



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

**HEIMAR HENRIQUE MACEDO PEREIRA, Cap Int**

**Ampliação da eficiência nas contratações do Centro Logístico da Aeronáutica  
por meio do fortalecimento da governança institucional**

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA  
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

**HEIMAR HENRIQUE MACEDO PEREIRA, Cap Int**

**Ampliação da eficiência nas contratações do Centro Logístico da Aeronáutica  
por meio do fortalecimento da governança institucional**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa. Emprego da Força Aérea  
Orientador: Raphael Coutinho Stauffer, Maj Int

Rio de Janeiro

2023

**HEIMAR HENRIQUE MACEDO PEREIRA, Cap Int**

**Ampliação da eficiência nas contratações do Centro Logístico da Aeronáutica  
por meio do fortalecimento da governança institucional**

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

Aprovado por:

---

Edivaldo Pires de **Figueiredo**, T Cel Esp Sup  
EAOAR

---

Raphael Coutinho **Stauffer**, Maj Int  
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

## RESUMO

Em decorrência do retorno à execução orçamentária pelo Centro Logístico da Aeronáutica - CELOG, as atribuições relacionadas às licitações, no âmbito do Comando Geral de Apoio - COMGAP, atinentes às contratações logísticas, foram implementadas nesse Centro, assim entendidas aquelas cujo objeto é classificado como específico, diretamente relacionado ao preparo e emprego da Força Aérea. Diante da experiência oportunizada por esse rearranjo administrativo, notou-se a recorrência de óbices que inviabilizam melhor desempenho dessas licitações. Este ensaio, por sua vez, defende que as contratações do CELOG terão a eficiência aumentada por meio do fortalecimento da Governança Institucional. A tese é então suportada com o fortalecimento da Governança com a implementação da Gestão de Riscos, que possibilitará maior eficiência ao impedir ou mitigar a recorrência de óbices evitáveis, representados por eventos de risco. Da mesma maneira, entende-se que a implementação da Gestão por Competências proporcionará melhores resultados, ao garantir que as Equipes de Planejamento da Contratação sejam compostas por colaboradores necessariamente competentes para a realização de suas tarefas. Por último, ao considerar que o CELOG executa as licitações específicas do COMGAP e que este é o responsável pelo apoio logístico de material aeronáutico, material bélico, transporte de superfície, tecnologia da informação, dentre outros, todos essenciais, o ganho de eficiência que advém do fortalecimento da Governança das Contratações tem o condão de ampliar a prontidão operacional dos meios de Força Aérea voltados para o emprego, além de otimizar a aplicação de seus recursos.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Governança Pública. Gestão de Riscos. Gestão por Competências.

## 1 INTRODUÇÃO

No decorrer do retorno à execução orçamentária pelo Centro Logístico da Aeronáutica (CELOG), estabelecido por diretriz do Comando da Aeronáutica (COMAER), a DCA 19-6/2021, que teve por objetivo aprimorar a reestruturação da Força Aérea Brasileira - FAB (BRASIL, 2021a), inúmeros desafios foram enfrentados a fim de tornar essa Organização Militar (OM) uma Unidade Gestora Executora Plena do Comando Geral de Apoio (COMGAP).

As atribuições relacionadas às licitações, no âmbito do COMGAP, atinentes às contratações logísticas, foram então implementadas no CELOG, assim entendidas aquelas cujo objeto é classificado como específico. São elas revestidas de vital importância, tanto material quanto operacional, pois são destino de vultuosos recursos orçamentários além de se referirem diretamente ao preparo e emprego da Força Aérea, segundo disciplina do Regulamento do CELOG (BRASIL, 2022a).

É justamente diante da experiência oportunizada por esse rearranjo administrativo que se notou a recorrência de óbices que inviabilizam melhor desempenho dessas licitações.

Ao observar que a Governança (GOV) tem por objetivo a melhoria do desempenho da organização para geração de valor, segundo referencial do Tribunal de Contas da União - TCU (BRASIL, 2020), entende-se que seu fortalecimento com a implementação da Gestão de Riscos (GR) possibilitará maior eficiência no desempenho das contratações, uma vez que os instrumentos atuais instituídos para orientar os trabalhos das Equipes de Planejamento da Contratação (EPC) não foram suficientes, por si, para se evitar as falhas típicas e recorrentes.

Ainda, considerando que é papel da GOV, também, monitorar a conformidade e o desempenho da estratégia e das políticas internas da instituição e agir quando identificar desvios, segundo o referencial do TCU (BRASIL, 2020), entende-se que seu fortalecimento com a implementação da Gestão por Competências (GPC) proporcionará melhores resultados às contratações, uma vez que se observou que parte dos profissionais envolvidos com a tarefa de planejamento que lhes foi designada não detém as competências necessárias para o melhor desempenho dessas atribuições.

Assim, este ensaio defende que as contratações do CELOG terão a eficiência aumentada por meio do fortalecimento da Governança Institucional.

Para suportar essa tese, argumenta-se primeiramente que o fortalecimento da GOV com a implementação da GR possibilitará maior eficiência no desempenho das contratações ao impedir ou mitigar a recorrência de óbices evitáveis, representados por eventos de risco. No mesmo caminho, seu fortalecimento com a implementação da GPC proporcionará melhores resultados às contratações, ao garantir que as EPC sejam compostas por colaboradores competentes para o fim a que se destinam.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

O conceito de GOV se estendeu às instituições públicas ao redor do mundo e, em particular, no Brasil, estabelecendo-se pelo Decreto nº 9.203/2017 como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017).

Ao passo que, sob a ótica do Tribunal de Contas da União, em seu referencial básico de governança organizacional para organizações públicas, a gestão se encarrega das atividades: planejar, executar e controlar, sempre visando a eficácia e a eficiência (BRASIL, 2020).

Apesar de distintas, elas se sobrepõem entre as funções de direção/planejamento e de controle/monitoramento, destacando-se que o controle da gestão gera informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança, a fim de saber se as partes interessadas estão sendo atendidas e decidir quais as correções a fazer (BRASIL, 2020).

Entendeu, portanto, o Comando da Aeronáutica que a GOV é a função direcionadora, enquanto a gestão é a função realizadora (BRASIL, 2022b). E essa clara interdependência entre a GOV e a Gestão são fundamentais para compreender a fiel necessidade de fortalecer a governança para suscitar o aprimoramento da gestão das contratações e, por fim, garantir melhor eficiência desse processo.

Não bastasse isso, a carta magna do Brasil obrigou a Administração à obediência ao princípio da eficiência (BRASIL, 1988), motivo pelo qual se deve buscar constantemente a otimização dos processos a fim de garantir esse preceito constitucional.

Nesse caminho, Da Costa e Castanhar (2003) estabeleceram que a eficiência tem origem nas ciências econômicas e que significa a menor relação custo/benefício

possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa. E é exatamente nessa direção que deve prosseguir a Administração.

Di Pietro (2020 apud MEIRELLES, 2003) traz a perspectiva de que a eficiência é considerada um dever da Administração Pública. Segundo o autor, é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

## **2.1 Da eficiência oportunizada pela gestão de riscos na mitigação das falhas típicas, recorrentes e evitáveis**

Em que pese a Administração dispusesse de manual de contratações públicas, guia prático, normas padrão de ação, modelos específicos comentados, *check-list*, vasta jurisprudência, instruções, linha de transmissão de conhecimento e literatura que tratasse do tema, observou-se, de maneira geral, que a instrução processual costuma apresentar falhas típicas, recorrentes e evitáveis que refreiam o desempenho administrativo dos processos licitatórios da área logística. Compreende-se, porém, que há grande potencial de ganho de eficiência por meio do fortalecimento da GOV, implementando-se a GR.

Nesse ponto, ao definir o risco como o efeito da incerteza nos objetivos, a norma 31000 fixou, ao tratar dos princípios da Gestão de Riscos, que ela contribui para a realização de objetivos e para a melhoria do desempenho referente à conformidade legal e regulatória, à qualidade do produto, à eficiência nas operações e à governança (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009, p.7).

Ávila (2014), por sua vez, recomendou aos órgãos governamentais de serviço público que o gerenciamento de riscos ajuda a atingir seus objetivos, a evitar perigos e surpresas em seu percurso, além de trazer maior eficiência à gestão. Asseverou que a intenção da GR é diminuir os custos de atividades incertas e aumentar os benefícios sociais e econômicos.

A própria Diretriz de GR do COMAER estabelece que é mandatório que as organizações se desenvolvam e melhorem continuamente suas estruturas a fim de integrar o processo de gerenciamento de riscos nas políticas, na governança e na gestão (BRASIL, 2022b).

Com o intuito de lidar com o desafio de buscar a prestação de um serviço de interesse público da melhor maneira possível, o COMAER abordou a estrutura de

gerenciamento de riscos estabelecida pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO (BRASIL, 2022b).

Segundo COSO (2018), em relação ao componente de desempenho do *framework* estabelecido, a Administração deverá: 1) identificar os riscos relacionados às falhas típicas ocorridas; 2) avaliar a severidade dos riscos; 3) priorizar os riscos; 4) implantar respostas aos riscos; e 5) desenvolver uma visão de portfólio de riscos.

É fundamental, portanto, que haja o mapeamento dos principais óbices encontrados nas contratações do CELOG para que se possa identificar, avaliar e priorizar os riscos envolvidos, segundo a metodologia apresentada, e estabelecer respostas apropriadas para cada caso, de acordo com o portfólio estabelecido.

Ora, então se a GR contribui para a eficiência nas operações e melhoria de desempenho e essas se traduzem na menor proporção de custo/benefício, então é absolutamente claro que o fortalecimento da GOV com a implementação da GR conferirá às contratações maior eficiência em seu desempenho ao impedir ou mitigar a recorrência de óbices evitáveis, representadas por eventos de risco.

Dessa forma, por meio do fortalecimento da Governança, haverá ganho de eficiência nas contratações do CELOG com a implementação da Gestão de Riscos.

## **2.2 Da melhoria de resultado oportunizada pela gestão por competências na designação das equipes de planejamento da contratação**

Segundo a Instrução Normativa SEGES nº 58/2022, que dispôs sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP para aquisição de bens e contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a Equipe de Planejamento da Contratação é constituída pelo conjunto de agentes que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de planejamento da contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnico-operacionais e de uso do objeto, licitações e contratos administrativos, dentre outros (BRASIL, 2022c).

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, em seu artigo 18, estabeleceu que a etapa de planejamento caracteriza a fase preparatória do processo licitatório e que compreende: a descrição da necessidade fundamentada pelo ETP; a definição do objeto licitatório; a definição das condições de execução e pagamento, das garantias e das condições de recebimento; o orçamento estimado; a análise dos riscos; dentre

outras considerações técnicas, mercadológicas ou de gestão que interfiram na contratação (BRASIL, 2021b).

De posse da compreensão da relevância das atribuições da EPC nas contratações do CELOG e da vivência experimentada durante as interações entre as OM apoiadas e esse Centro, ficou evidenciado, em alguns casos, o desconhecimento por parte das EPC das leis, dos normativos e dos procedimentos aplicáveis à fase de planejamento, o que induz à compreensão de que houve deficiência na aplicação da disposição normativa elencada.

Observou-se ainda falta de habilidade no trato administrativo relacionado à fase preparatória, fruto de possível falta ou perda dos aprendizados adquiridos em ocasiões anteriores por outros agentes ou da seleção dos profissionais que não detêm as competências necessárias para o melhor desenvolvimento dos trabalhos. Nesse caso, há grande potencial de aumento da eficiência por meio, novamente, do fortalecimento da GOV e, agora, pela implementação da GPC.

Nesse contexto, Pires (2005) traz a Gestão por Competências, considerando que abordagens mais modernas de GPC associam a competência diretamente ao desempenho, como sendo a capacidade de gerar melhores resultados dentro dos objetivos organizacionais.

Do mesmo modo, a GPC, segundo Katch (2022), procura otimizar o capital intelectual, tirando o maior proveito possível das capacidades das pessoas que as compõem, na tentativa de aumentar sua eficiência.

Nesse cenário, restou confirmado que a Gestão por Competências garante melhor aproveitamento dos recursos disponíveis para a realização da etapa de planejamento das contratações, que se traduz, por correspondência, em maior eficiência.

É imperativo afirmar que a Administração tem a obrigação de buscar extrair a maior eficiência possível dos seus membros. Nesse caso, a Administração deve garantir que as EPC das contratações realizadas pelo Centro Logístico da Aeronáutica sejam compostas por colaboradores que detenham conhecimentos, habilidades e atitudes suficientes para a consecução de seus trabalhos, fundamentais à esmerada aplicação das normas e legislações relacionadas às compras públicas.

Isso garantirá que, por meio do necessário fortalecimento da Governança, haverá ganho de eficiência nas contratações do CELOG com a implementação da Gestão por Competências.

### 3 CONCLUSÃO

Após compreender as modificações administrativas advindas da reestruturação da FAB, onde se tornou o CELOG uma Unidade Gestora Executora Plena do COMGAP, com nobres atribuições relacionadas à licitação e à execução orçamentária atinentes às contratações logísticas, de notória materialidade e relevância, destinadas ao preparo e emprego da Força, ficou evidenciada recorrência de óbices típicos e evitáveis que refreiam o melhor desempenho desses processos.

Restou compreendido que o inter-relacionamento entre a Governança e a Gestão são essenciais para a obtenção de melhores resultados por suscitarem a implementação de gestão mais eficiente, tudo isso viabilizado pelo fortalecimento da governança.

Percebeu-se que o fortalecimento da Governança com a implementação da Gestão de Riscos promoverá às contratações maior eficiência, ao impedir ou mitigar a recorrência de óbices evitáveis, representados por eventos de risco.

Da mesma maneira, seu fortalecimento com a implementação da Gestão por Competências proporcionará maior eficiência das contratações com melhores resultados, ao garantir que as Equipes de Planejamento da Contratação sejam compostas por colaboradores necessariamente competentes para a realização de suas tarefas fundamentais.

Para tanto, porém, é imprescindível fortalecer a Governança relacionada às contratações e, por meio de suas atividades básicas (dirigir; monitorar; e avaliar), impulsionar a gestão a fim de alcançar a mandatária eficiência insculpida em nossa Constituição Federal.

Assim, é indubitável que os processos licitatórios executados pelo CELOG terão sua eficiência aumentada por meio do fortalecimento da Governança Institucional.

Por derradeiro, ao considerar que o CELOG executa as licitações específicas do COMGAP e que este é o responsável pelo planejamento, gerenciamento e controle das atividades relacionadas ao apoio logístico de material aeronáutico, material bélico, transporte de superfície e tecnologia da informação, dentre outros, todos essenciais, o ganho de eficiência que advém do fortalecimento da Governança das Contratações tem o condão de ampliar a prontidão operacional dos meios de Força Aérea voltados para o emprego, além de otimizar a aplicação de seus recursos.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR ISO 31000: Gestão de riscos – Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro. 2009.

ÁVILA, M. D. G. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle-Doutrina E Artigos**, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2014. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/110/111>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria EMAER N° 28/EGE1, de 31 de agosto de 2022. Aprova a reedição da Diretriz de Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 202, f. 15390, 27 out. 2022b. Disponível em: [http://www.cendoc.intraer/sisbca/consulta\\_bca/download.php?file=bca\\_pdf/2022/bca\\_202\\_27-10-2022.pdf&nome=bca\\_202\\_27-10-2022.pdf](http://www.cendoc.intraer/sisbca/consulta_bca/download.php?file=bca_pdf/2022/bca_202_27-10-2022.pdf&nome=bca_202_27-10-2022.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria GABAER N° 31/GC3, de 28 de janeiro de 2021. Aprova 1ª Modificação da Diretriz que dispõe sobre a conclusão do Projeto Piloto e preparação para a Fase 2 do aprimoramento da reestruturação do Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 033, f. 2066, 19 fev. 2021a. Disponível em: [http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca\\_pdf/2021/bca\\_33\\_19-02-2021.pdf](http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca_pdf/2021/bca_33_19-02-2021.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria GABAER N° 355/GC3, de 11 de agosto de 2022. Aprova o Regulamento do Centro Logístico da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 152, f. 11750, 15 ago. 2022a. Disponível em: [http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca\\_pdf/2022/bca\\_152\\_15-08-2022.pdf](http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca_pdf/2022/bca_152_15-08-2022.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 1, p. 1-32, 05 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 1, p. 3-4, 23 nov. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-F, p. 1-26, 1 abr. 2021b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia (Distrito Federal). Instrução Normativa nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. **Diário Oficial da União**: parte 1: Poder Executivo, Brasília, ano 160, n. 150, p. 76-77, 9 ago. 2022c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-n-58-de-8-de-agosto-de-2022-421221597>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020. E-book. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-publica-a-3-edicao-do-referencial-basico-de-governanca-organizacional.htm>. Acesso em: 22 ago. 2023.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos** - Aplicando o gerenciamento de riscos corporativos aos riscos relacionados ao ambiental, social e governança. 1. ed. 2018. E-book. Disponível em: <https://www.coso.org/SitePages/Guidance.aspx>. Acesso em: 17 jul. 2023.

DA COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969 a 992-969 a 992, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509/5093>. Acesso em: 18 jul. 2023.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

KATCH, G. A.; GUEDES, N. S. S.: Gestão por Competências. **Acanto em Revista**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 9, p. 83-98, 2022. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/acantoemrevista/article/view/3627>. Acesso em: 18 jul. 2023.

PIRES, A. K. *et al.* **Gestão por competências em organizações de governo**. Brasília: ENAP, 2005. E-book. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/383>. Acesso em: 22 jun. 2023