



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2022

JOSÉ **AIRTON** ALVES DA COSTA NETO, Cap Av

**Planejamento adequado das aquisições:** caminho norteado pela Governança Pública

Rio de Janeiro

2022

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2021

JOSÉ AIRTON ALVES DA COSTA NETO, Cap Av

**Planejamento adequado das aquisições:** caminho norteado pela Governança Pública

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no MBA em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional

Orientador: Edivaldo Pires de **Figueiredo**,  
Ten Cel Esp Sup Tec

Rio de Janeiro

2022

JOSÉ **AIRTON** ALVES DA COSTA NETO, Cap Av

**Planejamento adequado das aquisições:** caminho norteado pela governança pública

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

Aprovado por:

---

Edivaldo Pires de **Figueiredo**, Ten Cel Esp Sup Tec  
EAOAR

---

**Wellington** Azevedo dos Santos, Maj Inf  
EAOAR

Rio de Janeiro

2022

## RESUMO

O processo para contratações de serviços e aquisições na administração pública é uma tarefa que requer planejamento qualificado. Entretanto as unidades aéreas do Comando de Preparo (COMPREP) não contemplam em seus organogramas um setor exclusivo para elaborar tais planejamentos. Faz-se necessário citar que muitas vezes as aquisições são lentas ou nem são concluídas. Este ensaio defende que a criação de um setor exclusivo com militares capacitados para elaborar os planejamentos das aquisições nas Unidades Aéreas do Comando de Preparo (COMPREP) contribuirá para a eficácia do processo. O argumento inicial enfatiza a melhoria da qualidade dos planejamentos de aquisições sendo alicerçado na gestão de competências, visto que o planejamento com qualidade é fundamental para o sucesso da aquisição. O segundo argumento assegura o alinhamento aos princípios da governança pública, uma vez que se faz necessário priorizar a capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória e transparência. Assim, a criação de um setor exclusivo para planejar as aquisições vai proporcionar a atenção necessária que o tema carece, facilitará a capacitação dos envolvidos e reduzirá o risco da não contratação. Logo, essa adequação aos organogramas, possibilitará planejamentos com melhor qualidade, agilidade no atendimento das demandas de aquisições, além de contribuir para alcance de resultados com segurança para a administração e gestores. Ademais, o cenário exposto poderá ser ampliado, pesquisado e aproveitado em outras unidades que enfrentam a mesma dificuldade, com aperfeiçoamento dos planejamentos, alinhamento às boas práticas da gestão pública, aplicação eficiente dos recursos e melhoria do relacionamento entre unidades executoras e apoiadas.

**Palavras-chave:** Planejamento. Aquisição. Eficácia. Governança Pública. Unidade Aérea.

## 1 INTRODUÇÃO

As Unidades Aéreas da Força Aérea Brasileira (FAB) apresentam em seus organogramas uma estrutura voltada ao cumprimento da atividade fim, e cada um dos seus integrantes está com atenção voltada ao voo, desenvolvimento de doutrina, formação de novos pilotos, progressão operacional, entre outros. Para que cada Unidade Aérea possa cumprir a sua missão, torna-se imprescindível uma estrutura de apoio para atender às necessidades de contratações. Ressalta-se que esse apoio é fornecido pelas Unidades Gestoras Executoras (UGExec)<sup>1</sup> que em algumas localidades são Grupamentos de Apoio (GAP) ou Bases Aéreas.

Para que a UGExec possa licitar as demandas de uma unidade apoiada, faz-se necessária a realização do planejamento da contratação do serviço ou aquisição. Esse planejamento deve conter a formalização de demanda, nomeação de uma comissão de planejamento, projeto básico ou termo de referência, estudo técnico preliminar, mapa de risco e mapa de preços, sendo que somente após a montagem do processo com os referidos documentos e envio à UGExec é que se inicia o certame de licitatório.

Atualmente, as Unidades Aéreas do Comando de Preparo (COMPREP) não contemplam em seu organograma um setor exclusivo com militares capacitados para elaborar os planejamentos das aquisições. Dessa feita, algumas necessidades deixam de ser supridas não apenas por carência orçamentária, mas também por falta de capacitação para elaborar um planejamento de aquisição.

Nas Unidades Aéreas, a célula de gestão de patrimônio é responsável pelos processos de aquisições, além de ser responsável pelo controle de material carga, manutenção e limpeza das instalações. Esse modelo atendia perfeitamente às necessidades em um passado pouco distante quando o processo de contratação de serviços e aquisições eram mais simples. Entretanto, em um contexto dinâmico, em que o planejamento precisa ser cada vez mais preciso, os recursos são escassos e a sociedade cobra transparência dos órgãos públicos, faz-se necessário rever os processos a todo instante, a fim de atender ao princípio da melhoria regulatória.

---

<sup>1</sup> UGExec é a unidade que tem a incumbência pela execução orçamentária e financeira propriamente dita das Unidades apoiadas, tendo gerência completa de sua dotação, empenho, liquidação e pagamento de forma descentralizada.

Diante do exposto, defende-se que a criação de um setor exclusivo com militares capacitados para elaborar os planejamentos das aquisições nas Unidades Aéreas do COMPREP contribuirá para a eficácia do processo.

A melhoria da qualidade dos planejamentos de aquisições surge como primeiro argumento e será alicerçado na gestão de competências, uma vez que se faz necessário adquirir conhecimentos e habilidades para desenvolver tais planejamentos. O segundo argumento assegura o alinhamento aos princípios da governança pública, pois é essencial avaliar os processos constantemente e, se necessário, direcionar para alcançar os resultados.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

Marinho e Façanha (2001) definem eficácia pela relação entre os resultados obtidos e os objetivos pretendidos. Para este ensaio, a eficácia será considerada como resultado alcançado em consequência de um planejamento. O planejamento de processos de aquisições públicas precisa ser feito conforme recomendações e normativos nos quais se faz necessário elaborar diversos documentos. A qualidade desse planejamento é fundamental para garantir a eficácia do processo.

### **2.1 Qualidade: uma questão de planejamento**

Saber planejar com qualidade é fundamental para qualquer organização que queira elevar o seu nível de desempenho e atingir metas cada vez mais ambiciosas. Em se tratando de aquisições públicas, Durão (2018) afirma que planejamento é palavra de relevância e um dos pontos mais importantes para o êxito da licitação em que se realizam os trabalhos de preparação das etapas que se sucederão. Esse mesmo autor ainda afirma que, para efetuar um trabalho eficaz, é imprescindível uma equipe de funcionários com sólida preparação técnica, conhecimento e experiência.

Dessa forma, é imperioso investir na capacitação dos responsáveis pelos planejamentos, com o desenvolvimento das competências necessárias para se alcançar os resultados desejados e garantir a eficácia. Pode-se destacar inicialmente que a gestão de competências é um modelo que propõe orientar o

desenvolvimento das competências dos indivíduos e das equipes, em sintonia com os objetivos da organização para alcançar resultados (CARBONE, *et al*, 2016).

Das definições apresentadas, entende-se que o desenvolvimento de competências para o trabalho em qualquer área é fundamental. Para trabalhar no planejamento de novas contratações de serviços e aquisições, faz-se necessário reunir conhecimentos de gestão de riscos, governança pública, planejamento, orçamento, gestão e legislações vigentes, além de desenvolver as habilidades para planejar e montar um processo de aquisição. Esses conhecimentos e habilidades supramencionados, aliados às atitudes, permitirão um planejamento com qualidade e conseqüente eficácia do processo.

Cabe ainda mencionar que o manual Eletrônico de Contratações Públicas do Comando da Aeronáutica estabelece que a responsabilidade pela fase de planejamento de uma aquisição recai sobre a UG requisitante, assim fica evidente que a Unidade Aérea precisa ter uma equipe capacitada para realizar tais planejamentos com qualidade. No contexto da FAB, vale a pena trazer o exemplo inovador do Grupo de Transporte Especial (GTE), que em 2019, implementou em seu organograma um setor exclusivo para planejar as aquisições, cuja mudança trouxe como consequência melhoria da qualidade dos planejamentos e permitiu o alcance dos resultados esperados.

Com vistas a aprimorar a qualidade dos planejamentos, vale destacar a seguinte afirmação: As organizações estão inseridas em ambientes instáveis e mutáveis, o que gera a necessidade de novos formatos organizacionais, bem como a adoção de novos modelos de gestão (FALQUETO, *et al.*, 2019). Assim, com a criação de um setor exclusivo, será possível concentrar as capacidades essenciais com o foco no planejamento das aquisições e garantir a eficácia do processo.

No contexto das Unidades Aéreas, a chefia da célula de patrimônio é exercida por um oficial aviador, sem os conhecimentos necessários para desenvolver os planejamentos das aquisições. A criação de um setor exclusivo responsável por tais planejamentos criará um ambiente propício à capacitação e conseqüente melhoria dos planejamentos.

Há de se levar em consideração o grande volume de trabalho para se realizar um planejamento de aquisição. Conciliar essa demanda com as tarefas de controle do material carga, manutenção da infraestrutura e a atividade aérea, pode comprometer a qualidade do serviço desempenhado. Retornando à tese proposta,

ao verificar as competências necessárias com o foco na qualidade do planejamento, pode-se constatar que o desmembramento da célula de patrimônio e a criação de um setor exclusivo responsável pelo planejamento das aquisições é viável e garantirá benefícios refletidos na qualidade dos planejamentos.

## **2.2 Governança pública: o caminho a ser trilhado**

Na atualidade, o termo Governança Pública ganha cada vez mais destaque e o Brasil dá a devida atenção ao assunto. Nesse sentido, o Comando da Aeronáutica, reconhecendo a relevância do referido tema para a sociedade, aprovou a Diretriz de Governança, a DCA 16-1 de 2019. Essa diretriz apresenta a Governança Pública como mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão (BRASIL, 2019).

No cenário das aquisições públicas, Costa e Terra (2014, p. 73) afirmam que “a governança das aquisições se coloca como um aspecto fundamental para permitir que as compras públicas atinjam os seus objetivos”. Segundo De Oliveira e Silva (2021), as organizações públicas devem satisfazer uma ampla e variada gama de valores públicos, como eficácia, eficiência, equidade e capacidade de resposta.

Em acordo com as definições anteriores, compreende-se que é necessário buscar a melhoria de desempenho por meio de reformas na gestão pública em todos os níveis hierárquicos, sendo que essa busca por melhorias não deve ser exclusiva nos níveis estratégico e operacional. No nível tático também se deve repensar e reavaliar os processos com foco em resultados. Dessa forma, a instituição deve verificar se está sendo eficaz em seus processos e, caso não esteja, devem-se traçar novas estratégias, por meio dos mecanismos de liderança, assim como controlar para verificar se a eficácia será alcançada.

De acordo com a legislação acima citada, vale listar os seguintes princípios da governança pública: Capacidade de Resposta, Integridade, Confiabilidade, Melhoria Regulatória, Transparência, Prestação de Contas e Responsabilidade. É com base nestes princípios que se deve avaliar, direcionar e monitorar os resultados da gestão.

Ao avaliar os processos de aquisições em paralelo aos princípios da governança, fica evidente que se o planejamento não for bem feito, o resultado esperado não será alcançado. Assim deve-se estimular a inovação para redirecionar

e buscar a eficácia. Desse modo, garantir a eficácia e melhorar a capacidade de resposta é essencial, além de atentar a todos os demais princípios, pois, tendo como base a integridade e confiabilidade nos processos, os gestores terão um ambiente propício à prestação de contas e à transparência, de forma a resguardar os gestores e a administração.

De acordo com o Referencial Básico de Governança Organizacional, produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), são feitas recomendações para avaliar a gestão de contratações nas organizações e desenvolver a capacidade na área:

A definição dos perfis profissionais desejados para gestores e colaboradores que atuam no processo de contratações e dos quantitativos necessários para cada etapa do processo são os principais insumos para a adequada alocação desses profissionais. Tais informações servem de subsídio para a política ou plano de capacitação e de remoção interna, a fim de mitigar o risco de atividades críticas serem executadas por pessoas sem competência para tal. (BRASIL, 2020, p. 178)

Dessa forma, este argumento pretende realçar a ideia de que a criação de um setor exclusivo para planejar as aquisições nas unidades aéreas vai proporcionar a atenção necessária que o tema carece. Nesse sentido, facilitará a capacitação dos militares envolvidos e reduzirá o risco da não contratação ou da contratação de um bem ou serviço de qualidade ruim.

Após as exposições sobre o tema governança pública e a apresentação dos seus princípios, fica claro que todos os níveis hierárquicos em uma organização devem utilizar mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar os processos e redirecionar para o alcance de metas, garantindo a eficácia dos processos e planejamentos. Ao voltar o olhar para as Unidades Aéreas e retomando a tese inicialmente proposta, resta claro que a criação de um setor exclusivo, com militares capacitados para elaborar os planejamentos das aquisições vai assegurar o devido alinhamento aos princípios da governança pública e garantir a eficácia dos processos.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O assunto abordado contextualizou a situação das Unidades Aéreas com relação ao planejamento das aquisições e retratou as dificuldades encontradas para se obter sucesso nesses processos. Tais dificuldades, devem-se à falta de

capacitação por parte dos aviadores para elaborar o adequado planejamento que deve subsidiar a licitação. Atualmente, as unidades aéreas não contemplam em seus organogramas um setor exclusivo para elaborar tais planejamentos. O trâmite de contratação de serviços e aquisições tem seu início na célula de patrimônio, salientando-se que esses processos são demasiadamente demorados ou até mesmo não são concluídos.

Dessa forma, este ensaio defendeu que a criação de um setor exclusivo com militares capacitados para elaborar os planejamentos das aquisições nas Unidades Aéreas do COMPREP contribuirá para a eficácia do processo.

O primeiro amparo teórico trouxe a qualidade dos planejamentos como fator determinante para alcançar a eficácia. É possível verificar que a incumbência para elaborar esses planejamentos deve ser da unidade requisitante, entretanto para que isso ocorra é necessário capacitação adequada a fim de desenvolver as competências fundamentais para garantir a qualidade do planejamento e a consequente eficácia.

Foi evidenciado que, no atual contexto da gestão pública, o termo governança ganha especial destaque e a criação de um setor exclusivo responsável pelos planejamentos das aquisições é o caminho para melhorar a capacidade de resposta. É importante avaliar a atuação da gestão com o propósito de redirecionar para o alcance de resultados e consequente eficácia. Faz-se necessário perseguir a capacitação, vislumbrar a melhora dos planejamentos com a garantia da integridade e consecução de objetivos sempre alinhados aos princípios da governança pública.

Por fim, essa adequação aos organogramas das unidades aéreas, possibilitará planejamentos com melhor qualidade, agilidade no atendimento de demandas de serviços e aquisições, além de contribuir para alcance de resultados com segurança para a administração e gestores. Ademais, o cenário exposto pode ser ampliado, pesquisado e aproveitado em outras unidades que enfrentam a mesma dificuldade, com aperfeiçoamento dos planejamentos, alinhamento às boas práticas da gestão pública, aplicação eficiente dos recursos e melhoria do relacionamento entre unidades executoras e apoiadas.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Diretoria de Economia e Finanças da

Aeronáutica. Portaria DIREF nº 4/SUNCOV-1, de 11 de abril de 2022, **Manual Eletrônico de Contratações Públicas do Comando da Aeronáutica**.

Disponível em:

[http://www.diref.intraer/images/conteudo/legislacao/manuais/manuais\\_eletronicos/manual\\_de\\_contratacoes\\_publicas\\_do\\_comaer/Manual%20de%20Contratacoes%20Publicas%20do%20COMAER.pdf](http://www.diref.intraer/images/conteudo/legislacao/manuais/manuais_eletronicos/manual_de_contratacoes_publicas_do_comaer/Manual%20de%20Contratacoes%20Publicas%20do%20COMAER.pdf). Acesso em: 04 jul. 2022

BRASIL. Governança Comando da Aeronáutica. Portaria Nº 2.189/GC3, de 19 de dezembro de 2019 aprova a diretriz de Governança no Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 232, f. 18469, 20 dez. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5**, de 26 de maio de 2017. [Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional]. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 100, p. 90. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia//asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/d01-2017-05-26-instrucaonormativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783](https://www.in.gov.br/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/d01-2017-05-26-instrucaonormativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783). Acesso em: 06 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU**. 3ª edição, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7595543501762EB92E957799>. Acesso em 01 jul. 2022

CARBONE, P. P.; TONET, H. C.; BRUNO, J. R. S.; SILVA, K. I. B. **Gestão por competências**. Rio de Janeiro, Editora FGV. 2016.

COSTA, C. C. M.; TERRA, A. C. P. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília, ENAP, 2019.

DE OLIVEIRA, A. B.; DA GAMA SILVA, P. V. J. Governança em Compras Públicas Uma Análise Contabilométrica das Compras Realizadas em Manaus Durante a Pandemia da Covid-19. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2021.

DURÃO, P. Contratação pública: análise do planejamento, adequação do objeto e aquisição ecológica. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 4, n. 1, p. 56-75, 2018.

FALQUETO, J. M. Z. et al. Avaliação da implantação do planejamento estratégico em uma universidade pública: barreiras, facilitadores e eficácia. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 24, n. 2, p. 357-378, 2019.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. Brasília: IPEA, 2001.