



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2020

TIAGO CHAVES DE ANDRADE, Cap Int

**A SUBSTITUIÇÃO GRADUAL DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E
CONSERVAÇÃO DE PNR POR CONCESSÃO DE AUXÍLIO-MORADIA NO
ÂMBITO DA PARF**

Rio de Janeiro
2020

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2020

TIAGO CHAVES DE ANDRADE, Cap Int

**A SUBSTITUIÇÃO GRADUAL DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E
CONSERVAÇÃO DE PNR POR CONCESSÃO DE AUXÍLIO-MORADIA NO
ÂMBITO DA PARF**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado no Curso de
Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica como requisito parcial para
aprovação no Curso de Pós-graduação
em Gestão e Emprego da Força Aérea
Área de Concentração: Gestão da Força
Aérea

Orientador: Ten Cel Fot Viegas.

Rio de Janeiro
2020

TIAGO CHAVES DE ANDRADE, Cap Int

**A SUBSTITUIÇÃO GRADUAL DOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO E
CONSERVAÇÃO DE PNR POR CONCESSÃO DE AUXÍLIO-MORADIA NO
ÂMBITO DA PARF**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado no Curso de
Aperfeiçoamento de Oficiais da
Aeronáutica.

Aprovado por:

Eduardo Utzig Silva – Ten Cel QOAV
EAOAR

Marcelo Viegas Neves - Ten Cel QOEFOT
EAOAR

Hélio Gonçalves Sousa Neto – Cap QOAV
EAOAR

Rio de Janeiro
Julho de 2020

RESUMO

O cenário econômico brasileiro passa por dificuldades. Os gastos públicos com atividades-meio crescem anualmente, enquanto os investimentos caem. Por sua vez, A FAB presta vários serviços de apoio, tais como alimentação, saúde e hospedagem. Porém, é o apoio de manutenção e conservação de PNR que demanda boa parte dos recursos. Conseqüentemente, apenas a menor fatia do orçamento é direcionado para a atividade-fim. A depender das características específicas da cidade, tais como idade dos imóveis e condições climáticas, esses custos podem ser ainda maiores, como acontece em Recife. Tendo em vista o cenário exposto, este trabalho defende a substituição gradual dos serviços de manutenção e conservação de PNR pela concessão de auxílio-moradia no âmbito da PARF, como forma de diminuir os custos com atividades-meio e concentrar recursos para a atividade-fim. Essa prefeitura administra 1.029 PNR, cuja idade média ultrapassa os 37 anos, sob condições agressivas de meio ambiente. Tal contexto, aliado à morosidade imposta pela legislação que rege as compras públicas e os inúmeros trâmites administrativos internos, encarece e emperra a execução de reparos. Considerando, ainda, a nova concepção estratégica da FAB, que prevê a redução de pessoal e enfoque nas atividades finalísticas, alinhada ao contexto de reforma da previdência, cortes em atividades de apoio são necessários. Tendo em vista a viabilidade de substituição do aludido apoio pelo pagamento de auxílio-moradia aos militares sediados em Recife, benefício que era concedido até o ano 2000, a FAB terá mais recursos para concentrar na atividade aérea, sem prejuízo aos militares.

Palavras-chave: Manutenção e conservação de PNR. PARF. Auxílio-moradia.

1 INTRODUÇÃO

O cenário econômico do Brasil vem passando por graves turbulências. Dentre os problemas que sufocam as finanças do país, o custo da máquina pública é um dos grandes vilões. Segundo Martello (2018), os gastos com servidores federais vêm crescendo desde 2012 e se aproximam do teto estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas despesas consomem recursos que poderiam ser revertidos em investimentos para a nação. Além disso, quanto mais pessoal de carreira é admitido, mais obrigações são geradas.

Nesse contexto, é imprescindível que funções não essenciais sejam reavaliadas. No âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER), a realidade não é diferente. Os custos com pessoal de apoio drenam boa parte de seu orçamento, fazendo com que a missão da Força Aérea Brasileira (FAB), a atividade aérea, fique com uma pequena fatia dos recursos. Conforme Patu (2019), o orçamento de 2019 contemplou o maior incremento de recursos para pessoal dos últimos dez anos, ao passo que a parte destinada a investimentos foi reduzida expressivamente.

E não são poucas as atividades-meio na FAB: manutenção e conservação de imóveis residenciais, subsistência, saúde, hospedagem, dentre outras. Tendo em vista que a nova concepção estratégica da Força prevê maior enfoque nas atividades operacionais, faz-se necessária a redução de pessoal de apoio.

No tocante à moradia, trata-se de um serviço que demanda muitos recursos, tanto financeiro como de pessoal, considerando a elevada média de idade dos Próprios Nacionais Residenciais (PNR). Ademais, as características peculiares de determinadas localidades, principalmente as cidades litorâneas, aceleram a deterioração desses imóveis.

A Prefeitura de Aeronáutica de Recife (PARF) administra 1.029 PNR, sendo que a idade média deles é de aproximadamente 37 anos. Além disso, todas essas construções se encontram próximas ao mar e suas estruturas são bastante afetadas pela agressividade do meio salino, o que aumenta os custos de manutenção.

Outro obstáculo encontrado é a intrincada legislação que rege as compras públicas, a qual exige o concurso de um grande efetivo para cumprimento dos trâmites burocráticos, além de tornar a execução dos reparos lenta e ineficiente.

Diante dessa conjuntura, o presente trabalho defende a substituição gradual dos serviços prestados pela PARF por concessão de auxílio-moradia para locação de imóveis, de forma a eliminar custos de manutenção e realocar recursos financeiros e humanos para a atividade aérea, a razão de existir da FAB.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Idade dos imóveis e agressividade do meio ambiente

São muitas as dificuldades para se manterem imóveis antigos em áreas litorâneas. Pontes (2006) afirma que, no meio marítimo, são encontrados diversos agentes agressivos ao concreto, como os íons cloreto. Tais elementos atuam diretamente nas estruturas das construções, diminuindo sua vida útil. Segundo Andrade (1992 apud Pontes, 2006), “os íons cloreto atacam o aço do concreto armado, atacando a capa passivante de forma pontual, corrosão conhecida como pite. Essa corrosão pode aumentar e provocar a ruptura pontual da barra de aço.”

Em pesquisa realizada na orla de Boa Viagem, em Recife, o especialista concluiu que o acúmulo desses sais no concreto ocorrem, de modo significativo, até os primeiros 400 metros de distância do mar. De todos os PNR administrados pela PARF, 95% se localizam dentro dessa faixa.

Noutro estudo realizado em Pernambuco acerca de recuperações estruturais em função da localização das edificações, Andrade (1997) asseverou que, num universo de 189 imóveis, 47% dos recursos foram utilizados em construções localizadas até 1.000 metros de distância do mar.

Esses estudos refletem o quão custosa é a manutenção de imóveis em áreas litorâneas, sobretudo quando se trata de PNR cuja média de idade é de 37 anos. Conforme Andrade (1992 apud Mota, 2009), a intensidade dos ataques às estruturas de concreto pelo meio é diretamente proporcional ao tempo de construção.

Segundo dados da PARF, em 2019 foram abertas 896 ordens de serviço para reparos em PNR, sendo que 526 foram solucionadas, representando 58% de atendimento. O principal óbice é a falta de recursos. Nesse mesmo ano, quase R\$ 4,5 milhões foram gastos, porém seriam necessários mais R\$ 1,5 milhão para o atendimento total, isso se forem considerados somente os reparos corretivos.

Apesar das Prefeituras de Aeronáutica (PREFAER) serem obrigadas a manter um plano anual de manutenção preventiva, o orçamento é voltado quase que integralmente para as correções. O binômio “meio ambiente agressivo + idade avançada dos imóveis” exige constantes intervenções.

Outro fator importante é o custo de oportunidade destes PNR. Como se trata de imóveis localizados em áreas nobres, uma alienação deles poderia render bons recursos a serem reinvestidos na atividade-fim da FAB. Conforme Pupo (2019), o Governo Federal espera arrecadar cerca de R\$ 3 bilhões com o leilão de 425 imóveis. Para se ter uma ideia do que isso poderia representar para a FAB, o investimento feito no projeto da aeronave KC-390/EMBRAER foi de R\$ 5 bilhões até o momento, segundo Gielow (2019).

2.2 A morosidade no processo de execução da manutenção imposta pela Administração

Outro obstáculo enfrentado pelo COMAER nesse terreno são as exigências cada vez maiores das legislações que regem compras públicas. O incremento incessante da burocracia vem aumentando a ineficiência na execução destas atividades. Dessa forma, os serviços se tornam caros, já que os muitos profissionais envolvidos nos trâmites burocráticos geram altos custos indiretos, e demorados, pelas várias etapas legais que precisam ser cumpridas. Segundo Maldonado e Batista (2008, p. 658), “A administração pública burocrática se concentra nos processos legalmente definidos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, pois acreditava-se que seria a maneira mais segura de evitar a corrupção e o nepotismo”.

Considerando especificamente a manutenção e conservação de imóveis na FAB, a morosidade no atendimento prestado causa grande insatisfação ao usuário, porque a demora na execução impacta na qualidade de vida dele e da família.

A dificuldade começa no processo licitatório para contratação de serviços comuns de engenharia. Inicialmente é necessário prever todas as quantidades e itens a serem executados ao longo do ano, por meio de um plano de manutenção predial. Em seguida, os preços devem ser estimados por meio da tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisas de Custos e Índices da Construção Civil). Esses documentos, além do edital de licitação e várias outras informações, formam o

processo supracitado, que ainda precisa ser analisado pelas consultorias jurídicas locais, órgãos independentes cuja atuação, embora importante, adiciona mais tempo ao processo. Oliveira (2005 apud Scheren, 2017) já destacava o extenso caminho que os processos licitatórios tinham que percorrer graças à burocracia das leis.

Vencida essa fase, que dura em média noventa dias, tem-se agora uma infinidade de etapas administrativas até que o reparo demandado seja executado e que podem ser enumeradas resumidamente a seguir: solicitação do serviço pelo permissionário (usuário de PNR); elaboração da planilha pelo fiscal; confecção do Pedido Parcial de Serviço (PPM/S); emissão da Nota de Empenho; abertura de Ordem de Serviço; execução pela empresa; recebimento do serviço em termo por comissão; conferência e liquidação da nota fiscal; confecção de ordem bancária; e remessa ao banco para pagamento.

Todo o trâmite é exigência da legislação e de orientações dos órgãos de controle, que acabam demandando a atuação de diversas pessoas. Por maior que seja a eficiência da equipe envolvida, é difícil tornar o processo ágil. Trata-se, portanto, de um apoio custoso e lento.

2.3 Atividades-meio face aos novos contextos previdenciário e de foco no operacional

Como já citado, a situação atual da Previdência e das contas públicas do país exige a contenção urgente de despesas. A Cartilha de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (2019), dentre as propostas de alteração do Sistema de Proteção Social dos Militares, prevê a diminuição de custos por meio da redução progressiva de 10% do efetivo nos próximos dez anos. Logo, a FAB será obrigada a continuar suas atividades com menos pessoas, sendo necessário o início imediato de cortes a fim de cumprir a determinação do Ministério da Defesa.

No contexto da ênfase nas atividades-fim, a Concepção Estratégica – Força Aérea 100, da Diretriz do Comando da Aeronáutica 11-45 (2018), asseverou que “ficou evidente a importância de uma reavaliação completa da estrutura existente, de modo a conformar a montagem da Força Aérea para o foco operacional, ou seja, restringindo as atividades-meio àquelas efetivamente necessárias”.

Nesse sentido, as PREFAER demandam um efetivo elevado. São necessários fiscais para acompanharem os serviços de engenharia executados pelas empresas contratadas e para elaboração das respectivas planilhas de execução; engenheiros para elaborarem os termos de referência que servirão de base para os processos licitatórios e para coordenarem o trabalho dos fiscais; intendentes para gerenciarem os recursos disponíveis, controlarem a arrecadação dos permissionários, exercerem as funções de controle; e demais militares para executarem reparos de menor complexidade.

Segundo dados do sistema Tesouro Gerencial (2019), a PARF gastou quase R\$ 10 milhões em manutenção em 2019. Do total, 47% foram para pagamento do efetivo, em torno de 65 militares.

Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, em 2018, o então comandante da Marinha do Brasil defendeu a volta do pagamento do auxílio-moradia aos militares, extinto no fim do ano 2000. Com base em estudo do Ministério da Defesa, o valor médio do benefício seria de R\$ 748,00 mensais (Monteiro, 2018).

Voltando ao caso concreto da PARF, caso fosse instituído o auxílio nesses moldes para o mesmo número de militares atendidos hoje pela PARF, o custo anual seria cerca de R\$ 9,2 milhões, o que representaria uma economia de R\$ 800 mil em despesas correntes.

Tomando-se como exemplo um 1º Tenente que more na Vila Haroldo Coimbra Veloso, uma das vilas de oficiais de Recife, de acordo com a Instrução do Comando da Aeronáutica 12-20 (2019), ele recolhe R\$ 453,47 para a PARF; R\$ 460,00 para a Associação de moradores; e R\$ 150, em média, referentes às despesas comuns do bloco. No total, esse oficial desembolsa R\$ 1.063,47 mensais. Somando esse valor ao auxílio-moradia supracitado, o militar teria disponível R\$ 1.811,47 para aluguel. Com base no índice FIPE ZAP (2019), que pesquisa os valores médios de locação de imóveis nas capitais do país, o aludido oficial poderia alugar um imóvel em Boa Viagem de 55 metros quadrados.

Dessa forma, a FAB poderia continuar proporcionando moradia digna a seus militares com uma redução de custos financeiro e de pessoal, além de poder alienar os imóveis usados como PNR e direcionar os valores para aquisição de aeronaves.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual conjuntura econômica do Brasil demanda racionalização cada vez maior de recursos, sobretudo a redução de custos com pessoal. Os gastos públicos com pessoal e atividades de apoio são cada vez maiores, comprometendo a capacidade do Estado em investimentos. Esforços gerais nesse sentido estão sendo feitos, como a reforma previdenciária, por exemplo.

A FAB tomou a iniciativa de propor a redução de 10% de seu efetivo para os próximos 10 anos, além de redirecionar seu foco para as atividades-fim, mantendo somente as atividades de apoio realmente necessárias.

Das atividades-meio desenvolvidas pela FAB, uma das que demandam mais recursos é a manutenção e conservação de imóveis, apoio desenvolvido pelas PREFAEER em todo o país. Tendo em vista as características peculiares de determinadas cidades, como Recife, esses custos podem ser ainda maiores.

Considerando a avançada idade dos PNR sediados na capital pernambucana, a comprovada agressividade do meio ambiente marítimo e a localização da maioria dos imóveis em área crítica de ação das intempéries, os custos de manutenção são potencializados. Dada a insuficiência de recursos, há demanda reprimida por serviços, além de ocorrer um custo de oportunidade desse imóveis, que poderiam ser alienados a fim de gerarem recursos para o reaparelhamento da força.

Tendo em vista, ainda, a crescente demanda por reparos, faz-se necessário um efetivo numeroso a fim de executar toda a cadeia de processos requerida pela legislação, a qual é demasiadamente rígida e numerosa. Tantos entraves impostos oneram sobremaneira o processo e emperram o ritmo da execução das manutenções, ocasionando insatisfação nos permissionários e em seus dependentes.

Diante dos fatos expostos, torna-se mais vantajoso para a FAB a substituição gradual da prestação dos serviços de manutenção e conservação de PNR em Recife pela concessão de auxílio-moradia para locação de imóveis. Dessa forma, a força continuaria prestando apoio de moradia ao seu efetivo por meio de uma alternativa comprovadamente viável, porém com menor necessidade de pessoal envolvido, eliminação dos custos de manutenção dos imóveis e maior possibilidade de redirecionar recursos humanos e financeiros para a atividade aérea.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. J. O. **Durabilidade das estruturas de concreto armado: análise das manifestações patológicas nas estruturas no estado de Pernambuco**. 1997. 136 f. Dissertação (Pós-graduação em Engenharia Civil) – Curso de Engenharia Civil, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 1.597/GC3, de 10 de outubro de 2018. Aprova a reedição da Concepção Estratégica – Força Aérea 100 (DCA 11-45). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 180, f. 2180, 15 out. 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica. Portaria nº 2.171/GC4, de 12 de dezembro de 2019. Aprova a reedição da ICA 12-20 “Administração de Próprios Nacionais Residenciais da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 229, fls. 296 e 316, 17 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Cartilha de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas**. Brasília, DF, 2019. Disponível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/2019/reestruturacao/cartilha_protecao-social.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Tesouro Gerencial**. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb>. Acesso em: 14 nov. 2019.

GIELOW, I. Após atraso e quase desastre com protótipo, EMBRAER entrega cargueiro para FAB. **Folha de São Paulo**, Rio de Janeiro, 2 abr. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/apos-atraso-e-quase-desastre-com-prototipo-embraer-entrega-cargueiro-para-fab.shtml>. Acesso em: 3 mar. 2020

GIELOW, I; PATU, G. Defesa tem maior gasto com pessoal na década e investimento militar cai. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 abr. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/defesa-tem-maior-gasto-com-pessoal-na-decada-e-investimento-militar-cai.shtml>. Acesso em: 3 mar. 2020.

FIPEZAP. **Índice FIPEZAP de locação residencial**. Disponível em <https://fipezap.zapimoveis.com.br/wp-content/uploads/2019/10/fipezap-201909-residencial-locacao>. Acesso em: 9 mar. 2020.

MALDONADO, J. M. S. V; BATISTA, M. A. C. **O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)**. RAP – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.

MARTELLO, A. Gasto do governo com pessoal em 2017 se aproxima do teto e é o maior desde a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **G1**, Brasília, 16 abr. 2018.

Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/gasto-do-governo-com-pessoal-em-2017-se-aproxima-do-teto-e-e-o-maior-desde-a-criacao-da-lei-de-responsabilidade-fiscal.ghtml>. Acesso em: 14 nov. 2019.

MONTEIRO, T; MORAES, F; PUPO, A. Marinha defende volta de auxílio-moradia a militar. **UOL**, Brasília, 20 jan. 2018. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/01/20/marinha-defende-volta-de-auxilio-moradia-a-militar.htm>. Acesso em: 3 mar. 2020

MOTA, J. M. F., et al. Análise das patologias em estruturas de concreto na zona litorânea da cidade do Recife-PE. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE PATOLOGIA–CONPAT, 10., 2009, Valparaiso–Chile. 2009.

PONTES, R. B. **Disseminação de íons cloreto na orla marítima do bairro de Boa Viagem, Recife-PE**. 2006. 123 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Curso de Engenharia Civil, Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2006.

PUPO, A . Governo espera R\$ 6 bilhões com a venda de imóveis. **Estadão**, Brasília, 7 jan. 2020. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-espera-r-6-bilhoes-com-a-venda-de-imoveis,70003146691>. Acesso em: 2 mar. 2020.

SCHEREN, G.; WESCINSKI, J.V.; BARICHELLO, R. Análise do processo de compras do setor público dos municípios com a maior população do estado de Santa Catarina. **Capital Científico**, Guarapuava, v. 15, n. 4, p. 4, out. 2017. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/5945/94052a68e1875c1beb10eaa9a999b7bc923f.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2020.