimadas para formular consultas ao TCU, assim previsto em seu Regimento Interno (RITCU), aprovado pela Resolução nº 246-TCU, de 30 de novembro de 2011:

Art. 264. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I – presidentes da República, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal;

II – Procurador-Geral da República;

III – Advogado-Geral da União;

IV – presidente de comissão do Congresso Nacional ou de suas casas;

V – presidentes de tribunais superiores;

VI – ministros de Estado ou autoridades do Poder Executivo federal de nível hierárquico equivalente;

VII – comandantes das Forças Armadas (TCU, 2011).

Observe-se que o RITCU (TCU, 2011) reconhece autonomia aos Comandantes das Forças ao permitir que formalizem consultas àquela Corte de Contas, sendo conferida a mesma possibilidade aos Ministros de Estado, aqui incluído o Ministra de Estado da Defesa, levando a concluir que, em relação aos aspectos relacionados à competência da gestão administrativa das Forças, seus Comandantes terão autonomia para tratar do tema perante o TCU.

#### 4.1. DISCIPLINAR AQUISIÇÕES DAS REPARTIÇÕES NO EXTERIOR

Tendo por base os limites de atuação do MD e de autonomia dos Comandos das Forças em sua gestão administrativa, merece especial atenção recentes deliberações do TCU, remetendo, à Pasta da Defesa, determinadas ações de cunho administrativo que, a princípio, estariam circunscritas à gestão administrativa dos Comandos das Forças, conforme o determinado pelo Acórdão nº 4993/2019-TCU-2ª Câmara (TCU, 2019):

9.3. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério da Defesa adote as medidas necessárias com vistas a disciplinar as compras e as alienações realizadas pelas suas repartições no exterior [...] adotar, ainda, as seguintes medidas: [...]

9.3.3. adote as medidas cabíveis para a necessária edição dos normativos destinados a disciplinar as compras e as alienações realizadas pelas repartições do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares sediadas no exterior em cumprimento ao item 9.2 deste Acórdão, nos termos do art. 123 da Lei nº 8.666, de 1993 [...]

9.4. determinar, nos termos do art. 43, I, da Lei n.º 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, sob a coordenação do Ministério da Defesa, a Comissão Naval Brasileira em Washington – D. C., a Comissão Naval Brasileira na Europa, a Comissão do Exército Brasileiro em Washington – D.C. e a Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington – D.C., além da

Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa, promovam a adequação dos seus sítios eletrônicos na internet [...].

Em consideração ao exposto no presente artigo, em relação à autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças, percebe-se o constante nos instrumentos legais que regulamentam as estruturas dos Comandos Militares.

No âmbito do Comando da Marinha, incumbe ao Comandante daquela Força, conforme previsto no item XVI, do Art. 26 do Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005 (BRASIL, 2005): “estabelecer normas relativas aos procedimentos operacionais referentes à execução de certames licitatórios e à celebração de acordos e atos administrativos, bem como autorizar sua realização, no âmbito do Comando da Marinha, observada a legislação vigente”.

No âmbito do Comando do Exército, incumbe ao Comandante daquela Força, conforme previsto no item XVI, do Art. 20 do Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006 (BRASIL, 2006): “estabelecer normas relativas aos procedimentos operacionais referentes à execução de certames licitatórios e à celebração de acordos e atos administrativos, bem como autorizar sua realização, no âmbito do Comando do Exército, observada a legislação vigente”.

No âmbito do Comando da Aeronáutica, incumbe ao Comandante daquela Força, conforme previsto no item XVI, do Art. 26 do Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009 (BRASIL, 2009): “estabelecer normas referentes à realização de certames licitatórios e à declaração de acordos e atos administrativos e não-administrativos, bem como autorizar sua realização, no âmbito do Comando da Aeronáutica”.

Pelo regulamentado, percebe-se que a matéria em pauta não recai sob a competência do MD, mesmo estando prevista a subordinação dos Comandos Militares àquela Pasta ministerial, haja vista que a determinação do TCU, em síntese, recai sobre disciplinar, por atos normativos próprios, as compras e alienações realizadas por repartições sediadas no exterior, incluindo aqui as Comissões dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica. Tal situação faz-se conclusiva em virtude da já expressa autonomia de gestão administrativa da qual dispõe os Comandos Militares em relação ao MD. Pelo todo exposto no presente estudo, fica evidenciado que tal situação recai sob a decisão de competência administrativa exclusiva dos Comandos Militares, cabendo-lhes a direção e a gestão dos seus órgãos constituintes.

Nesse contexto, a elaboração de regulamentos próprios para as contratações no âmbito da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, editadas pelos respectivos Comandos de forma individualizada, é corolário do respeito às peculiaridades específicas, atribuições e competências a eles reservadas.

## 4.2. AUXÍLIO EMERGENCIAL

Outro fato, de recente divulgação e ampla circulação na mídia nacional, refere-se à apuração da concessão do Auxílio Emergencial, distribuído pelo governo federal como uma das iniciativas de enfrentamento à pandemia da COVID-19.

Em processo de representação formulada pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social daquela Corte de Contas, com o objetivo de acompanhar a implementação das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda, foi instaurado o Processo TC nº 018.851/2020-7.

No bojo do processo em comento foi prolatada Medida Cautelar, formalizada por intermédio do Despacho do Ministro Relator e referendada pelo Acórdão nº 1196/2020-TCU-Plenário (TCU, 2020a), a qual deliberava pelas seguintes medidas:

20.2. determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, inaudita altera pars, aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências imediatas e suficientes para:

- a) cessar a admissão de novos casos de militares ativos, inativos e pensionista como aptos a receberem o auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020;
- b) cancelar os cadastros admitidos, de modo a evitar a continuidade de pagamentos ilegais;
- c) obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente.

20.3. determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Defesa, caso os ressarcimentos não tenham ocorrido até a data de fechamento da folha de pagamento do mês de maio, via Guia de Recolhimento da União (GRU), que seja realizada glosa no mesmo valor recebido pela pessoa que integra a folha, seja ela militar ativo, inativo ou pensionista;

20.4. determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que:

- a) no prazo de 01 (um) dia após o fechamento da folha de pagamento mensal, forneça ao Ministério da Cidadania as bases de dados da folha de pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas, incluindo informações de rendimento e composição familiar, para viabilizar a verificação de requisitos da Lei 13.982/2020 em requerimentos eventualmente realizados por familiares de militares das Forças Armadas;
- b) no prazo de 15 (quinze) dias, informe ao Tribunal as medidas tomadas para apurar eventuais faltas funcionais dos militares que solicitaram deliberadamente o Auxílio Emergencial e para prevenir novas ocorrências de militares envolvidos em solicitações indevidas de benefícios sociais;
- c) no prazo de 15 (quinze) dias, envie ao Ministério da Cidadania e ao Tribunal a lista identificada de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente [...]

20.7. oportunizar, nos termos dos arts. 157, 250, inciso V, e 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva dos Ministérios da Defesa e da Cidadania

para, no prazo de 15 dias, querendo, manifestarem-se no mérito sobre todos os fatos apontados nesta representação [...].

Na situação exposta, alguns pontos merecem menção. Primeiramente, no tocante à composição da “folha de pagamento” dos Comandos das Forças, que, conforme já exposto neste artigo, é de competência dos próprios Comandos das Forças, não sendo gerida pelo MD, haja vista a autonomia de gestão administrativa da qual dispõem. Outro ponto, restrito ao caso em tela, refere-se ao cerne da questão, de que o gestor do tema é o Ministério da Cidadania, órgão competente para gerenciar o pagamento e distribuição do benefício. Assim, o MD não possui nenhuma gerência sobre os cadastros de beneficiários do Auxílio em comento, não devendo ser destinatário de medida cautelar, conforme determinado no item 20.2 do Despacho supratranscrito.

Outro ponto a considerar é a oportunação, conforme item 20.7, para o pronunciamento do MD. Tal mediada cautela demonstra um esforço daquela Corte de Contas para o controle de distribuição do benefício, bem como evitar prejuízos ao erário com a concessão a beneficiários indevidos. Contudo, há que se registrar que não foi observada a autonomia de gestão administrativa dos Comandos das Forças, sendo a determinação direcionada ao MD, bem como foi atribuída ao MD responsabilidade sobre determinada atividade que se configura como estranha às suas competências.

#### 4.3. PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Outro ponto que merece destaque, no contexto da autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças, reside na prestação de contas anual a que os órgãos da APF submetem ao TCU, bem como nos processos de Tomada de Contas Especial. Sobre tal aspecto, observe-se o Despacho Decisório nº 19/GM-MD<sup>4</sup>, de 16 de março de 2020, do Ministro de Estado da Defesa:

Submete-se à aprovação do MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, o PARECER nº 0056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 28 de janeiro de 2020, referente aos processos de tomada de contas especial e prestação de contas no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Considerando que o art. 12, § 3º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, estabelece expressamente que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa.

---

<sup>4</sup> Disponível em:

[https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), com o código verificador 2182977 e o código CRC 5F60DFAF

Considerando a autonomia administrativa e dos recursos orçamentários de que dispõem as Forças Armadas, conferidos justamente para que possam ordenar suas atividades, com vistas à boa consecução de suas finalidades constitucionais.

Considerando que os processos de prestação de contas e processos de tomada de contas especial possuem a mesma razão fundamental, sendo ambos espécies do gênero julgamento de contas, a competência dos Comandantes das Forças Singulares se dá em ambos os procedimentos.

Considerando o fato de que, por força de uma imposição sistemática, as leituras dos art. 13 da Instrução Normativa - TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 (alterada pela IN-TCU nº 72, de 15 de maio de 2013) do Tribunal de Contas da União e do art. 2º da Decisão Normativa nº 170 do TCU devem ser compatibilizadas com a Lei Complementar nº 97, de 1999, com os Decretos que aprovam a estrutura regimental dos Comandos e, sobretudo, com as normas e princípios constitucionais, que reservam às Forças Armadas o papel de grande guardião da soberania nacional.

#### DECISÃO:

Aprovo o PARECER nº 0056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, conferindo-lhe efeito vinculante, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, com o entendimento de que cabe aos Comandantes das Forças Armadas o pronunciamento sobre os processos de tomadas de contas especial, bem como sobre nos processos de prestações de contas anuais, oriundos dos seus respectivos Comandos Militares, sem a necessidade de intervenção do Ministro de Estado da Defesa, já que a exigência contida na Instrução Normativa - TCU nº 63/2010, alterada pela Instrução Normativa -TCU nº 72/2013, e no art. 2º da Decisão Normativa nº 170, do TCU, permite o pronunciamento de uma autoridade de nível hierárquico equivalente ao de Ministro de Estado [...].

Como ações administrativas decorrentes da decisão adotada, foi transmitido, ao Presidente do TCU, o Ofício nº 8319/GM-MD<sup>5</sup>, de 19 de março de 2020, pelo Ministro de Estado da Defesa, com os seguintes termos:

Senhor Presidente,

[...] aprovei o Parecer nº 0056/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, conferindo-lhe efeito vinculante, nos termos do art. 42 da Lei Complementar nº 73/1993, com o entendimento de que cabe aos Comandantes das Forças Armadas o pronunciamento sobre os processos de tomada de contas especial, bem como de prestação de contas anuais, oriundos dos seus respectivos Comandos Militares, sem a necessidade de intervenção deste Ministro de Estado [...]

Pelo exposto, solicito a essa Egrégia Corte de Contas a gentileza em proceder a adequação dos sistemas e-Contas e e-TCE para a concessão do perfil de supervisão aos Comandos Militares.

---

<sup>5</sup> Disponível em:

[https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), com o código verificador 2192088 e o código CRC B7EE405D

#### 4.4. INTEIRO TEOR DE PROCESSOS DE COMPRAS

Outro tema deliberado pelo TCU, faz menção ao Acórdão nº 389/2020-TCU-Plenário (TCU, 2020b). O Acórdão foi prolatado no âmbito do Processo TC nº 016.757/2019-0, o qual trata de fiscalização relacionada a pagamentos feitos por unidade hospitalar do Estado do Rio de Janeiro.

No Acórdão, pode-se perceber que o TCU apresenta determinação ao MD acerca de atividade de gestão administrativa, o que, conforme já abordado neste artigo, remete à competência dos Comandos das Forças, sendo a atribuição do MD restrita ao Hospital das Forças Armadas, unidade subordinada e diretamente vinculada àquela Pasta ministerial.

Veja-se que no Acórdão em comento, já consta a possibilidade de atuação isolada, ou conjunta, o que já representa uma evolução ao tema, com as unidades vinculadas:

1.6.2. determinar aos Ministérios da Defesa, da Educação e da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e no art. 5º, caput, da Portaria Segecex 13/2011, que:

1.6.2.1. em vista do comando expresso no inciso IV do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011 e da interpretação dada pelo item 1.7.2 do Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara, elaborem, isoladamente ou em conjunto com os órgãos a eles vinculados, plano de ação prevendo, em prazo não superior a um ano, a disponibilização nos sites dos órgãos na internet, com acesso público, de links para acesso ao inteiro teor dos processos eletrônicos que documentam suas licitações e execuções de contratos, autuados via Sistema Eletrônico de Informações – SEI (Decreto 8.539/2015) ou plataforma similar [...]

Acerca da determinação prevista no Acórdão, o MD, tendo por premissa norteadora a autonomia da gestão administrativa da qual dispõem os Comandos das Forças, reportou ao TCU, por intermédio do Ofício nº 19859/SG-MD<sup>6</sup>, de 27 de julho de 2020, a ação do MD na condução do cumprimento ao Acórdão:

Em atenção ao Ofício nº 37407/2020-TCU/Seproc, de 17 de julho de 2020, incumbiu-me o Secretário-Geral desta Pasta de participar que, considerando a autonomia de gestão administrativa dos Comandos das Forças Armadas, estabelecida na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, lhes foi transmitido o Ofício Circular nº 14158/SG-MD, de 22 de maio de 2020, cuja cópia segue anexa, para as providências julgadas cabíveis e resposta direta a essa Egrégia Corte de Contas.

---

<sup>6</sup> Disponível em:

[https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.defesa.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), com o código verificador 2527438 e o código CRC 3F7212DA

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema abordado no presente estudo foi verificar em que medida se encontra estabelecida a autonomia da gestão administrativa dos Comandos das Forças perante às atribuições do Ministério da Defesa.

Para a condução do estudo em pauta, foi analisado o contexto de evolução da Administração Pública Federal nos aspectos concernentes à governança, e sua diferenciação da gestão, bem como de que forma é definida a gestão administrativa no âmbito do Comando da Marinha.

No ambiente do Ministério da Defesa, foi explorada a motivação de criação daquela Pasta ministerial e o arcabouço legal que estabelece sua relação com os Comandos das Forças, sendo evidenciada a autonomia de gestão administrativa da qual dispõem os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em relação ao Ministério da Defesa.

De forma comparativa, foi apresentado como tal constructo se apresenta em Portugal, nação amiga, de raízes comuns e participante da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, sendo verificado que os ramos das forças armadas, naquele país, possuem ampla autonomia em sua gestão administrativa em relação ao seu Ministério da Defesa Nacional.

Acerca da autonomia abordada neste estudo, releva mencionar que não se trata de análise de como se encontra desenhada a questão de inserção dos Comandos das Forças Armadas no cenário político, sendo a autonomia tratada, apenas, nos aspectos relacionados à gestão administrativa.

Mesmo evidenciada a autonomia, algumas deliberações do Tribunal de Contas da União ainda remetem ao Ministério da Defesa determinadas ações de competência administrativa sob o jugo dos Comandantes das Forças.

Contudo, recentemente, é percebida uma evolução no entendimento da questão no âmbito daquela Corte de Contas, com vertentes positivas a possibilidades de sedimentação da referida autonomia.

Assim, de forma a bem conduzir as tratativas e entendimentos, junto ao Tribunal de Contas da União, faz-se salutar a perene aproximação institucional para dar luz aos pontos de sombra que possam permanecer turvos para o entendimento, pela Corte de Contas, da autonomia de gestão administrativa da qual dispõem os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, principalmente, em relação ao Ministério da Defesa.



## REFERÊNCIAS

ABREU, J. L. N. D. **Direito Administrativo Militar**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. Disponível em: <<https://edoc.pub/queue/livro-jorge-luiz-nogueira-de-abreu-direito-administrativo-militar-2010pdf-pdf-free.html>>.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de Fev. de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**, 25 fev 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 11 Abr. 2020.

BRASIL. CRFB, de 05 de Out. de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 Jul. 2020.

BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de Jul. de 1992. **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências**, 16 jul 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8443](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443)>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 3.080, de 10 de Jun. de 1999. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS do Ministério da Defesa, e dá outras providências**, 1999a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3080.htm)>. Acesso em: 15 Jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 97, de 09 de Jun. de 1999. **Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas**, 09 jun 1999b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.417, de 13 de Abr. de 2005. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências.**, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm)>. Acesso em: 15 Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.751, de 12 de Abr. 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**, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5751.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5751.htm)>. Acesso em: 15 Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 6.834, de 30 de Abr. de 2009. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências**, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6834.htm)>. Acesso em: 15 Jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n. 136, de 25 de Ago. de 2010. **Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de Jun. de 1999**, 09 jun 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2020.

BRASIL. **SGM-107 - Normas Gerais de Administração**. 5ª Revisão. ed. Marinha do Brasil: Secretaria-Geral da Marinha, 2013.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da Política de Governança Pública**, 2018a. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjS9OrzI9DrAhXIH7kGHdR4CUYQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.gov.br%2Fcasacivil%2Fpt-br%2Fcentrais-de-conteudo%2Fdownloads%2Fguia-da-politica-de-governanca-publica&us>>. Acesso em: 12 Jul. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.628, de 26 de Dez. de 2018. **Dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa**., 2018b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9628.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9628.htm)>. Acesso em: 15 Jul. 2020.

BRASIL. **EMA-134 - Manual de Gestão Administrativa da Marinha**. 1ª Revisão. ed. Marinha do Brasil: Estado-Maior da Armada, 2018c.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**, 2020a. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa)>. Acesso em: 2 Mai. 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**, 2020b. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa)>. Acesso em: 2 Mai. 2020.

BRESSER PEREIRA, L. C. The Scientific Eletronic Library Online - SciELO. **A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**, 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>>. Acesso em: 12 Set. 2020.

CANANÉ, M. F. S. **Accountability no ciclo de gestão das Forças Armadas**. Trabalho do Curso de Promoção a Oficial General - Instituto Universitário Militar. Pedrouços - Portugal, p. 89. 2017.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: uma visão abrangente das organizações. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. 650 p. Disponível em: <<https://profeltonorris.files.wordpress.com/2014/02/livro-teoria-geral-da-administrac3a7c3a3o.pdf>>. Acesso em: 01 Mai. 2020.

FORTINI, C.; SHERMAM, A. Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 19, n. 102. **Governança pública e combate à corrupção**: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira, 2017. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wpcontent/uploads/2017/05/governanca-combate-corrupcao.pdf>>. Acesso em: 12 Set. 2020.

GIRARDI, J. **A operacionalização da política de governança na Administração Pública Federal**. Dissertação no Curso de Mestrado em Administração – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, p. 122. 2019.

JUNIOR, O. G. D. R. **A criação da carreira civil de defesa: histórico e perspectivas (2004-2019)**. Trabalho de Conclusão de Curso - Escola Superior de Guerra. Brasília, p. 24. 2019.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica, Ciudad de Guatemala. **Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública**, 2006. Disponível em: <[google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjRxLrfyebrAhVHE7kGHcs9CncQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fcladista.clad.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F4126%2F0055410.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&usg=AOvVaw1UZ5Uw0LJ9YKFxBFdD7Q5x](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjRxLrfyebrAhVHE7kGHcs9CncQFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fcladista.clad.org%2Fbitstream%2Fhandle%2F123456789%2F4126%2F0055410.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&usg=AOvVaw1UZ5Uw0LJ9YKFxBFdD7Q5x)>. Acesso em: 12 Set. 2020.

OLIVEIRA, E. R. D. **emocracia e Defesa Nacional**: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri - SP: Manole, 2005. 566 p. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=WFUC5QqnSbAC>>. Acesso em: 2 Mai. 2020.

PORTUGAL. **A Marinha**, [2020?]. Disponível em: <<https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 18 Ago. 2020.

PORTUGAL. Lei nº 48, de 29 de Ago. de 2006. **Alteração à Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas**, 2006. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/540821/details/maximized>>. Acesso em: 18 Ago. 2020.

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 186, de 29 de Dez. de 2014. **Aprova a Lei Orgânica do Exército**, 2014. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/65983263/details/maximized>>. Acesso em: 18 Ago. 2020.

STF. ADI nº 1578 AL. Relatora: Ministra Carmem Lucia. DJ: : 4/3/2009. **Supremo Tribunal Federal**, 2009. Disponível em: <[https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_1578\\_AL-\\_04.03.2009.pdf?Signature=GenPFvWYX0ZYrV03asqif%2Bd1HZY%3D&Expires=1588429801&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=1fad520f1b06eb79242aba17](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_1578_AL-_04.03.2009.pdf?Signature=GenPFvWYX0ZYrV03asqif%2Bd1HZY%3D&Expires=1588429801&AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0765VPOG&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=1fad520f1b06eb79242aba17)>. Acesso em: 1 Mai. 2020.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU**, [2020?]. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>>. Acesso em: 1 Mai. 2020.

TCU. Regimento Interno do TCU (RITCU), aprovado pela Resolução nº 246-TCU, de 30 de Nov. de 2011. **Tribunal de Contas da União**, 2011. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU\\_01\\_de\\_02\\_01\\_2020\\_Especial%20-%20Regimento\\_Interno.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf)>. Acesso em: 08 Ago. 2020.

TCU. **Dez Passos para a boa Governança**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014a. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B364AAE1A7E>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

TCU. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014c. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D144765541F>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

TCU. Acórdão nº 4993/2019-TCU-2ª Câmara. Relator: Ministro-Substituto André Luiz de Carvalho. **Tribunal de Contas da União**, 2019. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/624020194.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=11270350-88e1-11ea-a663-fb102fcc5b94>>. Acesso em: 11 Abr. 2020.

TCU. Acórdão nº 1196/2020-TCU-Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. **Tribunal de Contas da União**, 2020a. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1885120207.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=2f0c3410-ef81-11ea-b24b-f9841571c11c>>. Acesso em: 6 Jul. 2020.

TCU. Acórdão nº 389/2020-TCU-Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Tribunal de Contas da União**, 2020b. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A389%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=83bb2a90-eeee-11ea-af68-69e64fe00672](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A389%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=83bb2a90-eeee-11ea-af68-69e64fe00672)>. Acesso em: 11 Abr. 2020.

VASCONCELLOS, C. A. R. D. **Aproximação entre civis e militares com a criação do Ministério da Defesa**. Dissertação em administração - Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, p. 127. 2011.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. D. S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: ENAP, 2019. 240 p.

WORLD BANK. World Bank, Washington DC. **Governance and Development**, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 12 Set. 2020.