



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
DIVISÃO DE ENSINO
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3º/2024

RENATO DO NASCIMENTO NEVES, Cap Int

**Fortalecimento da governança institucional de contratos de serviços continuados ao
término da vigência no âmbito do COMGAP**

Rio de Janeiro

2024

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
DIVISÃO DE ENSINO
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 3º/2024

RENATO DO NASCIMENTO NEVES, Cap Int

**Governança de contratos de serviços continuados ao término da vigência contratual no
âmbito do COMGAP**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola 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: Gestão Institucional

Orientador: Thiago Diorgilis Ribeiro Daniel, Ten Cel Av

Rio de Janeiro

2024

RENATO DO NASCIMENTO NEVES, Cap Int

Governança de contratos de serviços continuados ao término da vigência contratual no âmbito do COMGAP

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Presidente, Thiago Diorgilis Ribeiro Daniel, Ten Cel Av - EAOAR

Allison Nunes Fernandes, Maj Eng - EAOAR

Rio de Janeiro

2024

RESUMO

O Centro Logístico da Aeronáutica (CELOG), subordinado ao Comando-Geral de Apoio (COMGAP), é responsável pela aquisição de materiais e serviços essenciais à Força Aérea Brasileira. No entanto, as organizações militares apoiadas frequentemente enfrentam dificuldades para cumprir os prazos de envio dos documentos necessários para a prorrogação ou contratação de novos serviços, o que pode resultar na interrupção de atividades essenciais. Diante desse cenário, é necessário que o COMGAP assuma a governança dos contratos logísticos, especialmente no que se refere ao término da vigência, para garantir a continuidade dos serviços contratados. A centralização desta responsabilidade no COMGAP é essencial para evitar falhas que poderiam comprometer o funcionamento das atividades logísticas e, conseqüentemente, a segurança nacional. Argumenta-se que o COMGAP possui competência para compelir suas organizações subordinadas a cumprir os prazos de licitação e prorrogação contratual. Sua autoridade hierárquica permite garantir que os processos sejam iniciados em tempo hábil, evitando atrasos que podem levar à interrupção dos serviços contratados. Sustenta-se que os riscos inerentes à interrupção dos contratos podem resultar na quebra da cadeia de suprimentos e no comprometimento do fornecimento de serviços essenciais para o preparo e emprego da Força Aérea, impactando seu poder de combate e colocando em risco a segurança nacional. Portanto, a centralização da governança contratual no COMGAP representaria um controle mais efetivo e rigoroso sobre os prazos. Então, a aplicação desta metodologia de governança contratual traria benefícios significativos ao ser aplicada na gestão de contratos de vida vegetativa, de serviços públicos, de aquisição de material e outros tipos julgados essenciais para o funcionamento da Força Aérea.

Palavras-chave: governança; cadeia de suprimento; logística.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito do Comando-Geral de Apoio, o Centro Logístico da Aeronáutica é a organização responsável por realizar a aquisição de material e contratação de serviços, bem como a distribuição dos equipamentos de apoio necessários ao preparo e emprego da Força Aérea Brasileira (Brasil, 2022). Conseqüentemente, realiza a execução orçamentária, financeira e patrimonial, no que tange a assuntos afetos a logística, para as organizações militares apoiadas

O CELOG desempenha um papel crucial tendo em vista que as organizações militares apoiadas não executam estas atividades sob responsabilidade do CELOG. Portanto, estas necessitam elaborar os documentos que darão início ao processo licitatório ou prorrogação contratual com tempo hábil para que a execução dos procedimentos ocorra sem a interrupção dos serviços contratados.

Neste sentido, é evidente que há necessidade de elaborar um planejamento detalhado com o intuito de cumprir os prazos e assim, evitar, solução de continuidade nos serviços executados. Para isso, é fundamental a existência de uma organização responsável por monitorar a situação de cada contrato, alertando sobre prazos e permitindo uma resposta rápida e eficaz.

Neste contexto, o Comando-Geral de Apoio tem por finalidade realizar as atividades relacionadas com o apoio logístico de material, de patrimônio, da tecnologia da informação e de serviços correlatos (Brasil, 2017). Portanto, é a organização militar responsável por coordenar as atividades no âmbito da logística da Aeronáutica.

Apesar de o COMGAP ser responsável pela coordenação da logística de material, de patrimônio, da tecnologia da informação e de serviços correlatos, ainda há uma lacuna quanto à definição de qual organização deveria ser responsável pela governança dos contratos. Atualmente, o CELOG recebe somente cerca de 60% dos processos constantes no calendário de licitações, e 70% dos processos iniciais para a prorrogação dos contratos nos prazos solicitados. O calendário de licitações é o resultado do planejamento da organização apoiadora que reúne as necessidades das organizações apoiadas e define o prazo para entrega dos documentos iniciais necessários para a realização da licitação. Esta deve ser finalizada no momento propício para que as demandas sejam atendidas no momento mais oportuno. Então, existem sérios riscos dos procedimentos necessários para efetivar a nova contratação ou a prorrogação do contrato não ocorram antes do término da vigência.

Portanto, existe a necessidade de aprimorar as práticas na área de logística da aeronáutica de forma que o COMGAP atue como órgão responsável pela governança dos contratos ao término da respectiva vigência, finalidade de evitar a solução de continuidade dos serviços contratados.

Isto se dá em virtude do Comando-Geral Apoio possuir competência para garantir que as organizações que compõem a logística a cumprir os prazos previstos. Por outro lado, é possível notar que a interrupção destes serviços tem a potencialidade de afetar as atividades logísticas da Força Aérea Brasileira e, conseqüentemente, afetar a segurança nacional.

2 DESENVOLVIMENTO

O Centro Logístico da Aeronáutica é uma organização militar subordinada ao COMGAP, conforme decreto nº 11.237, de 18 de outubro de 2022, também é uma unidade gestora apoiadora do Comando da Aeronáutica que possui a atribuição de prestar apoio às UG Apoiadas, nas esferas administrativa, orçamentária, financeira e/ou patrimonial, conforme definido em regulamentação específica (Brasil, 2024). Neste sentido, é a organização militar responsável por realizar a execução financeira e patrimonial no âmbito logístico.

Atualmente, são frequentes os atrasos na entrega dos documentos que iniciarão o processo de prorrogação ou de formalização de nova contratação. Esta tarefa é de atribuição das organizações militares apoiadas. Porém, estas não estão subordinadas ao Centro Logístico da Aeronáutica. Isto impossibilita o CELOG de estabelecer rotinas que reduzam a ocorrência de atrasos. Portanto, é necessário que seja definido um órgão responsável pela governança dos contratos logísticos.

2.1 ORGANIZAÇÃO RESPONSÁVEL PELA GOVERNANÇA

Diante dessa fragilidade no processo, é essencial compreender a distinção entre gestão e governança, de forma a determinar a qual organização devem ser atribuídas as responsabilidades de monitoramento e direção dos contratos no âmbito da logística.

É importante ressaltar que o conceito de Governança se diferencia do conceito de Gestão. A Gestão é atinente aos processos organizacionais, sendo responsável pela atividade de planejar, executar e controlar, com vistas a cumprir com determinada estratégia, processos e procedimentos que foram estabelecidos. Essa determinação da estratégia é função da Governança, que provê o direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, de modo a atender às necessidades e às expectativas da organização e das demais partes interessadas (Brasil, 2023, p.13).

Neste sentido, observa-se que a atividade de governança é responsável pelas tarefas de direção e normatização a serem seguidas pela instituição enquanto a gestão tem a responsabilidade de implementar os processos que seguirão as normas e executá-los de forma a seguir a direção desejada.

É evidente que há uma relação de hierarquia entre estas tarefas, ou seja, uma relação em que o órgão responsável pela governança determinará a direção dos trabalhos executados pelo órgão responsável pela gestão.

Conforme anteriormente exposto, o COMGAP é uma organização militar superior ao CELOG e possui 29 organizações militares subordinadas. Esta estrutura organizacional determina uma correlação hierárquica no qual o COMGAP possui o poder para influenciar a gestão das suas organizações subordinadas. Tal poder se dá conforme o pensamento de Somech e Drach-Zahavy (2002 *apud* Mendonça e Dias, 2006), o poder legítimo origina-se na autoridade atribuída a um agente por uma instituição. Este agente possui responsabilidade, direitos e deveres inerentes ao cargo que ocupa. O poder legítimo é associado às percepções causadas pelo exercício da função ocupada.

Neste sentido, o COMGAP é o órgão superior ao CELOG, existindo uma relação no qual pode utilizar-se de seu poder para influenciar as atividades exercidas no CELOG. Esta relação pode ser aplicada para todas as organizações militares subordinadas. Uma vez que há uma relação em níveis, sendo a governança exercida pelos níveis superiores ao nível da gestão, o COMGAP teria por atribuição realizar a governança nas atividades de logística da Força Aérea Brasileira.

Desta feita, no que tange ao término da vigência dos contratos de serviços continuados, seria possível ao COMGAP normatizar as atividades a serem executadas de forma a compelir as organizações militares subordinadas a cumprirem os procedimentos e calendários. Assim, ocorreria uma redução nos processos entregues fora do prazo, facilitando o planejamento estratégico da Força Aérea Brasileira.

A redução na quantidade de processos entregues próximo ao término da vigência contratual permitiria ao CELOG planejar a alocação de seus recursos de forma a atender a sazonalidade da demanda. Assim, aumentaria a probabilidade de executar o processo necessário para prorrogar a vigência dos contratos ou realizar a formalização de nova contratação antes do término da vigência do contrato atual. Desta forma, reduzindo o risco da interrupção dos serviços contratados.

Com a centralização da governança no COMGAP seria possível implementar um sistema de monitoramento mais eficaz, com prazos mais claros e padronizados. Isso aumenta

a eficiência na coordenação de diferentes unidades envolvidas, evitando atrasos ou conflitos na execução dos contratos.

2.2 INTERRUPTÃO DA CADEIA LOGÍSTICA UM RISCO À SEGURANÇA NACIONAL

A perda de um contrato vigente sem a devida prorrogação ou a formalização de um substituto implica na interrupção do fornecimento de materiais ou serviços. No âmbito da logística esta ocorrência representa uma interrupção na cadeia de suprimentos.

Tendo em vista que o efeito da interrupção dos serviços é a quebra da cadeia de suprimentos, há a necessidade de definir o conceito de cadeia de suprimentos. De acordo com Bertaglia (2005), a cadeia de abastecimento é um conjunto de processos com a finalidade de obter materiais ou serviços e disponibilizá-los no local e momento necessários aos consumidores.

Trazendo este conceito para a realidade militar, significa que os serviços ou materiais deverão estar disponíveis no local e momento exato para que os meios aéreos possam ser empregados de maneira eficaz quando necessários.

Então, há um aspecto particular na logística militar que deve ser considerado. O custo da interrupção na cadeia de suprimentos militar não pode ser definido monetariamente. Pois, esta interrupção poderia ter como consequência a perda de uma capacidade necessária para dissuasão ou para combate. Pois, diferentemente da cadeia de suprimentos para empresas, sua lógica implica que o sucesso é alcançado através de um fornecimento de materiais constante ao invés da obtenção de lucro máximo. (Ekström; Fusaro, Luccas; Roer; Retter, 2024).

Para que seja melhor compreendido os efeitos da interrupção na cadeia de suprimentos é necessário conceituar o termo segurança nacional. A segurança nacional é a garantia da consecução dos objetivos nacionais contra antagonismos, tanto internos como externos e compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. (Brasil, 1967). Portanto, a perda de uma capacidade necessária para dissuasão ou para combate teria o potencial de impedir a aplicação de medidas contra antagonismo internos ou externos. Assim, o término da vigência contratual sem ocorrência da prorrogação ou a substituição por outro contrato representa uma ruptura na cadeia de suprimentos que, por sua vez, pode representar um risco à segurança nacional.

Neste contexto, a existência de cadeia de suprimento militar eficiente e eficaz é essencial para a manutenção de um fluxo de materiais e serviços que assegurem o preparo da

Força Aérea Brasileira. Esta cadeia é sustentada através da contratação de empresas que atuam nos diversos ramos da logística. Portanto, para a manutenção da cadeia de suprimento militar é necessário que os contratos de serviços sejam mantidos ao longo de um tempo extenso.

A manutenção de um contrato por um tempo extenso os caracteriza como contratos de serviços continuados. Segundo Filho (2020), são aqueles que possuem uma natureza de ação prolongada e contínua no tempo para obtenção de serviços ou fornecimento de bens essenciais. Logo, o estabelecimento de procedimentos com o intuito de manter os contratos desta natureza em vigor é essencial. Pois, a perda de um único contrato pode resultar na perda de uma capacidade essencial para dissuasão ou combate.

Uma maneira eficaz de mitigar os riscos de uma interrupção na cadeia de suprimentos e mantê-la eficaz e eficiente é torná-la resiliente. Segundo o dicionário Michaelis, resiliência é a capacidade de rápida adaptação ou recuperação. Isto significa que uma gestão eficaz dos contratos permite um planejamento mais preciso, o que contribui para a antecipação de necessidades e possíveis problemas na cadeia de suprimentos. Isso facilita a implementação de medidas proativas, como renovação antecipada de contratos ou diversificação de fornecedores, garantindo sua continuidade dos serviços.

Portanto, é evidente que a falta de uma governança adequada no final dos contratos compromete a cadeia de suprimentos e, por conseguinte, a segurança nacional. Para mitigar esse risco, é fundamental que o COMGAP assuma um papel mais robusto no controle da gestão dos contratos.

3 CONCLUSÃO

Há a necessidade de alterar as práticas no âmbito da logística para que o Comando-Geral de Apoio assuma a responsabilidade pela governança dos contratos, inclusive no que tange ao término da vigência. Nesse sentido, o COMGAP possui competência para compelir as organizações do âmbito da logística a cumprir os prazos estabelecidos de forma a iniciar o processo de prorrogação ou o processo licitatório em tempo hábil, antes do fim da vigência. Como órgão designado pelo Comando da Aeronáutica para gerir a logística, o COMGAP supervisiona 29 organizações militares subordinadas, incluindo o CELOG. Com base na teoria do poder legítimo, detém autoridade para coordenar as atividades destas unidades.

Adicionalmente, ao comparar os conceitos de gestão e governança, fica claro que o órgão responsável pela governança deve estar hierarquicamente acima daquele encarregado da gestão, assegurando que as ações deste último sejam direcionadas para o alcance dos objetivos institucionais. Com o COMGAP assumindo a governança dos contratos, espera-se um aumento na pontualidade da entrega de documentos essenciais para a manutenção dos contratos, o que resultaria na mitigação do risco de interrupção dos serviços.

Por outro, a perda da vigência de um contrato resultaria na quebra da cadeia de suprimentos. No âmbito logístico, este fato pode interromper o fluxo de materiais e serviços necessários, o que afetaria diretamente o poder combativo da Força Aérea Brasileira, colocando em risco a segurança nacional. Portanto, a centralização da governança contratual no COMGAP representaria um avanço significativo para a segurança e eficiência logística da Força Aérea Brasileira. A aplicação desta metodologia de governança contratual traria benefícios significativos para a Força Aérea se aplicada aos contratos de vida vegetativa, de serviços públicos, de aquisição de material e outros julgados essenciais.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante da Aeronáutica. Portaria nº 1.492/GABAER/GC3, de 15 de agosto de 2024. Dispõe sobre a correlação entre Unidades Apoiadas e Apoiadoras do Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 164, 02 set. 2024.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 1762/GC3, de 29 de novembro de 2017. Aprova a reedição do Regulamento do Comando-Geral de Apoio: ROCA 20-2. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 208, 05 dez. 2017.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 355/GC3, de 11 de agosto de 2022. Aprova o Regulamento do Centro Logístico da Aeronáutica: ROCA 21-30. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 152, 15 ago. 2022.
- BRASIL. Comando-Geral de Apoio. Portaria COMGAP Nº 307/ADLG, de 5 de outubro de 2023. Aprova o Manual de Governança do Comando-Geral de Apoio (COMGAP): MCA 16-5. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 187, 10 out. 2023.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 314, de 13 de Março de 1967. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências. **Diário Oficial da União - Seção 1**, Brasília, DF, 1967, p. 2993, 13 mar. 1967.
- EKSTRÔM, T. ; FUSARO, P. ; LUCCAS, R. ; ROER, E. H. ; RETTER, L. Toward Defense Supply Chain Disruption Management: A Research Agenda for Defense Supply Chain Resilience. **RAND Corporation**, Santa Monica, 2024. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2504-1.html. Acesso em: 30 set. 2024.
- FILHO, M. J. . **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 17 ed., São Paulo: Dialética, 2020.
- MENDONÇA, J. R. C.; DIAS, S. M. R. C. De French e Raven (1959) ao modelo poder/interação de influência interpessoal: uma discussão sobre poder e influência social. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 1 - 19, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/4998>. Acesso em: 30 set. 2024.
- BERTAGLIA, P.R. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**, São Paulo: Saraiva, 2005.