



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
DIVISÃO DE ENSINO
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2025

MARCELO HENRIQUE DA FONSECA **GROSSI**, Cap Int

Utilização sistematizada do Caderno Técnico nas contratações do GAP-LS

Rio de Janeiro

2025

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
DIVISÃO DE ENSINO
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2025

MARCELO HENRIQUE DA FONSECA **GROSSI**, Cap Int

Utilização sistematizada do Caderno Técnico nas contratações do GAP-LS

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

Orientadora: Alexandra Vidal Pedinotti Zuma Maj Farm

Rio de Janeiro

2025

MARCELO HENRIQUE DA FONSECA **GROSSI**, Cap Int

Utilização sistematizada do Caderno Técnico nas contratações do GAP-LS

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

Aprovado por:

Presidente, Bruno Bitencourt Carvalho de Oliveira, Maj Int - EAOAR

Alexandra Vidal Pedinotti Zuma, Maj Farm- DIRSA

Rio de Janeiro

2025

RESUMO

Diante das dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos do Grupamento de Apoio de Lagoa Santa na fase de planejamento — como a ausência de propostas no certame, falhas na prestação do serviço, baixa qualidade e frequentes alterações contratuais — tornam-se evidentes os reflexos negativos ao longo do processo licitatório e da execução contratual. Por estes motivos, este ensaio defende o uso do Caderno Técnico de forma sistemática como ponto de partida nas contratações públicas de serviços comuns do GAP-LS, proporciona eficiência da máquina pública. Primeiramente, destaca a redução dos prazos processuais, visto este modelo promover um entendimento comum entre os *stakeholders*, minimizando retrabalhos e atrasos do processo. Além disso, contribui para a qualidade dos serviços contratados, ao permitir a definição de critérios objetivos desde o início do desenvolvimento da aquisição. Como evidências práticas desse ensaio, a adoção do Caderno Técnico representa um avanço significativo na gestão das contratações públicas do GAP-LS, pois propõem uma metodologia de construção da definição do serviço que otimiza a informação durante todo processo licitatório e viabiliza uma contratação adequada ao cliente final. Além disso, pode servir como modelo para todas as organizações do Comando da Aeronáutica Executoras, bem como, expandir para aquisições de materiais com grande complexidade e impacto significativo, como por exemplo objetos cirúrgicos (fio, sutura e prótese). Essas iniciativas corroboram com Macroprocesso de Suporte de Apoio Administrativo previstas no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PCA 11-47) no tocante ao atendimento de necessidades administrativas e do efetivo com presteza e qualidade.

Palavras-chave: eficiência administrativa; contratações públicas; qualidade dos serviços; sistemática.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças contemporâneas, impulsionadas pela rápida evolução tecnológica e a crescente demanda por respostas rápidas e eficientes às necessidades sociais, têm colocado em evidência para a sociedade e para os próprios agentes públicos a dificuldade das administrações governamentais em realizar contratações tempestivas, eficazes e alinhadas com as melhores soluções disponíveis no mercado.

Neste contexto, as práticas e modelos tradicionais que definem o serviço a ser contratado se mostram frágeis em um cenário onde a agilidade, a inovação e adaptação ao cenário político são essenciais para atender às necessidades locais e atender às diretrizes estratégicas.

No âmbito do Grupamento de Apoio de Lagoa Santa (GAP-LS), essas vulnerabilidades se manifestam na elaboração do processo de contratação, especialmente na fase de planejamento, visto que os militares responsáveis por essa etapa enfrentam dificuldades ao utilizar o Termo de Referência (documento padrão vigente) por se tratar de um instrumento com linguagem jurídico-administrativa complexa e fortemente ancorado em aspectos legais. Desta forma, essa abordagem acaba por afastar o foco do objetivo central da contratação que é o atendimento de forma clara e objetiva às necessidades técnicas da organização militar.

Como resultado, surgem diversos problemas na execução contratual tais como ausência de proposta, fornecedores sem capacidade técnica ou financeira, atrasos nas entregas, baixa qualidade dos serviços, necessidade recorrente de aditivos e dificuldade de fiscalização. Assim, essas falhas comprometem o atendimento das necessidades institucionais, expõem a organização a riscos operacionais e causam sobrecarga à máquina pública.

Como alternativa a esse cenário, foi desenvolvido um modelo com linguagem simples, direta e estruturada, que auxilia o setor técnico na descrição clara do objeto a ser contratado e na elaboração dos documentos exigidos na fase de planejamento. Esse instrumento, denominado Caderno Técnico, apresenta-se como uma ferramenta inovadora e sistematizada de apoio às contratações públicas no âmbito do GAP-LS.

Diante disso, este ensaio defende o uso do Caderno Técnico de forma sistemática, como ponto de partida nas contratações públicas de serviços comuns do GAP-LS, proporciona eficiência da máquina pública.

Com base nisso, este ensaio sustenta-se em dois eixos principais. O primeiro destaca a redução dos prazos processuais, devido estabelecer uma compreensão unificada e objetiva entre os envolvidos, reduzindo retrabalhos e atrasos no andamento do processo. O segundo argumento demonstra que este instrumento contribui para a qualidade dos serviços contratados,

ao construir, desde início do desenvolvimento da aquisição, critérios objetivos sobre o desempenho mínimo esperado da empresa contratada e os resultados que se deseja alcançar.

2 DESENVOLVIMENTO

Inicialmente, cabe destacar, conforme Chaves (2015), a descrição do objeto a ser contratado deve ser clara e precisa, evitando tanto exageros que limitem a competitividade quanto omissões que resultem na contratação de um serviço inadequado.

No âmbito do GAP-LS, a adoção de uma metodologia que auxilie na definição objetiva das necessidades contratuais é fundamental. A celeridade na contratação pública e a precisão na especificação dos requisitos de qualidade são essenciais para a eficiência da administração.

2.1 REDUÇÃO DOS PRAZOS PROCESSUAIS

A celeridade processual nas contratações públicas é um dos pilares da eficiência administrativa e, para que ela se concretize, é indispensável um planejamento técnico preciso e bem estruturado.

Trazendo essa perspectiva na visão de Vaz (2014), racionalização da construção é o processo que engloba todas as análises prévias dos possíveis fatores que impedem o desenvolvimento contínuo da execução da obra, bem como o conjunto de ações que devem ser tomadas visando à otimização dos recursos humanos, materiais, temporais e financeiros disponíveis na obra, gerando assim um produto final, com maior qualidade e em tempo hábil para o cliente que se utiliza desta ferramenta.

No âmbito do GAP-LS, observa-se que a ausência de sistematização para racionalizar a construção na fase de planejamento tem gerado retrabalhos, atrasos significativos e prejuízos à entrega dos serviços.

Frequentemente, processos licitatórios retornam a etapas anteriores devido à indefinição do objeto ou à falta de clareza em requisitos básicos. Como exemplo, pode-se citar situações em que o processo é interrompido após questionamentos de licitantes sobre aspectos operacionais que não foram previamente identificados pela equipe de planejamento, como a ausência de análise sobre o espaço físico necessário para execução dos serviços contratados.

Associado a esta situação de descompasso na sistemática de contratação, observa-se que, no GAP-LS, os responsáveis pelo planejamento têm dificuldades para definir o serviço a

ser executado, visto que recebem uma série de modelos de documentos para serem entregues como resultado da fase de planejamento.

Estes documentos são todos de cunho administrativo-jurídico vinculados a uma complexa cadeia de normatização e são genéricos para definição de serviços, se afastam do real cerne da fase planejamento.

Como consequências diretas dessas falhas, as contratações tornam-se vulneráveis em questão de celeridade processual, visto o desconhecimento na riqueza de detalhes, sobrecarga, trabalho sem precedentes e complexa elaboração de documentos.

Neste escopo, Rodrigues e Heineck (2002) definem que construtibilidade refere-se à colocação adequada do conhecimento e da experiência técnica em diversos níveis para racionalizar a execução dos empreendimentos, enfatiza-se a inter-relação entre as etapas de projeto e execução.

Aplicando esse conceito à realidade do GAP-LS, estruturou-se o Caderno Técnico em 11 capítulos de modo sequencial, sistematizando a informação, contendo dados relevantes para as próximas fases: seleção do fornecedor e execução do contrato.

Além disso, houve subdivisões com objetivo de prover o recorte necessário para cada *stakeholders* compreender sua parte daquele contexto, facilitando o entendimento de todos os envolvidos no processo, além de permitir que a sociedade brasileira acompanhe e fiscalize os gastos públicos.

Dessa forma, o militar responsável pelo planejamento é incentivado a definir o serviço sob diferentes perspectivas, algo acessível a qualquer pessoa, visto que o ato de comprar faz parte do cotidiano. O que se acrescenta é apenas o caminho, o processo e um guia sobre como realizar essa tarefa.

Observa-se que a formulação da demanda foi estruturada de maneira orgânica, eliminando a exigência de conhecimentos prévios nas áreas administrativa e jurídica, como por exemplo o conhecimento pleno da nova Lei de licitações e contratos.

Assim, toda elaboração do caderno fica a cargo do responsável sem necessidade de dependência de nenhum fator, acarretando em comando e controle sobre produção pelo próprio designando e/ou sua gerência.

Com um escopo contratado em alto nível de detalhamento e apresentado de forma clara para todos os envolvidos, estabeleceu-se uma base sólida para uma aquisição adequada aos interesses públicos — ou seja, saber exatamente o que se quer e dispor das informações necessárias para otimizar todo o caminho licitatório.

Isso permite que o responsável pelo planejamento avance com mais segurança e maiores chances de sucesso nas etapas mais complexas de enquadrar a demanda no ambiente de compras públicas.

Esse entendimento é reforçado por Chaves (2015), que destaca a importância de uma descrição precisa do objeto para a Comissão de Licitação, no momento da análise das propostas, verificar o atendimento delas aos requisitos mínimos de qualidade exigidos.

De posse desse raciocínio, essa metodologia de construção dá o impulso, estimula cadência, afasta os gargalos, mitiga retornos desnecessários da sistemática de contratação e favorece a demanda ser inserida nos moldes das regras de contratações públicas brasileiras.

Diante desse cenário, a utilização sistemática do Caderno Técnico apresenta-se como uma solução eficaz para celeridade processual, visto que reduz gargalos e proporciona uma construção do conhecimento estruturado com vista a facilitar a entrega do produto final.

2.2 QUALIDADE DOS SERVIÇOS CONTRATADOS

Segundo Kotler (2000), diante do ritmo acelerado das mudanças e da transformação das necessidades dos consumidores pelas novas tecnologias, as organizações devem evoluir em seus processos e abandonar práticas obsoletas para se manterem competitivas no mercado.

Trazendo esta perspectiva para o ambiente de contratações do GAP-LS, observa-se uma tendência à busca por soluções mais eficientes para a GUARNAE-LS. Essa disposição está acarretando em evolução dos processos de contratações.

Contrapondo a essa situação, os modelos atuais da fase de planejamento não trazem desde o início da montagem do processo licitatório critérios de qualidades na definição dos serviços a serem contratados, acarretando em contratos com mesmo nível de atuação e até a seleção das mesmas empresas, cujas entregas foram avaliadas negativamente.

Com o objetivo de alinhar-se ao interesse desta administração pública em constante evolução e agregar maior valor aos usuários, a adoção do Caderno Técnico busca estabelecer uma nova abordagem para as compras públicas no GAP-LS.

Pretende-se, assim, superar a contradição existente entre os resultados obtidos, os anseios da administração e o contexto global de inovação — caracterizado pela ampliação da oferta de serviços customizados, maior acessibilidade para os usuários e adequação de custos.

Neste contexto, Wagner (2004) diz que é de extrema importância perceber que, para incorporar a qualidade em todas as fases do ciclo de vida do produto, é necessário ter clareza

de como se cumprem estas fases, principalmente no projeto e desenvolvimento do produto, que é a base do sistema produtivo da empresa.

Com essa definição e adaptada ao escopo deste ensaio, este instrumento traz os principais elementos para encarnar os critérios de qualidade na definição do serviço de forma clara e objetiva. Sendo assim, será o primeiro documento para iniciar todo o processo de compra do GAP-LS, direcionando e sustentando todo o andamento da geração de valor ao cliente.

Nesse sentido, ao adicionar método, busca-se incorporar atributos de qualidade para melhorar serviço em 7 capítulos do Caderno, nos quais o responsável pela fase de planejamento deve observar os aspectos de forma prática e de fácil entendimento.

Outro aspecto relevante abordado é a definição de quais habilidades, equipamentos, insumos e protocolos operacionais são necessários para garantir a execução conforme os padrões exigidos.

Com relação a capacidade de resolver a demanda (“problema”), foram definidos cinco delineamentos com a finalidade de recusar propostas sem condições de execução do serviço, sendo eles: capacidade técnica mínima da empresa, obrigações trabalhistas; custos logísticos; *modus operandis* e disponibilização da OM para o serviço acontecer.

Esse cenário está alinhado às ideias de Gronroos (1995), que define critérios para a boa percepção da qualidade em serviços, como o profissionalismo, as habilidades, atitudes e comportamento dos colaboradores, além da confiabilidade e transparência no tratamento das informações ao cliente

Adicionalmente, com o objetivo de garantir pontualidade, regularidade e propostas adequadas, o Caderno Técnico apresenta às empresas interessadas no certame informações sobre a localização, características do local, normas de acesso à GUARNAE-LS e aspectos de criticidade e priorização do contrato.

Sobre aspectos na prestação de serviço, foram definidos critérios de como o cliente quer ser atendido, ou seja, qual a dinâmica será estabelecida entre as partes para inicialização, acompanhamento, desenvolvimento e conclusão da prestação de serviços com base nas necessidades verificadas.

Para assegurar o cumprimento dos padrões esperados e permitir ajustes rápidos em caso de não conformidade, o Caderno Técnico define critérios objetivos para o recebimento dos serviços, vinculando-os a indicadores de qualidade e penalidades contratuais claras.

Diante dessa análise, é perceptível que o Caderno Técnico fornece informações relevantes ao processo de contratação por propor de forma inédita critérios claros e objetivos desde o planejamento da contratação e relacioná-los a criação de valor ao cliente.

Assim, o Caderno Técnico não apenas qualifica o serviço a ser contratado, mas também fortalece a eficiência administrativa ao alinhar resultados aos anseios da gestão pública moderna.

3 CONCLUSÃO

As mudanças tecnológicas atuais e a demanda por respostas rápidas pela sociedade evidenciam as dificuldades das administrações públicas em realizar **contratações alinhadas as melhores práticas e soluções disponíveis no mercado.**

Além disso, as dificuldades enfrentadas pelos gestores do GAP-LS na fase de planejamento das contratações, decorrentes das práticas e modelos tradicionais na definição dos serviços, podem **resultar em atrasos, baixa qualidade dos serviços e sobrecarga da administração pública.**

Diante desse cenário, este ensaio defendeu o uso do Caderno Técnico de forma sistemática como ponto de partida nas contratações públicas de serviços comuns do GAP-LS, proporciona eficiência da máquina pública.

Utilizando uma metodologia simples, estruturada e linguagem acessível, demonstrou-se eficaz na redução dos prazos processuais. Isso ocorre porque possibilita uma execução ágil, organizada e de fácil compreensão, fornecendo todas as informações necessárias aos envolvidos durante o processo licitatório.

Outro benefício dessa ferramenta é a adoção de critérios objetivos para o recebimento dos serviços contratados, **vinculando-os a indicadores de qualidade e a penalidades contratuais bem definidas.** Desta forma, permite atendimento mais adequado às expectativas dos usuários.

Neste contexto de benefícios, **essa boa prática pode ser incorporada pelo Comando da Aeronáutica e vir a ser recomendada no seu Manual de Contratações Públicas para todas as organizações subordinadas.**

Ademais, **há possibilidade de expandir para aquisições de materiais com grande complexidade e impacto significativo na utilização, como por exemplo objetos cirúrgicos (fio, sutura e prótese).**

Essas iniciativas **corroboram com Macroprocesso de Suporte de Apoio Administrativo previstas no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PCA 11-47) no tocante ao atendimento de necessidades administrativas e do efetivo com presteza e qualidade.**

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria GABAER nº 1.453/GC3, de 5 de junho de 2024. Aprova a edição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2024-2033. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 107, p. 87-137, 10 jun. 2024e. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=37409>. Acesso em: 20 maio 2025.

CHAVES, Eber Dos Santos. Aspectos importantes da fase interna da licitação: uma análise sobre o conjunto de elementos necessários e suficientes para a caracterização do objeto do processo licitatório. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 13, n. 1, p. 149-170, 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167555>. Acesso em: 24 mar. 2025.

GRONROSS, Cristian. **Marketing, gerenciamento e serviço: a competição por serviço na hora da verdade**. Rio de Janeiro, Campus, 1995.

KOTLER, Philip. **Marketing para o século XXI: como criar, conquistar e dominar mercados**. 7. ed. São Paulo: Ed. Futura, 2000.

RODRIGUES, Marilucy Butinholi. **Diretrizes para a integração dos requisitos de construtibilidade ao processo de desenvolvimento de produto e obras repetitivas**. 2005. Tese (Mestrado em Engenharia de Produção) - Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7382/000543182.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 mar. 2025.

VAZ, Priscila Fernandes Lage. **Estudo sobre a racionalização na construção civil**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Engenharia Civil) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campo Mourão, 2014. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/6186>. Acesso em: 26 mar. 2025.

WAGNER, Adriano. **Utilização do método QFD como indutor de diretrizes para a melhoria da qualidade: um estudo de caso**. 2004 Tese (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/27268>. Acesso em: 26 mar. 2025.