



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO AVANÇADO DE COMANDO E ESTADO-MAIOR

SIMONE CEZAR DA ROCHA, Ten Cel Int

**A movimentação militar e a eficiência no cumprimento da Função Logística  
Recursos Humanos na Aeronáutica**

Rio de Janeiro  
2021

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO AVANÇADO DE COMANDO E ESTADO-MAIOR

SIMONE CEZAR DA ROCHA, Ten Cel Int

**A movimentação militar e a eficiência no cumprimento da Função Logística  
Recursos Humanos na Aeronáutica**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Curso Avançado de  
Comando e Estado-Maior da Escola de  
Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.  
Linha de Pesquisa: Operações Militares.  
Orientador: Leland Delgado Assis.

Rio de Janeiro  
2021

## RESUMO

A reestruturação da carreira militar modificou o regramento para estabelecimento de comissões, possibilitando a movimentação sem mudança de sede para a realização de missões inferiores a doze meses. À vista disso, este estudo buscou avaliar os aspectos legais da movimentação do militar para a realização do Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, no ano de 2021. Inicialmente, realizou-se uma revisão bibliográfica, sobre a Teoria dos Princípios, conforme Alexy, e os fundamentos do neoconstitucionalismo, conforme Moraes, bem como sobre os princípios constitucionais da economicidade e eficiência e seus relacionamentos com os atos praticados pelos gestores públicos. Ainda, procedeu-se uma pesquisa documental nos bancos de dados do Comando da Aeronáutica sobre movimentação de pessoal. Analisou-se a alteração, promovida pela Lei nº 13.954/2019, na tabela sobre ajuda de custo, confirmando-se a ampliação do período de movimentação sem desligamento de sede, o que desobriga a Administração a transferir os oficiais-alunos para cursos com duração inferior a doze meses. Na sequência, levantaram-se os custos de movimentação de dois Cenários. O Cenário 1 apresentou os custos com transferências e o Cenário 2, os custos com comissionamentos. Da análise comparativa entre os cenários, observou-se que a transferência dos oficiais-alunos gerou um dispêndio orçamentário maior ao erário. Por fim, concluiu-se que, à luz da Teoria dos Princípios, com enfoque neoconstitucionalista, as movimentações com desligamento de sede representam um descumprimento ao princípio da economicidade e atingem a eficiência na execução da Função Logística Recursos Humanos.

**Palavras-chave:** Administração Pública; movimentação militar; princípio da economicidade; princípio da eficiência.

## **ABSTRACT**

*The restructuring of military career changed the rules for establishing commissions, allowing movement of military personnel without changing their headquarters to carry out missions of less than twelve months. Therefore, this study sought to assess the legal aspects of the transfer of officers to the Advanced Course of Command and General Staff of Aeronautics, in 2021. Initially, a literature review was carried out on the Theory of Principles, according to Alexy, and the foundations of neo constitutionalism, according to Morais, as well as on the constitutional principles of economy and efficiency and their relationships with the acts performed by public managers. Also, a documentary research was implemented in the databases of the Air Force Command regarding personnel movements. The change, promoted by Law No. 13,954/2019, in cost allowance table was analysed, confirming the extension of the period for movement without leaving headquarters, which releases the Administration to transfer student officers to courses with duration less than twelve months. Afterwards, the movement costs of two Scenarios were verified. Scenario 1 presented costs with transfers and Scenario 2, costs with commissions. From the comparative analysis between the scenarios, it was observed that transferring student officers increased budget expenditure for the treasury. Finally, it was concluded that, considering the Theory of Principles, with a neo constitutionalist approach, movements with headquarters shutdown represent a breach of the principle of economy and impair the efficiency in the execution of the human resources logistic function.*

**Keywords:** *economy principle; efficiency principle; military movement; Public Administration.*

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Tabela de Ajuda de Custo até dezembro de 2019.....	22
Quadro 2 - Tabela de Ajuda de Custo a contar de janeiro de 2020.....	23

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Custos do Cenário 1 no início do curso .....	24
Tabela 2 - Custos Totais do Cenário 1.....	24
Tabela 3 - Custos do Cenário 2 no início da missão.....	25
Tabela 4 - Custos do Cenário 2 no término da missão.....	25
Tabela 5 - Custos Totais do Cenário 2.....	26
Tabela 6 - Comparação entre Cenários.....	27

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**Art.** – Artigo

**CACEM** – Curso Avançado de Comando e Estado-Maior

**COMAER** – Comando da Aeronáutica

**DCA** – Doutrina do Comando da Aeronáutica

**ICA** – Instrução do Comando da Aeronáutica

**OM** – Organização Militar

**PCA** – Plano do Comando da Aeronáutica

**SDPP** – Subdiretoria de Pagamento de Pessoal

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>15</b>
3.1	Logística militar e a administração de pessoal no COMAER.....	16
3.2	Fundamentos do neoconstitucionalismo e a Teoria dos Princípios.....	17
3.3	O princípio da economicidade segundo a Constituição de 1988.....	19
3.4	O princípio da eficiência no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica .....	19
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>21</b>
4.1	A alteração da Lei nº 13.954/2019 sobre a regra para comissionamento .....	21
4.2	Custos com movimentações com desligamento de sede – Cenário 1 .....	23
4.3	Custos com movimentações sem desligamento de sede – Cenário 2 .....	25
4.4	Análise comparativa dos cenários.....	26
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>28</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>31</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece o caráter nacional das Forças Armadas, sendo necessário, para tanto, que haja uma distribuição geográfica eficaz do efetivo pelo país. Portanto, compreende-se que o militar está sujeito a servir em qualquer parte do país.

À vista disso, a movimentação de pessoal militar pelo território nacional é reconhecida como uma obrigação inerente ao dever profissional.

Nos termos da Instrução do Comando da Aeronáutica nº 30-4 (BRASIL, 2018a), essas movimentações<sup>1</sup> têm o objetivo precípuo de atender aos interesses da Administração, no estrito cumprimento das obrigações constitucionais das Forças Armadas e em consonância com as diretrizes estabelecidas no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018b). Dentre essas diretrizes, há a orientação para a aplicação eficiente dos meios colocados à disposição da Administração, sejam eles financeiros, humanos ou materiais (BRASIL, 2018b).

Inúmeras são as razões administrativas que podem motivar as movimentações de militares no Comando da Aeronáutica (COMAER), uma delas é a matrícula em cursos de carreira (BRASIL, 2018a).

Até dezembro de 2019, a legislação previa que as missões com duração acima de seis meses ensejariam movimentação com desligamento de sede<sup>2</sup> (BRASIL, 2001). Entretanto, com a reestruturação da carreira militar, promovida pela Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019a), esse regramento foi alterado, possibilitando que essas movimentações ocorram nos casos de missões com duração acima de doze meses.

Dessa forma, não existe compulsoriedade para a movimentação do militar, com o conseqüente desligamento de sede, para a realização de cursos de carreira inferiores a doze meses de duração, como atualmente ocorre com os militares que

---

<sup>1</sup> A Instrução do Comando da Aeronáutica nº 30-4/2018 regulamenta a movimentação de pessoal militar no âmbito do COMAER e estabelece que movimentação “é o termo genérico que abrange transferência, classificação, nomeação, designação ou qualquer outro ato administrativo que implique o afastamento do militar de uma OM [Organização Militar] com destino a outra [...]” (BRASIL, 2018a, p. 9).

<sup>2</sup> Nos termos da Instrução do Comando da Aeronáutica nº 30-4/2018, sede é “todo território do município ou de municípios vizinhos, quando ligados por frequentes meios de transporte, dentro do qual se localizem ou não as instalações de uma Organização Militar (OM), onde são desempenhadas as atribuições, missões, tarefas ou atividades cometidas ao militar, podendo abranger uma ou mais guarnições.” (BRASIL, 2018a, p. 11).

realizam o Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica. A decisão da Administração por esse tipo de movimentação pode ser interpretada como uma quebra do princípio da economicidade (BRASIL, 1988) pelo gestor público no desempenho da Função Logística Recursos Humanos (BRASIL, 2003).

Sendo assim, a Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a) provocou o questionamento que conduziu à situação-problema deste estudo: em razão da reestruturação da carreira militar, em que medida o modelo atual de movimentação, com desligamento de sede, dos oficiais-alunos para a realização de cursos de carreira inferiores a doze meses de duração atende à legislação vigente?

Outrossim, a inclusão do conceito de eficiência como um princípio constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), ressalta a importância que tem sido dada à busca pelo aprimoramento na gestão do bem público, com ênfase no equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 1998).

Diante do contexto ora apresentado, não se pode olvidar que o agente público está sujeito à responsabilização por sua decisão ou omissão, dolosa, ou erro grosseiro, como descrito no Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019 (BRASIL, 2019b).

Por conseguinte, a Administração depara-se com a hipótese de o atual modelo de movimentação do militar, com desligamento de sede, para realização do Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, contrariar o princípio da economicidade (BRASIL, 1988), afetando a eficiência (BRASIL, 1998) no cumprimento da Função Logística Recursos Humanos (BRASIL, 2003).

Em um outro enfoque, muito embora esta não seja a proposta do presente trabalho, a movimentação com desligamento de sede pode ainda influenciar na motivação do militar, uma vez que tende a interferir no ambiente familiar, com a perda de emprego e alterações de rotina escolar dos dependentes, por exemplo.

Posto isto, este estudo tem por objetivo geral avaliar os aspectos legais da movimentação com desligamento de sede do militar para a realização do Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, no ano de 2021, denominado CACEM-A 2021.

Apesar do reconhecimento da importância da movimentação do pessoal militar, cabe a reflexão sobre suas implicações frente às diretrizes básicas que balizam o

Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018b) e os preceitos estabelecidos na Doutrina de Logística da Aeronáutica (BRASIL, 2003).

Nessa conjuntura, esta pesquisa reveste-se de importância, uma vez que a Administração deve examinar a oportunidade e conveniência de enfrentar a ruptura da tradição institucional em comparação com os impactos da manutenção do modelo atual de movimentação dos oficiais-alunos, a despeito do novo parâmetro jurídico.

## **2 METODOLOGIA**

Partindo-se do entendimento de que a obediência aos princípios constitucionais é um dever da Administração Pública, cabendo ao gestor público prestar contas à sociedade pelos atos administrativos que pratica, a fim de promover a correta análise sobre os aspectos legais que envolvem a movimentação de oficiais-alunos para a realização do CACEM-A 2021, foram explorados os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a alteração que a Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a) trouxe sobre o regramento referente às movimentações de militares sem desligamento da sede;
- b) Verificar os custos das movimentações com desligamento de sede dos oficiais-alunos de suas localidades de origem para a cidade do Rio de Janeiro; e
- c) Simular os custos de movimentações sem desligamento de sede dos oficiais-alunos de suas localidades de origem para a cidade do Rio de Janeiro.

Como base para a elaboração do artigo científico, ora proposto, a fim de possibilitar a consecução dos objetivos aventados, foi realizada uma revisão bibliográfica, utilizando livros, periódicos, jornais, entre outras fontes, em busca de conhecimento sobre os fundamentos do neoconstitucionalismo (MORAIS, 2011) e sua aplicação na jurisprudência brasileira, bem como o melhor entendimento dos conceitos dos princípios da economicidade (BRASIL, 1988) e da eficiência (BRASIL, 1998) e seus relacionamentos com os atos praticados pelos gestores públicos.

Ainda, foi procedida uma pesquisa documental, com o levantamento de informações a respeito de movimentação de pessoal, constantes nos bancos de dados do Comando da Aeronáutica, mais especificamente na Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a), na Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001 (BRASIL, 2001), no Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002 (BRASIL, 2002), no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018b), na Doutrina de Logística

da Aeronáutica (BRASIL, 2003) e na Instrução do Comando da Aeronáutica nº 177-31 (BRASIL, 2006) sobre a execução, em tempo de paz, do transporte, em território nacional, dos militares da Aeronáutica.

Dessa pesquisa documental, foi possível realizar uma análise sobre a principal alteração sofrida na tabela de ajuda de custo, com reflexo no regramento sobre movimentações sem desligamento de sede.

O universo pesquisado foi composto pelos oficiais-alunos brasileiros, matriculados no CACEM-A 2021, sendo 135 oficiais superiores, e está limitado em dois possíveis cenários:

- a) CENÁRIO 1 - a movimentação do oficial-aluno com mudança de sede, que para efeito deste estudo será chamada de transferência; e
- b) CENÁRIO 2 – a movimentação do oficial-aluno sem mudança de sede, que para efeito deste estudo será chamada de comissionamento.

Diante dos cenários apresentados, do universo de 135 oficiais-alunos, foram eliminados aqueles que não representariam custos para a Administração, quais sejam:

- a) 24 alunos cujas Organizações Militares de origem eram sediadas na cidade de realização do curso; e
- b) três alunos cujos cônjuges, mais antigos, também foram transferidos para a cidade de realização do curso.

Foram, ainda, excluídos do estudo, cinco alunos que não possuem dependentes, por representarem uma parcela muito pequena do universo da pesquisa e demandarem um cálculo diferenciado.

Sendo assim, o estudo contou com a análise de custos de movimentação de 103 oficiais-alunos, o que representa uma amostra de 76% do universo pretendido.

Em seguida, passou-se à verificação dos custos do Cenário 1, com o levantamento dos valores gastos com as movimentações de oficiais-alunos para o CACEM-A 2021, ocorridas nos anos de 2020 e 2021.

Neste ponto, cabe esclarecer que, para os cofres públicos, a movimentação com mudança de sede representa, inicialmente, um custo de duas vezes o valor da remuneração, a título de ajuda de custo (BRASIL, 2019a).

A essa despesa ainda devem ser somados os valores dos transportes de pessoal e de bagagem, conforme direito remuneratório descrito no inciso X do art. 3º da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 (BRASIL, 2001, p. 2):

X - transporte - direito pecuniário devido ao militar da ativa, quando o transporte não for realizado por conta da União, para custear despesas nas movimentações por interesse do serviço, nelas compreendidas a passagem e a translação da respectiva bagagem, para si, seus dependentes e um empregado doméstico, da localidade onde residir para outra, onde fixará residência dentro do território nacional.

O Decreto nº 4.307/2002 (BRASIL, 2002, p. 9) prevê que o pagamento do transporte de bagagem pode ser executado de duas formas:

Art. 37. Para a autorização e a execução do transporte para a movimentação do militar, serão observadas as seguintes modalidades:

I - pagamento em espécie ao militar; ou

II - por conta da União, mediante contratação de empresas particulares.

De acordo com a Instrução do Comando da Aeronáutica nº 177-31 (BRASIL, 2006, p. 20) sobre a execução, em tempo de paz, do transporte, em território nacional, dos militares da Aeronáutica:

o transporte na modalidade “pagamento em espécie” será calculado e pago aos militares movimentados com mudança de sede, com base nas tarifas vigentes na data do desligamento, mediante solicitação, apresentação dos comprovantes de propriedade do automóvel e/ou motocicleta, comprovação de registro do empregado doméstico e autorização do Ordenador de Despesas, publicado em Boletim Interno (Bol Intr) da OM, observando-se o seguinte:

a) de Bagagem, - móveis, utensílios e objetos de uso pessoal: pela cubagem limite a que tiver direito o militar (Anexo U), multiplicada pelo valor da tarifa básica constante da tabela do trecho considerado para a sua movimentação (Anexo V); e - automóvel e motocicleta: pelo valor da cubagem estabelecida no Anexo U, multiplicada pelo valor da tarifa básica do trecho considerado para a sua movimentação (Anexo V);

b) de Pessoal: pela soma das tarifas das passagens a que tiver direito o militar.

Além disso, os cálculos sobre os custos com movimentações militares que ocasionam desligamento de sede devem seguir, também, as descrições contidas na Seção II do Capítulo IV do Decreto nº 4.307/2002 (BRASIL, 2002), que tratam do direito remuneratório do transporte, bem como em seu Anexo 1, que estabelece os limites de cubagem a serem utilizados no transporte de bagagem, e no Anexo 2, que define os valores em Reais (R\$) por metro cúbico transportado, de acordo com a distância entre a localidade de origem e de destino.

Por conseguinte, o levantamento de custos do Cenário 1 contou com a extração de informações do Sistema Aplicações da Subdiretoria de Pagamento de Pessoal da Diretoria de Administração da Aeronáutica (BRASIL, 2021a), aqui citado como Sistema Aplicações da SDPP, referente aos pagamentos em contracheque, realizados na modalidade pagamento “em espécie”, em virtude da transferência para o início do curso, a título de ajuda de custo, transporte de pessoal e transporte de bagagem, incluindo veículo (BRASIL, 2002).

Dos dados levantados, referentes ao transporte de bagagem, observou-se que 74 oficiais-alunos optaram por receber o pagamento “em espécie”.

Isto posto, em complemento, foi efetuado o levantamento dos custos do transporte de bagagem “por conta da União”, considerando que esta modalidade leva a um outro custo para os cofres públicos, qual seja o pagamento, por empenho da despesa, de compromisso realizado mediante contrato (BRASIL, 2002). Dessa forma, foram necessárias consultas ao Portal da Transparência do Governo Federal (BRASIL, 2021b), aqui citado como Portal da Transparência<sup>3</sup>, para a verificação das notas de empenho e das ordens bancárias destinadas ao custeio dessas despesas. Os dados foram compilados na Tabela 1.

Os custos apresentados na Tabela 1 foram pagos aos oficiais-alunos no início do curso. Na ocasião da conclusão do curso, em dezembro de 2021, uma nova transferência far-se-á necessária. Sendo assim, foram considerados valores repetidos para o cálculo de custos no término do curso. Os custos totais do Cenário 1 são demonstrados na Tabela 2.

Em contrapartida, os custos para os cofres públicos são reduzidos, quando a Administração estabelece um comissionamento para a movimentação do oficial-aluno, sem desligamento da organização militar ao qual este se encontra vinculado, como seria possível no caso da realização de cursos de carreira com duração inferior a doze meses.

Nesses casos, os custos ficam limitados a duas vezes o valor da remuneração na ida e uma vez na volta, a título de ajuda de custo, acrescidos do pagamento de transporte do militar, sem ensejar o pagamento de transporte de bagagem.

À vista disso, foram simulados os custos do Cenário 2, representando os valores envolvidos com movimentações sem mudança de sede, de início e término de curso. Esses dados são apresentados nas Tabelas 3 e 4, respectivamente. Os custos totais do Cenário 2 são demonstrados na Tabela 5.

Para o cálculo do transporte de pessoal, foram utilizados valores de passagens aéreas, apenas para o militar, entre as localidades de origem e de destino, com amparo no inciso I do art. 46 do Decreto nº 4.307/2002 (BRASIL, 2002)

Serão concedidas passagens aéreas:

---

<sup>3</sup> O Portal da Transparência “é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil.” (BRASIL, 2021b).

I - aos Oficiais-Generais, Oficiais Superiores e seus dependentes, sempre que houver linha regular entre as localidades de origem e as de destino ou em parte do trajeto.

Para o estabelecimento dos valores das passagens aéreas, foram utilizados os menores valores encontrados para cada localidade, em pesquisa no *website* Decolar.com Ltda (2021), adotando-se os critérios estabelecidos pela Instrução Normativa nº 3<sup>4</sup>, de 11 de fevereiro de 2015 (BRASIL, 2015), quais sejam: a escolha da tarifa de menor preço do percurso de menor duração, preferencialmente sem escalas ou com o menor número de conexões.

Para as localidades de Guaratinguetá, São José dos Campos e Guarujá, em virtude da distância em relação à cidade do Rio de Janeiro e da ausência de aeroportos, foi utilizado o valor do transporte rodoviário, extraído do *website* Clickbus (BUS SERVIÇOS DE AGENDAMENTO S.A., 2021).

A partir das informações coletadas, foi procedida uma análise comparativa entre valores pagos a título de transferência com custos simulados de movimentações, sem desligamento de sede, caso a caso. Com o objetivo de facilitar o entendimento, esses dados foram apresentados sob forma de planilha, agrupados por localidade de origem dos oficiais-alunos, na Tabela 6.

Por fim, sobre o conjunto de dados obtidos, com o intuito de que a hipótese anunciada neste estudo pudesse ser corroborada ou refutada, foi procedida a análise da aplicabilidade do princípio da economicidade (BRASIL, 1988) nas movimentações dos oficiais-alunos do CACEM-A 2021 à luz da Teoria dos Princípios (ALEXY, 2006), com enfoque neoconstitucionalista (MORAIS, 2011).

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Para uma melhor compreensão da construção deste trabalho, cabe esclarecer que foi adotado como premissa basilar o entendimento de Meirelles e Burle Filho (2016, p. 93) que: “na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”

---

<sup>4</sup> A Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, “dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.” (BRASIL, 2015).

Dessa forma, adotando o pressuposto que o administrador público só pode fazer o que está escrito na lei, e que a Constituição Federal representa a lei suprema a ser acatada, foram adotadas as concepções do neoconstitucionalismo (MORAIS, 2011) e a Teoria dos Princípios (ALEXY, 2006) como amparo teórico deste estudo, com enfoque nos princípios da economicidade (BRASIL, 1988) e da eficiência (BRASIL, 1998), no desenvolvimento das atividades logísticas.

Contudo, antes de abordar os fundamentos do neoconstitucionalismo (MORAIS, 2011) propriamente ditos, faz-se necessário apresentar a Função Logística Recursos Humanos (BRASIL, 2003), vinculada a esta pesquisa.

### **3.1 Logística militar e a administração de pessoal no COMAER**

No âmbito do COMAER, de acordo com a Doutrina de Logística da Aeronáutica (BRASIL, 2003, p. 10), “logística militar é o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas.”

Destacam-se também duas considerações primordiais:

2.2.1 A provisão dos recursos de quaisquer naturezas deve ser equacionada em quantidade, qualidade, local adequado e no momento oportuno.

[...]

2.2.3 A Logística tem destacada importância no quadro das operações, devendo ser considerada como um dos fundamentos da arte da guerra. (BRASIL, 2003, p. 11).

A Doutrina de Logística da Aeronáutica (BRASIL, 2003, p. 17) descreve que a Função Logística Recursos Humanos cuida do gerenciamento dos recursos humanos por meio de um conjunto formado por cinco atividades:

As atividades da Função Logística Recursos Humanos são as seguintes:

- a) levantamento das necessidades;
- b) procura e admissão;
- c) preparação;
- d) administração; e
- e) bem-estar e manutenção do moral.

Desses conceitos, a administração de pessoas é a atividade da Função Logística Recursos Humanos que tem por objetivo prover as organizações militares com profissionais qualificados, em quantidade adequada para o cumprimento de suas missões (BRASIL, 2003).

Vindo ao encontro da finalidade deste estudo, a Doutrina de Logística da Aeronáutica (BRASIL, 2003) apresenta o princípio da economia de meios, como preceito a ser observado no desempenho das atividades logísticas. Este princípio

retrata “a busca do máximo rendimento, por intermédio do emprego eficiente, racional e judicioso dos meios disponíveis” (BRASIL, 2003, p. 12). Logo, observa-se a adequabilidade do presente estudo com os propósitos doutrinários estabelecidos nas legislações do COMAER.

Partindo desse entendimento, é possível adentrar à abordagem teórica que serviu de embasamento para as análises deste trabalho acadêmico.

### **3.2 Fundamentos do neoconstitucionalismo e a Teoria dos Princípios**

Nas palavras de Barroso (2006, v. 9, p.57), neoconstitucionalismo identifica-se como “um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional”.

Barroso esclarece, ainda, que

o novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo desenvolveu-se na Europa, ao longo da segunda metade do século XX, e, no Brasil, após a Constituição de 1988. O ambiente filosófico em que floresceu foi o do pós-positivismo, tendo como principais mudanças de paradigma, no plano teórico, o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e a elaboração das diferentes categorias da nova interpretação constitucional. (BARROSO, 2006, v. 9, p. 92).

No âmbito jurídico nacional, Morais (2011, p. 44) enfatiza que o neoconstitucionalismo oferece à Carta Magna de 1988 posição de destaque como o verdadeiro cerne do sistema jurídico, a partir “de seu reconhecimento como verdadeira norma jurídica, dotada de supremacia com elevada carga valorativa.”

O neoconstitucionalismo traz consigo, assim, a constitucionalização do direito que, na interpretação de Barroso (2006, v. 9, p. 58) “está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico.”

Sobre as normas constitucionais, Barroso (2006, v. 9, p. 52) esclarece que

as especificidades das normas constitucionais levaram a doutrina e a jurisprudência, já de muitos anos, a desenvolver ou sistematizar um elenco próprio de princípios aplicáveis à interpretação constitucional. Tais princípios, de natureza instrumental, e não material, são pressupostos lógicos, metodológicos ou finalísticos da aplicação das normas constitucionais. São eles, na ordenação que se afigura mais adequada para as circunstâncias brasileiras: o da supremacia da Constituição, o da presunção de constitucionalidade das normas e atos do Poder Público, o da interpretação conforme a Constituição, o da unidade, o da razoabilidade e o da efetividade.

Nesse sentido, sobre a Teoria dos Princípios, o jurista Alexy (2006) alega que tanto as regras quanto os princípios do texto constitucional são normas

constitucionais. A contraposição entre regras e princípios residiria, mormente, no campo qualitativo. Enquanto, de um lado, as regras representam as normas que devem ser cumpridas em sua integralidade, dentro do conceito de tudo ou nada, em outra esfera, os princípios são interpretados como “mandamentos de otimização”, o que representa um aspecto fundamental de sua tese. Portanto, os princípios são “normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.” (ALEXY, 2006, p. 588).

Uma característica importante da Teoria dos Princípios é o tratamento dado às ocorrências de colisão entre princípios constitucionais. Como destaca Lima (2014), quando princípios divergem em um determinado caso, a partir da análise da circunstância, o de menor peso deve recuar frente ao de maior peso, sem se aventar a nulidade do princípio, tampouco o estabelecimento de invariável precedência de um princípio sobre qualquer outro.

Para Bandeira de Mello (2014, p. 986), princípio define-se por

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Segundo Barroso (2006, v. 9, p. 17), a constitucionalização do direito impõe limites e deveres à Administração Pública, na medida que é responsável por: “(i) limitar-lhe a discricionariedade e (ii) impor a ela deveres de atuação, ainda (iii) fornecer fundamento de validade para a prática de atos de aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente de interposição do legislador ordinário.”

Diante do exposto, a supremacia do texto constitucional e a força normativa dos princípios constitucionais são as características do neoconstitucionalismo (MORAIS, 2011) que dão fundamento teórico a este trabalho.

### 3.3 O princípio da economicidade segundo a Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988, p. 56), em seu art. 70 estabelece:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

No ensinamento de Bugarin (1998), a submissão ao princípio da economicidade aliado aos princípios da legalidade e da legitimidade são imposições do texto constitucional ao gestor do recurso público.

Segundo Rosa (2015), a fidelidade ao princípio constitucional da economicidade estaria representada no atingimento de resultados esperados com o menor custo possível na gestão do bem público.

Sobre o assunto, Reis (2000 apud BUGARIN, 2001) ainda enfatiza a obrigação do gestor de analisar o custo/benefício nos processos administrativos, com a finalidade de avaliar a economicidade de cada decisão a ser tomada.

A fiscalização da economicidade, conforme Torres (1994, p. 267), “significa controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação.”

É possível, então, cogitar que, quanto mais enxuto o orçamento disponível, maior deve ser o controle sobre a economicidade, com enfoque na eficiência da gestão nas atividades da Função Logística Recursos Humanos, para fins deste trabalho.

### 3.4 O princípio da eficiência no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica

Em complemento ao entendimento sobre o princípio da economicidade, observam-se as diretrizes básicas que norteiam o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018b, p. 30) e que devem ser obedecidas por todas as Organizações do Comando da Aeronáutica, inclusive no desempenho das atividades logísticas:

Ainda que não estejam explícitas em cada um dos macroprocessos, existem duas diretrizes básicas que balizam todas as demais e que devem ser observadas tanto no ambiente administrativo quanto no operacional:

- a) aprimorar continuamente os processos de trabalho; e
- b) buscar a eficiência na utilização dos recursos (materiais, humanos e financeiros) disponibilizados.

Compreende-se, pois, que o gestor público, no âmbito do Comando da Aeronáutica, para o aprimoramento das funções logísticas, tem o dever de priorizar a otimização dos recursos que estão a seu alcance, sejam eles materiais, humanos ou financeiros.

Consta ainda do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018b, p. 12), o alerta para o atual cenário orçamentário nacional, que enseja limitações e exige um planejamento eficiente, eficaz e efetivo para o emprego dos escassos recursos disponíveis:

2.14 O planejamento deve concentrar-se nos resultados, mitigando as deficiências, pautando-se nos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, sendo estes os tópicos primordiais para a avaliação da gestão.

Em 1998, por meio de uma Emenda Constitucional (BRASIL, 1998), o texto do art. 37 da Lei Maior foi alterado, com a incorporação do princípio da eficiência que, para Carvalho Filho (2015, p.31), traduz a busca por “produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional.”

À vista disso, a eficiência torna-se um dever imposto ao agente público no exercício de suas funções (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016). Em suas palavras, eficiência seria

o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, P. 105).

Furtado (2013) leciona que a eficiência, em conjunto com a eficácia e a efetividade, compõe um dos aspectos da economicidade e que, a partir do momento de sua inserção no texto constitucional, passou a fazer parte do rol de princípios gerais da Administração Pública. Sua importância é destacada com a seguinte reflexão:

No momento em que todos os que lidam com o Direito Administrativo se conscientizarem da necessidade de dar maior efetividade a todos os princípios, inclusive ao da economicidade, que compreende além da eficiência a efetividade e eficácia, o cidadão brasileiro talvez possa contar com serviços públicos compatíveis com a carga tributária praticada no nosso País (FURTADO, 2013, p. 100).

Bugarin (2001, p. 49, grifo do autor) alerta para a imprescindibilidade de

afirmar-se que, no duplo e complementar exame da *eficiência* e da *economicidade* dos atos públicos de gestão, não se admite mais considerar o *mérito* do ato administrativo como empecilho à atuação do Controle Externo, em especial, nas situações em que se possa, diante do universo fático, determinar, racional e fundamentadamente, qual a alternativa que melhor atende o interesse público. Tal constatação, destaque-se, *reforça* a tese de que a Constituição Federal autoriza e impõe a avaliação pelos Tribunais de Contas do conjunto amplo de questões que se referem ao chamado *mérito administrativo*.

Nesse sentido, o gestor público designado para o exercício das atividades logísticas, no âmbito do COMAER, deve estar atento aos princípios da eficiência e da economicidade, seja pelo dever de obediência ao texto constitucional, seja pelo cumprimento das diretrizes impostas no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018b) ou mesmo pelos preceitos estabelecidos na Doutrina de Logística da Aeronáutica (BRASIL, 2003).

#### **4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Com o propósito de atingir o primeiro objetivo específico, o levantamento documental realizado identificou a alteração que a Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a) trouxe sobre o regramento referente à ajuda de custo, e que influencia as movimentações militares, conforme apresentado a seguir.

##### **4.1 A alteração da Lei nº 13.954/2019 sobre a regra para comissionamento**

Em dezembro de 2019, foi sancionada a Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a), com o fulcro de reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares.

Esse dispositivo trouxe uma nova leitura para o regramento sobre o pagamento de ajuda de custo a militares, com implicação direta no desembolso de recursos com movimentação de pessoal para realização de cursos de carreira.

De acordo com o inciso XI do art. 3º, da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 (BRASIL, 2001, p. 2), o conceito de ajuda de custo tem a seguinte definição:

XI - ajuda de custo - direito pecuniário devido ao militar, pago adiantadamente, conforme regulamentação:  
a) para custeio das despesas de locomoção e instalação, exceto as de transporte, nas movimentações com mudança de sede; e  
b) por ocasião de transferência para a inatividade remunerada, conforme dispuser o regulamento.

A Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a) promoveu uma modificação no período para estabelecimento de comissão para movimentação de militar, sem desligamento de organização militar, de três a seis meses para três a doze meses, conforme demonstrado nos textos da letra “b” do Quadro 1 e da letra “b” do Quadro 2.

Sobre o assunto, com fundamento na Tabela I do Anexo IV da Medida Provisória nº 2.215-10/2001 (BRASIL, 2001), até dezembro de 2019, a regulamentação era a descrita no Quadro 1.

**Quadro 1** – Tabela de Ajuda de Custo até dezembro de 2019.

SITUAÇÕES		VALOR REPRESENTATIVO	FUNDAMENTO
a	Militar, com dependente, nas movimentações com desligamento da organização militar.	Duas vezes o valor da remuneração.	Art. 1º e art. 3º, inciso XI, alínea "a".
b	Militar, com dependente, nas movimentações para comissão superior a três e <b>igual ou inferior a seis meses</b> , sem desligamento de organização militar.	Duas vezes o valor da remuneração na ida e uma vez na volta.	
c	Militar, com dependente, nas movimentações para comissão superior a quinze dias e igual ou inferior a três meses, sem desligamento de organização militar.	Uma vez o valor da remuneração na ida e outra na volta.	
d	Militar, com dependente, quando transferido para Localidade Especial Categoria "A" ou de uma Localidade Especial Categoria "A" para qualquer outra localidade, nas movimentações com desligamento da organização militar.	Quatro vezes o valor da remuneração.	
e	Militar, sem dependente, nas situações "a", "b", "c" e "d" desta tabela.	Metade dos valores representativos estabelecidos para as situações "a", "b", "c", e "d" desta Tabela.	
f	Militar, com ou sem dependente, por ocasião de transferência para a inatividade remunerada.	Oficial – quatro vezes o valor da remuneração calculado com base no soldo do último posto do círculo hierárquico a que pertencer o militar.	Art. 1º e art. 3º, inciso XI, alínea "b".
		Praça – quatro vezes o valor da remuneração calculado com base no soldo de Suboficial.	

**Fonte:** Brasil (2001, p. 16, grifo nosso).

Contudo, o texto da Tabela de Ajuda de Custo foi alterado, conforme descrito na alínea “b” do Anexo V da Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a), neste estudo transcrito no Quadro 2.

Com isso, a transferência com mudança de sede de oficiais-alunos para a realização de cursos de carreira com duração inferior a doze meses tornou-se desnecessária.

**Quadro 2** – Tabela de Ajuda de Custo a contar de janeiro de 2020.

SITUAÇÕES		VALOR REPRESENTATIVO ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2019	VALOR REPRESENTATIVO A PARTIR DE 1º DE JANEIRO DE 2020
a	Militar que possua dependente, nas movimentações com desligamento da organização militar.	Duas vezes o valor da remuneração.	Duas vezes o valor da remuneração.
b	Militar que possua dependente, nas movimentações para comissão superior a 3 (três) e <b>igual ou inferior a 12 (doze) meses</b> , sem desligamento da organização militar.	Duas vezes o valor da remuneração na ida e uma vez na volta.	Duas vezes o valor da remuneração na ida e uma vez na volta.
c	Militar que possua dependente, nas movimentações para comissão superior a 15 (quinze) dias e igual ou inferior a 3 (três) meses, sem desligamento da organização militar.	Uma vez o valor da remuneração na ida e outra vez na volta.	Uma vez o valor da remuneração na ida e outra vez na volta.
d	Militar que possua dependente, quando transferido para Localidade Especial Categoria A ou de uma Localidade Especial Categoria A para qualquer outra localidade, nas movimentações com desligamento da organização militar.	Quatro vezes o valor da remuneração.	Quatro vezes o valor da remuneração.
e	Militar que não possua dependente e se encontre nas situações "a", "b", "c", ou "d" desta Tabela.	Metade dos valores representativos estabelecidos para as situações "a", "b", "c", e "d" desta Tabela.	Metade dos valores representativos estabelecidos para as situações "a", "b", "c", e "d" desta Tabela.

**Fonte:** Brasil (2019a, p. 27, grifo nosso).

Visando-se à consecução dos objetivos específicos deste estudo, serão apresentados os cálculos dos dois cenários propostos, que fundamentarão uma posterior análise comparativa sobre os respectivos valores envolvidos.

#### **4.2 Custos com movimentações com desligamento de sede – Cenário 1**

No intuito de alcançar o segundo objetivo específico proposto, foi realizado um levantamento dos custos das movimentações com desligamento de sede dos oficiais-alunos, matriculados no CACEM-A 2021, por ocasião do início do curso, de suas localidades de origem para o Rio de Janeiro, cidade onde é realizado o Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.

De posse dos custos identificados, os dados foram agrupados por localidade de origem do oficial-aluno, conforme detalhamento na Tabela 1.

**Tabela 1 – Custos do Cenário 1 no início do curso.**

LOCAL DE ORIGEM	AJUDA DE CUSTO (R\$)	TRANSPORTE (R\$)	TOTAL (R\$)
GUARATINGUETÁ	78.192,72	7.085,98	85.278,70
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	387.413,16	35.653,69	423.066,85
SÃO PAULO	329.795,28	34.385,13	364.180,41
LAGOA SANTA	122.677,92	14.514,90	137.192,82
GUARUJA	48.895,20	5.291,00	54.186,20
PIRASSUNUNGA	165.408,84	24.336,93	189.745,77
CURITIBA	127.113,12	18.978,61	146.091,73
BRASÍLIA	1.878.251,20	321.341,15	2.199.592,35
ANAPOLIS	44.550,00	9.262,94	53.812,94
CAMPO GRANDE	89.100,00	18.884,91	107.984,91
CANOAS	211.713,12	49.174,88	260.888,00
SANTA MARIA	129.705,84	30.696,98	160.402,82
NATAL	219.232,08	77.476,73	296.708,81
FORTALEZA	43.704,00	14.908,29	58.612,29
BELEM	258.170,40	51.118,09	309.288,49
PORTO VELHO	248.058,72	56.847,37	304.906,09
MANAUS	416.731,68	109.015,38	525.747,06
BOA VISTA	174.255,84	47.056,88	221.312,72
TOTAL	4.972.969,12	926.029,84	5.898.998,96

Fonte: A autora.

Considerando que, ao término do curso, será necessária uma nova transferência, os custos totais com o Cenário 1 são os detalhados na Tabela 2.

**Tabela 2 – Custos Totais do Cenário 1.**

LOCAL DE ORIGEM	INÍCIO DO CURSO (R\$)	TÉRMINO DO CURSO (R\$)	TOTAL (R\$)
GUARATINGUETÁ	85.278,70	85.278,70	170.557,40
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	423.066,85	423.066,85	846.133,70
SÃO PAULO	364.180,41	364.180,41	728.360,82
LAGOA SANTA	137.192,82	137.192,82	274.385,64
GUARUJA	54.186,20	54.186,20	108.372,40
PIRASSUNUNGA	189.745,77	189.745,77	379.491,54
CURITIBA	146.091,73	146.091,73	292.183,46
BRASÍLIA	2.199.592,35	2.199.592,35	4.399.184,70
ANAPOLIS	53.812,94	53.812,94	107.625,88
CAMPO GRANDE	107.984,91	107.984,91	215.969,82
CANOAS	260.888,00	260.888,00	521.776,00
SANTA MARIA	160.402,82	160.402,82	320.805,64
NATAL	296.708,81	296.708,81	593.417,62
FORTALEZA	58.612,29	58.612,29	117.224,58
BELEM	309.288,49	309.288,49	618.576,98
PORTO VELHO	304.906,09	304.906,09	609.812,18
MANAUS	525.747,06	525.747,06	1.051.494,12
BOA VISTA	221.312,72	221.312,72	442.625,44
TOTAL	5.898.998,96	5.898.998,96	11.797.997,92

Fonte: A autora.

### 4.3 Custos com movimentações sem desligamento de sede – Cenário 2

Visando a permitir uma comparação entre os custos de transferência e comissionamento, no intuito de cumprir o terceiro objetivo específico, foram elaborados duas tabelas com os valores simulados de custos com a movimentação sem desligamento de sede dos oficiais-alunos do CACEM-A 2021.

A Tabela 3 apresenta a simulação dos custos no início da missão, sendo 02 remunerações (BRASIL, 2019a), na coluna AJUDA DE CUSTO, e a passagem do militar (BRASIL, 2002), na coluna TRANSPORTE.

**Tabela 3** – Custos do Cenário 2 no início da missão.

LOCAL DE ORIGEM	AJUDA DE CUSTO (R\$)	TRANSPORTE (R\$)	TOTAL (R\$)
GUARATINGUETÁ	78.192,72	190,76	78.383,48
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	387.413,16	1.191,33	388.604,49
SÃO PAULO	329.795,28	1.664,00	331.459,28
LAGOA SANTA	122.677,92	600,00	123.277,92
GUARUJA	48.895,20	193,00	49.088,20
PIRASSUNUNGA	165.408,84	828,00	166.236,84
CURITIBA	127.113,12	699,00	127.812,12
BRASÍLIA	1.878.251,20	9.680,00	1.887.931,20
ANAPOLIS	44.550,00	220,00	44.770,00
CAMPO GRANDE	89.100,00	694,00	89.794,00
CANOAS	211.713,12	3.595,00	215.308,12
SANTA MARIA	129.705,84	1.650,00	131.355,84
NATAL	219.232,08	3.105,00	222.337,08
FORTALEZA	43.704,00	580,00	44.284,00
BELEM	258.170,40	1.566,00	259.736,40
PORTO VELHO	248.058,72	1.044,00	249.102,72
MANAUS	416.731,68	2.235,00	418.966,68
BOA VISTA	174.255,84	1.778,00	176.033,84
TOTAL	4.972.969,12	31.513,09	5.004.482,21

Fonte: A autora.

A Tabela 4 apresenta a simulação dos custos no término da missão, sendo 01 remuneração (BRASIL, 2019a), na coluna AJUDA DE CUSTO, e a passagem do militar (BRASIL, 2002), na coluna TRANSPORTE.

**Tabela 4** – Custos do Cenário 2 no término da missão.

(continua)

LOCAL DE ORIGEM	AJUDA DE CUSTO (R\$)	TRANSPORTE (R\$)	TOTAL (R\$)
GUARATINGUETÁ	39.096,36	190,76	39.287,12
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	193.706,58	1.191,33	194.897,91
SÃO PAULO	164.897,64	1.664,00	166.561,64
LAGOA SANTA	61.338,96	600,00	61.938,96

LOCAL DE ORIGEM	(conclusão)		
	AJUDA DE CUSTO (R\$)	TRANSPORTE (R\$)	TOTAL (R\$)
PIRASSUNUNGA	82.704,42	828,00	83.532,42
CURITIBA	63.556,56	699,00	64.255,56
BRASÍLIA	939.125,60	9.680,00	948.805,60
ANAPOLIS	22.275,00	220,00	22.495,00
CAMPO GRANDE	44.550,00	694,00	45.244,00
CANOAS	105.856,56	3.595,00	109.451,56
SANTA MARIA	64.852,92	1.650,00	66.502,92
NATAL	109.616,04	3.105,00	112.721,04
FORTALEZA	21.852,00	580,00	22.432,00
BELEM	129.085,20	1.566,00	130.651,20
PORTO VELHO	124.029,36	1.044,00	125.073,36
MANAUS	208.365,84	2.235,00	210.600,84
BOA VISTA	87.127,92	1.778,00	88.905,92
TOTAL	2.486.484,56	31.513,09	2.517.997,65

Fonte: A autora.

Em resumo, os custos totais com o Cenário 2 são os detalhados na Tabela 5.

**Tabela 5 – Custos Totais do Cenário 2.**

LOCAL DE ORIGEM	INÍCIO DO CURSO (R\$)	TÉRMINO DO CURSO (R\$)	TOTAL (R\$)
GUARATINGUETÁ	78.383,48	39.287,12	117.670,60
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	388.604,49	194.897,91	583.502,40
SÃO PAULO	331.459,28	166.561,64	498.020,92
LAGOA SANTA	123.277,92	61.938,96	185.216,88
GUARUJA	49.088,20	24.640,60	73.728,80
PIRASSUNUNGA	166.236,84	83.532,42	249.769,26
CURITIBA	127.812,12	64.255,56	192.067,68
BRASÍLIA	1.887.931,20	948.805,60	2.836.736,80
ANAPOLIS	44.770,00	22.495,00	67.265,00
CAMPO GRANDE	89.794,00	45.244,00	135.038,00
CANOAS	215.308,12	109.451,56	324.759,68
SANTA MARIA	131.355,84	66.502,92	197.858,76
NATAL	222.337,08	112.721,04	335.058,12
FORTALEZA	44.284,00	22.432,00	66.716,00
BELEM	259.736,40	130.651,20	390.387,60
PORTO VELHO	249.102,72	125.073,36	374.176,08
MANAUS	418.966,68	210.600,84	629.567,52
BOA VISTA	176.033,84	88.905,92	264.939,76
TOTAL	5.004.482,21	2.517.997,65	7.522.479,86

Fonte: A autora.

#### 4.4 Análise comparativa dos cenários

A fim de proporcionar uma comparação entre os recursos dispendidos em caso de transferência e de comissionamento, elaborou-se a Tabela 6.

**Tabela 6** – Comparação entre Cenários

LOCAL DE ORIGEM	CENÁRIO 1 (R\$)	CENÁRIO 2 (R\$)	DIFERENÇA (R\$)
GUARATINGUETÁ	170.557,40	117.670,60	52.886,80
SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	846.133,70	583.502,40	262.631,30
SÃO PAULO	728.360,82	498.020,92	230.339,90
LAGOA SANTA	274.385,64	185.216,88	89.168,76
GUARUJA	108.372,40	73.728,80	34.643,60
PIRASSUNUNGA	379.491,54	249.769,26	129.722,28
CURITIBA	292.183,46	192.067,68	100.115,78
BRASÍLIA	4.399.184,70	2.836.736,80	1.562.447,90
ANAPOLIS	107.625,88	67.265,00	40.360,88
CAMPO GRANDE	215.969,82	135.038,00	80.931,82
CANOAS	521.776,00	324.759,68	197.016,32
SANTA MARIA	320.805,64	197.858,76	122.946,88
NATAL	593.417,62	335.058,12	258.359,50
FORTALEZA	117.224,58	66.716,00	50.508,58
BELEM	618.576,98	390.387,60	228.189,38
PORTO VELHO	609.812,18	374.176,08	235.636,10
MANAUS	1.051.494,12	629.567,52	421.926,60
BOA VISTA	442.625,44	264.939,76	177.685,68
TOTAL	11.797.997,92	7.522.479,86	4.275.518,06
PERCENTUAIS	100%	74%	36%

Fonte: A autora.

A análise da Tabela 6 mostra que o custo total para a União no Cenário 1 é de R\$ 11.797.997,92 (onze milhões, setecentos e noventa e sete mil, novecentos e noventa e sete Reais e noventa e dois centavos), enquanto no Cenário 2 é de R\$ 7.522.479,86 (sete milhões, quinhentos e vinte e dois mil, quatrocentos e setenta e nove Reais e oitenta e seis centavos). Observa-se, pois, que a adoção do Cenário 2 promove aos cofres públicos uma redução de custos na ordem de R\$ 4.275.518,06 (quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil, quinhentos e dezoito Reais e seis centavos).

Em termos percentuais, essa análise demonstra que a escolha do Cenário 2 representa, para a Administração, uma economia de 36% dos recursos orçamentários e financeiros empregados no Cenário 1.

A partir do resultado dessa comparação, é possível inferir que a opção pelo Cenário 1 gera um dispêndio orçamentário maior ao erário, ao deixar de priorizar o princípio constitucional da economicidade (BRASIL, 1988), por conseguinte, compromete a eficiência (BRASIL, 1998) no cumprimento da Função Logística Recursos Humanos (BRASIL, 2003). À luz da Teoria dos Princípios (ALEXY, 2006), a economicidade e a eficiência são normas constitucionais que, em uma interpretação

neoconstitucionalista (MORAIS, 2011), devem ser acatadas pela gestão pública, sob risco de responsabilização dos agentes públicos envolvidos (BRASIL, 2019b).

Nessa perspectiva, como ensina Bugarin (1998, p. 41)

o Texto Constitucional inseriu no ordenamento jurídico parâmetro de natureza essencialmente gerencial, intrínseco à noção de eficiência, eficácia e efetividade, impondo como um dos vetores da regular gestão de recursos e regular bens públicos o respeito ao princípio da economicidade, ao lado do basilar princípio da legalidade e do, também recém-integrado, princípio da legitimidade.

Ademais, a escolha do Cenário 1 não apenas deixa de observar a supremacia do texto constitucional, fundamento básico do neoconstitucionalismo (MORAIS, 2011), como também contrapõe outros preceitos previamente estabelecidos pela Administração, quais sejam: a economia de meios, solicitada na Doutrina de Logística da Aeronáutica (BRASIL, 2003), e a aplicação eficiente de recursos, determinada no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018b).

## 5 CONCLUSÃO

A reestruturação da carreira militar, estabelecida pela Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a), modificou o parâmetro legal para o estabelecimento de comissões, possibilitando a movimentação sem mudança de sede para a realização de missões inferiores a doze meses. Portanto, a movimentação do militar, com desligamento de sede, para a realização de cursos inferiores a doze meses deixou de ser uma obrigação da Administração.

Esse novo regramento suscitou a hipótese de que o atual modelo de movimentação do militar, com desligamento de sede, para a realização do Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica contraria o princípio da economicidade (BRASIL, 1988), afetando a eficiência (BRASIL, 1998) no cumprimento da Função Logística Recursos Humanos (BRASIL, 2003).

Diante dessa conjuntura, o presente estudo buscou avaliar os aspectos legais da movimentação com desligamento de sede do militar para a realização do CACEM-A 2021.

Adotando a Teoria dos Princípios (ALEXY, 2006), em uma interpretação neoconstitucionalista (MORAIS, 2011), este trabalho apontou a supremacia do texto constitucional, associada à força normativa dos princípios constitucionais, como premissas que devem ser perseguidas pelo agente público no desempenho de suas

funções. Nesse sentido, o respeito aos princípios da economicidade (BRASIL, 1988) e da eficiência (BRASIL, 1998) são deveres da Administração que devem ser cumpridos.

Coadunando esse entendimento, no âmbito do COMAER, o gestor é compelido a perseguir “a eficiência na utilização dos recursos” (BRASIL, 2018b, p. 30) e, no desempenho das atividades logísticas, buscar a economia de meios, como um princípio doutrinário (BRASIL, 2003).

Sendo assim, em primeiro lugar, analisou-se a alteração sofrida na tabela sobre ajuda de custo, confirmando-se que o texto da letra “b” do Anexo V da Lei nº 13.954/2019 (BRASIL, 2019a), apresentado no Quadro 2, amplia o período para estabelecimento de comissão para movimentação de militar, sem desligamento de organização militar, de três a seis meses para três a doze meses.

Na sequência, foram levantados os custos de movimentação de dois possíveis Cenários. O Cenário 1 apresentou os custos com transferências e o Cenário 2, os custos com comissionamentos.

Para o levantamento dos custos do Cenário 1, os valores efetivamente pagos aos oficiais-alunos, a título de ajuda de custo por transferência para o curso, transporte de bagagem, de veículo e de pessoal, na modalidade pagamento “em espécie” (BRASIL, 2002), foram extraídos do Sistema Aplicações da SDPP (BRASIL, 2021a).

Foram também consultadas informações sobre notas de empenho e ordens bancárias emitidas, referentes ao pagamento de transporte de bagagem, realizadas na modalidade “por conta da União” (BRASIL, 2002), no Portal da Transparência (BRASIL, 2021b). O custo total do Cenário 1 foi de R\$ 11.797.997,92 (onze milhões, setecentos e noventa e sete mil, novecentos e noventa e sete Reais e noventa e dois centavos).

Para a identificação dos custos do Cenário 2, foram simulados os valores que poderiam ter sido pagos no caso de movimentação sem desligamento de sede. O custo total do Cenário 2 foi de R\$ 7.522.479,86 (sete milhões, quinhentos e vinte e dois mil, quatrocentos e setenta e nove Reais e oitenta e seis centavos).

Após a análise comparativa entre os custos envolvidos nos dois cenários, observou-se que a preferência da Administração pela transferência dos oficiais-alunos pode gerar um dispêndio orçamentário maior para os cofres públicos. Nesta investigação, a diferença de custos entre os Cenários foi de R\$ 4.275.518,06 (quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil, quinhentos e dezoito Reais e seis centavos).

Desta feita, foi ratificada a hipótese de que as movimentações com desligamento de sede podem representar um descumprimento ao princípio constitucional da economicidade (BRASIL, 1988) ao qual o gestor público deve obediência, e atingem diretamente a eficiência (BRASIL, 1998) na execução da Função Logística Recursos Humanos (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, depreende-se que entre as eventuais contribuições desta pesquisa para o Comando da Aeronáutica estão: a redução dos custos com movimentações e a preservação dos gestores públicos de possíveis responsabilizações.

Por fim, a título de sugestão para futuras investigações, haja vista este não ter sido o escopo do presente estudo, entende-se ser pertinente uma análise a respeito dos aspectos motivacionais que afetam os oficiais-alunos movimentados, sob o ponto de vista da atividade de bem-estar e manutenção do moral, inserida na Função Logística Recursos Humanos.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. ISBN 978-85-392-0273-7.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista33/Revista33\\_43.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf). Acesso em: 24 abr. 2021.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Comando-Geral do Pessoal. Portaria COMGEP nº 955/DPM, de 20 de junho de 2018. Aprova a reedição da ICA 30-4, que dispõe sobre movimentação de pessoal militar (ICA 30-4). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 108, f. 6368, 26 jun. 2018a.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Diretoria de Intendência. Portaria nº 779/GC6, de 9 de agosto de 2006. Aprova a 2ª Modificação da ICA 177-31, que dispõe sobre “Execução, em Tempo de Paz, do Transporte, em Território Nacional, dos Militares da Aeronáutica” (ICA 177-31). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 152, f. 4927, 15 ago. 2006.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 912/GC3, de 25 de setembro de 2003. Aprova a Diretriz que dispõe sobre Doutrina de Logística da Aeronáutica (DCA 2-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 190, f. 5684, 03 out 2003.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PCA 11-47). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 222, f. 14757, 20 dez. 2018b.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Subdiretoria de Pagamento de Pessoal. **Sistema Aplicações da SDPP**. Rio de Janeiro, 2021a. Disponível em: <http://sistemas.dirad.intraer/contracheque/index.php>. Acesso em: 9 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=CON&numero=&ano=1988&data=05/10/1988&ato=b79QTWE1EeFpWTb1a>. Acesso em: 17 out. 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Brasília, 2021b. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nºs 3.765, de 4 de

maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2002. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=4307&ano=2002&ato=797EzZU5UNNpWTdae>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jun. 2019b. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9830&ano=2019&data=10/06/2019&ato=3c6ATTE9keZpWT612>. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=19&ano=1998&data=04/06/1998&ato=2a7UTUE9UNJpWT684>. Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001. Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nos 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 set. 2001. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=2215-10&ano=2001&data=31/08/2001&ato=c1ccXTE50MNpWT07d>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 dez. 2019a. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13954&ano=2019&data=16/12/2019&ato=1f5ATUE5keZpWTdad>. Acesso em: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015. Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-3-de-11-de-fevereiro-de-2015>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ed. 87, p. 39-50, 2001. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1224>. Acesso em: 3 out. 2020.

BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ed. 78, p. 41-45, 1998. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1224>. Acesso em: 3 out. 2020.

BUS SERVIÇOS DE AGENDAMENTO S.A. **ClickBus**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.clickbus.com.br/>. Acesso em: 24 jul. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Atlas, 2015. *E-book*. ISBN 978-85-224-9739-3. Disponível em: <https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 1 maio 2021.

DECOLAR.COM LTDA. **Decolar**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.decolar.com/passagens-aereas/>. Acesso em: 24 jul. 2021.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. *E-book*. ISBN 978-85-7700-678-6. Disponível em: [https://www.academia.edu/36898746/FURTADO\\_Lucas\\_Rocha\\_Curso\\_de\\_direito\\_administrativo](https://www.academia.edu/36898746/FURTADO_Lucas_Rocha_Curso_de_direito_administrativo). Acesso em: 1 maio 2021.

LIMA, André Canuto de F. A teoria dos princípios de Robert Alexy. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4078, 31 ago. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31472>. Acesso em: 2 maio 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. *E-book*. ISBN 978-85-392-0319-2. Disponível em: [https://www.academia.edu/38952326/HELLY\\_LOPES\\_MEIRELLES](https://www.academia.edu/38952326/HELLY_LOPES_MEIRELLES). Acesso em: 1 maio 2021.

MORAIS, Frank Silva de. **A aplicação da teoria dos princípios pela Corte Constitucional Brasileira**. 2011. 131 f. Dissertação (Mestrado em Fundamentos do Direito Positivo) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2011. Disponível em: <https://siaiap39.univali.br/repositorio/handle/repositorio/2156>. Acesso em: 1 maio 2021.

ROSA, Eugênio. Princípio da economicidade. **Direito Legal**, [s. l.], [2015]. Disponível em: <https://direito-legal.jusbrasil.com.br/noticias/231636829/principio-da-economicidade?ref=serp>. Acesso em: 8 out. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de informação legislativa**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176237>. Acesso em: 03 out. 2020.