

## **COMPRAS PÚBLICAS CONCENTRADAS: UM ESTUDO DE CASO NO COMANDO DA AERONÁUTICA**

**DOUGLAS SOUZA DUARTE**

UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA - UNIFA

**NEWTON HIRATA**

ACADEMIA DA FORÇA AÉREA (AFA)

**DJANIRA HELENA FERREIRA DE ANDRADE**

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO SUL DE MINAS (UNIS-MG)

Agradecimento à órgão de fomento:

Não se aplica.

# COMPRAS PÚBLICAS CONCENTRADAS: UM ESTUDO DE CASO NO COMANDO DA AERONÁUTICA

## RESUMO

Este trabalho analisa a realização de licitações por intermédio da execução concentrada dos certames. Tal abordagem se justifica, face a uma reestruturação no Comando da Aeronáutica (COMAER), ocorrida preliminarmente em 2015, ter iniciado com a mudança nos procedimentos das atividades-meio. Destacando que, as atividades-fim, referem-se àquelas ligadas ao emprego das aeronaves militares nas mais variadas missões constitucionais. Neste contexto, a concentração administrativa das contratações públicas teve proeminência, pois tal área de apoio impacta, de modo nuclear, o funcionamento do COMAER. A partir dessa breve contextualização, o propósito deste estudo é investigar se a implantação da concentração administrativa gerou, de fato, a otimização das contratações na FAB. Para atingir esse objetivo, o trabalho está ancorado na revisão bibliográfica do modelo administrativo de Centro de Serviços Compartilhados (CSC), na pesquisa dos normativos da FAB acerca de sua reestruturação, além da verificação de estatísticas e indicadores da execução orçamentária das Organizações Militares (OM) apreciadas. A análise evidenciou a vantajosidade auferida com a concentração administrativa das lides de compras públicas.

**Palavras-chave:** Centro de Serviços Compartilhados. Concentração Administrativa. Eficiência em Licitações.

## ABSTRACT

This work analyzes the execution of bids through the concentrated execution of the bidding processes. Such an approach is necessary in view of the restructuring of the Brazilian Air Force (FAB) that took place in 2015, which began with a change in the procedures of support activities. In this context, the administrative concentration of public procurement presented great prominence, since such support area impacts, in a nuclear way, the functioning of the FAB. The purpose of this study is to investigate whether the implementation of administrative concentration generated, in fact, the optimization of hiring in the Air Force Command. This purpose will be achieved through a bibliographic review of the Shared Services Center (CSC) administrative model, research into the FAB's regulations regarding its restructuring, in addition to checking statistics and indicators of the budgetary execution of the Military Organizations (OM) considered. The analysis evidenced the advantage obtained with the administrative concentration of public procurement tasks.

**Keywords:** Shared Services Center. Administrative Concentration. Efficiency in Bidding.

## 1 INTRODUÇÃO

Na década de 1990, próximo ao alvorecer do novo século, a Administração Pública nacional, demandada pela globalização e pelo salto tecnológico que se verificava no cenário mundial, começou a aderir ao modelo de gestão gerencial no lugar dos moldes burocrático e patrimonialista. Além de acompanhar a modernização da sociedade e das organizações, esse novo

modelo contribuía para o cumprimento da Emenda nº 19 de 1998 da Constituição Federal, focada em princípios e normas da Administração Pública, com o Princípio da Eficiência em seu bojo.

Não obstante, as grandes empresas, impulsionadas pela competitividade e necessidade de criação de valor em seus serviços, na busca de vantagem competitiva, assim como vislumbrando mercados emergentes pelo mundo, identificaram novas maneiras de gerir os negócios. Foram verificadas medidas como fusões, *downsizing*, ferramentas de gestão da qualidade, reengenharia, terceirização e, dentre as técnicas gerenciais, surgiu o *modus operandi* denominado *Shared Services* (Serviços Compartilhados). Empresas como Hewlett Packard (HP) e General Electric (GE), por exemplo, criaram Centros de Serviços Compartilhados (CSC), concentrando seus serviços de atividades-meio em unidades de negócios específicas.

Outrossim, o Comando da Aeronáutica (COMAER) - aqui com a mesma ideia de Força Aérea Brasileira (FAB) -, tem adotado procedimentos administrativos com o fito de também modernizar seus modelos de gestão. Constantemente, reavalia suas ações para maior eficiência das tarefas desenvolvidas por todas as organizações subordinadas. Nesta esteira, após diversos estudos realizados, gradativamente, foi editada a Diretriz nº 11-53 do Comando da Aeronáutica, aprovada pela Portaria nº 551/ GC3, de 13 de maio de 2016, que versa sobre a Reestruturação da Força Aérea Brasileira. Nela foi incluída a concentração das atividades administrativas, a partir da criação de Grupamentos de Apoio (GAP), para que atuassem como CSC, em uma concepção que denota consonância com as melhores políticas de governança. Um dos principais intuítos de tal procedimento foi desonerar as Unidades apoiadas de suas atividades burocráticas e de apoio, para que se dediquem essencialmente às suas atividades-fim, notadamente, o emprego das aeronaves militares nas mais variadas missões como defesa, dissuasão, vigilância, reconhecimento, transporte, ações humanitárias, dentre outras.

Desta forma, tendo em pauta os normativos criados para regular o funcionamento administrativo da FAB, mediante a reestruturação ocorrida, tem-se o seguinte questionamento: a concentração administrativa da área de licitações e contratos aumentou a eficiência deste tipo de atividade-meio?

O trabalho em tela contribui para os servidores públicos que labutam em atividades de apoio, demonstrando que, a exemplo do que já ocorre em diversas empresas e instituições públicas, o conceito de Centros de Serviços Compartilhados (CSC), com a concentração administrativa, mormente na área de compras e contratações, pode levar à formação de centros de

excelência, que ocasionam o aumento de eficiência nos serviços prestados e o crescimento profissional de quem lá atua.

Assim, a pesquisa em pauta verifica se as atividades laborais inerentes a duas Organizações Militares (OM) da FAB (Grupamento de Apoio do Rio de Janeiro - GAP-RJ, apoiador das Unidades localizadas no centro da cidade e no Galeão, e ainda, Grupamento de Apoio dos Afonsos - GAP-AF, apoiador das OM localizadas no Campo dos Afonsos e em Santa Cruz), estão logrando êxito e proporcionando resultados eficientes. Essas duas OM (GAP-RJ e GAP-AF) representam dois dos maiores CSC e ambos atuam em prol de Unidades apoiadas atreladas a diversos Órgãos de Direção Setorial (ODS) distintos. Destarte, a otimização dos procedimentos de licitações ocasiona benefícios para toda a sociedade, pois representa a real geração de melhores serviços prestados para o cliente-cidadão e maior economicidade.

Outrossim, o objetivo geral deste estudo é investigar se a implantação da concentração administrativa, na área de compras, gerou a otimização das contratações realizadas pelo COMAER. Com isto, pode ser testada a eficiência desse modelo de gerenciamento de certames licitatórios.

## **2 OTIMIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS POR INTERMÉDIO DE GRUPAMENTOS DE APOIO: CONTEXTO INVESTIGADO**

A área de licitações representa uma atividade de suporte essencial, pois que afeta nuclearmente todo o funcionamento da FAB. Foi um dos setores de apoio em que, durante o processo de reestruturação iniciado em 2015, foi implementada a metodologia de concentração administrativa executada, em boa parte, por meio de Unidades Gestoras Executoras (UGEXEC) denominadas Grupamentos de Apoio (GAP), representando tal medida a aplicação do modelo de Centro de Serviços Compartilhados (CSC).

### **2.1 FUNDAMENTOS NORTEADORES**

Em um dos principais referenciais na temática *Shared Services*, Schulman, Harmer, Dunleavy e Lusk (1999) trazem explanação sobre como é vantajoso, tanto para a unidade que comportará os serviços transacionais anteriormente repetitivos, como para as unidades de negócio finalísticas que usufruirão de tais atividades-meio. Há um ganho de eficiência e uma perspectiva mais integrada entre atividades-meio e atividade-fim (*back office e core business*).

Dessa concentração de recursos vem uma concentração no foco e uma habilidade de manter todos os objetivos da organização na linha de visão dos gerentes. Finalmente, todas as diferentes atividades e operações que têm sido vistas pelos executivos das unidades de negócio como “funções de apoio e suporte (*back office*)” e secundárias aos processos principais do negócio da empresa, estão sendo tratadas como se elas próprias fossem os processos principais. Numa organização de serviços compartilhados elas são os processos principais (“*core*”) (SCHULMAN et al, 1999, p. 9).

Normalmente, a concentração é apenas a primeira etapa no modelo de CSC, que no caso da área de licitações, com escopo no princípio constitucional basilar da eficiência, insculpido na Carta Magna, a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, deve sempre estar alinhada aos normativos referentes ao planejamento e gestão de compras e contratações, como é o caso da Instrução Normativa (IN) 05/2017 e da IN 01/2018, ambas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Com efeito, o COMAER, além de outros normativos internos, como o MCA 21-1/2015 (Manual de Criação de Grupamentos de Apoio), ROCA 21-58/2015 (Regulamento de Grupamentos de Apoio) e MCA 172-4 (Grupamentos de Apoio e seu inter-relacionamento com as Unidades Apoiadas), vem aperfeiçoando a padronização acerca do funcionamento da concentração administrativa, inclusive, criando um portfólio de indicadores de desempenho previstos para as atividades de contratações públicas, constantes em tais regulamentos e manuais.

Não obstante o fato de que, no nível constitucional, toda competência administrativa é concentrada e centralizada (JUSTEN FILHO, 2010), a complexidade na implantação de CSC na esfera pública é considerável, dentre outros motivos, pela dificuldade de comprovação de benefícios alcançados, devido à inexistência de informações acuradas sobre os custos (FERREIRA, BRESCIANI E MAZALLI, 2010). No entanto, será possível constatar a otimização das licitações no COMAER, a partir da verificação de alguns tópicos da abordagem metodológica que a Fundação Instituto de Administração-FIA, ligada à Universidade de São Paulo (FIA-USP, contratada como consultoria à época) utilizou para analisar a viabilidade de concentração administrativa de diversas atividades-meio no COMAER (inclusive a área de licitações), assim como as bases estabelecidas por Schulman et al. (1999), para diagnosticar a correta adoção de serviços compartilhados.

A adoção do CSC promove o aumento da *performance* dos processos da organização, pois que segrega as atividades transacionais, padronizando melhor cada uma delas (dentre as quais aquelas inerentes ao setor de compras), melhorando os sistemas utilizados e concentrando os

serviços comuns, deixando as atividades não transacionais na unidade de negócio finalístico, que pode, então, atuar com mais foco.

No Brasil, pode-se exemplificar criações de CSC em empresas privadas, como a Gerdau, Votorantim, Ambev, Petrobras, Camargo Corrêa, entre outras (COOKE, 2006). Já no serviço público, tem-se a criação da Cidade Administrativa (CA) do governo mineiro, e ainda, mesmo antes da reestruturação da FAB, o Grupamento de Apoio do Rio de Janeiro (GAP-RJ), Grupamento de Apoio de Brasília (GAP-BR) e o já extinto Grupamento de Infraestrutura e Apoio de São José (GIA-SJ).

Destarte, por intermédio da análise do referencial ora descortinado, juntamente ao arcabouço de marcos regulatórios e publicações do COMAER, pode-se verificar a otimização da atividade de compras efetivamente gerada com a adoção da concentração administrativa, face à execução dos procedimentos de licitações e contratos dos Grupamentos de Apoio.

## 2.2 CENTROS DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS E A CONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA

Schulman et al (1999) sugerem que, para que se faça a implementação de serviços compartilhados, seja diagnosticado, basicamente, se há forte demanda pelas seguintes situações: necessidade de minimização de despesas administrativas, interesse premente de liberação do foco das unidades de negócio para a atividade-fim, e ainda, demanda pelo aperfeiçoamento profissional das atividades de apoio.

Outrossim, a FIA/USP desenvolveu uma metodologia que pode ser aplicada a qualquer modelo a ser adotado para este fim, conforme preconizado por Júnior et al (2015), que leva em consideração a aplicação de etapas concatenadas para a concentração administrativa. Assim, a FIA efetuou investigações dirigidas no COMAER, que contemplaram a análise do contexto organizacional, a identificação de oportunidades de concentração, o levantamento e análise dos processos, a estruturação básica e uma proposição de implantação, por intermédio de diversas oficinas de estudo realizadas com Grupos de Trabalho específicos designados pelo Estado-Maior da Aeronáutica- EMAER. Destarte, foram procedidas a análises de normas e processos, matriz de riscos, entrevistas com gestores, levantamento de macroprocessos e principais benchmarks internos e externos, conforme a figura 1.

Figura 01 – Metodologia de trabalho da FIA com o GT, para a concentração administrativa



Fonte: FIA, 2014

Isto posto, é verificado, mais adiante, de maneira sintética, como a FAB percorreu tal modelo metodológico, que culminou com os procedimentos de concentração administrativa.

### 2.3 A REESTRUTURAÇÃO DA FAB E OS GRUPAMENTOS DE APOIO

O Comandante da Aeronáutica à época, Ten Brig Ar Juniti Saito, por intermédio do Memorando nº C-1/GC3-GABAER, de 31 de março de 2009, que tratava da Estratégia Nacional de Defesa (END), determinou a execução de ações no sentido de racionalizar a estrutura organizacional, reduzindo o número de Unidades Gestoras Executoras (UGE) até então existentes.

Assim, em 2014, a FIA foi contratada pelo COMAER, sob a coordenação da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), com o fito de que fosse efetuada consultoria técnica acerca da elaboração de Análise de Viabilidade e de Estruturação Estratégica de Nova Concepção de Organização e Gestão de Atividades Administrativas similares do COMAER.

De pronto, sob a coordenação da SEFA, um Grupo de Trabalho (GT), formado por integrantes dos Órgãos de Direção Setorial (ODS), adotou como premissa a verificação de aspectos relacionados às experiências já em desenvolvimento na FAB, como nos tradicionais

GAP-RJ, GAP-BR e GIA-SJ. Assim, utilizou-se a metodologia da FIA para um possível processamento de implantação de concentração de atividades-meio (Figura 1).

O estudo teve seu foco na viabilidade de concentração de atividades administrativas, notadamente, a execução orçamentária, financeira e patrimonial. A análise do contexto institucional permitiu identificar quais atividades seriam passíveis de concentração (FIA, 2015, p. 21). Assim, com a emissão da Diretriz nº 11-53 do Comando da Aeronáutica, aprovada pela Portaria nº 551/ GC3, de 13 de maio de 2016, que versa sobre a Reestruturação da Força Aérea Brasileira, coube ao EMAER coordenar os trabalhos nesse sentido, em que se inclui a concentração das atividades administrativas, a partir da criação de Grupamentos de Apoio (RODRIGUES, 2016).

Por conseguinte, a SEFA teve suas atribuições ampliadas, passando a ser Secretaria de Economia, Finanças e Administração, tornando-se um grande Comando de Administração e Apoio que concentra, além das atividades específicas de economia, finanças e contabilidade, também as atividades da Diretoria de Intendência (DIRINT), que tem alterada sua denominação e subordinação. Saindo do Comando-Geral do Pessoal (COMGEP), passando à estrutura da “nova” SEFA, com a denominação de Diretoria de Administração da Aeronáutica (DIRAD). Assim, o Órgão de Direção Setorial Administrativo compor-se-á de forma racional pelo: Secretário de Economia, Finanças e Administração (SEFA), ao qual estão ligadas a Diretoria de Economia e Finanças (DIREF) e a Diretoria de Administração da Aeronáutica (DIRAD) (RODRIGUES, 2016).

Com esta nova estrutura, foram criados Grupamentos de Apoio em diversas Guarnições de Aeronáutica, assim como implementado nas Bases Aéreas mecanismo similar de concentração administrativa. Além disto, foi criado o Centro de Aquisições Específicas (CAE), que executa certames atrelados a contratações inerentes à logística de aviação, controle do espaço aéreo e da área hospitalar.

### **3 MÉTODO DA PESQUISA E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO**

A pesquisa em tela, quanto à sua finalidade, classifica-se em “aplicada”, uma vez que enfatiza o levantamento de informações que podem ser utilizadas imediatamente na solução de problemas atuais, conforme ensinamentos de Casarin & Casarin (2012), o que, indubitavelmente se aplica ao tema CSC.

Assim, o caminho trilhado para alcançar o objetivo geral deste estudo, subdivide-se nos pontos a seguir:

- Compilação de dados, a partir de revisão bibliográfica e documental acerca de Centros de Serviços Compartilhados (CSC), Planejamento e Gestão em Licitações e Contratos, bem como dos marcos regulatórios do COMAER a respeito da reestruturação da FAB e do processo de concentração administrativa;
- Com base nos Grupamentos de Apoio que foram alvo das verificações, mormente a partir de estatísticas de gestão, delinear um panorama sobre a atuação das áreas de compras e contratações no COMAER e compará-la com as práticas encontradas nas referências bibliográficas e exigências legais – confronto Previsto X Realizado, antes e depois do advento da concentração administrativa; e
- Conclusão do estudo detectando se as mudanças implementadas pelo COMAER ocasionaram otimização nos serviços de compras e contratações, apontando as principais práticas de sucesso e elencando os *gaps* encontrados entre os referenciais teóricos, as previsões legais e a prática efetiva nos Grupamentos de Apoio, nos quais foram verificadas como estão funcionando as atividades inerentes a licitações concentradas que foram alvo deste estudo.

#### **4 DIAGNÓSTICO E INTERVENÇÃO: CONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA DE LICITAÇÕES**

O GT EMAER, dando continuidade aos estudos da FIA, diagnosticou, dentre outras, as seguintes problemáticas, no que se refere à atividade de compras na FAB:

- perda de qualidade e eficiência, por falta de aprendizado e padronização processual;
- replicação de atividades e certames de uma mesma natureza na mesma localidade ou Guarnição de Aeronáutica;
- perda da oportunidade de maiores ganhos, decorrentes de economia em escala;
- diferenças de rendimento e qualidade em serviços de apoio de mesma natureza;
- subaproveitamento de recursos humanos, uma vez que certames similares eram realizados em OM vizinhas; e
- dificuldades de interatividades assertivas ente a Seção de Licitações, setores responsáveis por elaborar pedidos de compras e setores atendidos com as aquisições realizadas (FIA, 2015).

Outrossim, pôde ser verificado nos ditames da concentração administrativa, a criação do Setor de Planejamento nas atividades de Licitações, que ganharam novo dimensionamento, passando à condição de Divisão de Obtenções.

Tal setor, efetivado já no ano de 2015, veio a enfatizar as atividades preparatórias de um certame, ou seja, a chamada fase interna da licitação, contrariamente ao que ocorria antes, quando o foco maior era na execução da licitação em si, o que ocasionava, muitas vezes, dificuldades de se contratar com qualidade. Isso ocorria, uma vez que as especificações dos itens demandados ou a logística da contratação prevista no projeto básico ou no termo de referência, geravam uma sequência licitatória complicada, malgrado dos pregoeiros que a executavam e nada podiam fazer, pois que já recebiam um processo com problemas prévios que dificultavam a eficiência nas aquisições.

Assim, tal iniciativa veio a antecipar orientações constantes na IN 05/MPDG/2017, que didaticamente, ensina, em seu artigo 19, que as contratações são faseadas em três momentos: planejamento, seleção do fornecedor e contratação. Na sequência, no artigo 20, orienta que as etapas do planejamento da contratação consistem, necessariamente, de estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência ou projeto básico (BRASIL, 2017a).

Este embasamento processual determinado pela Instrução Normativa retrocitada é facilitado sobremaneira pela Seção de Planejamento dos Grupamentos de Apoio, que elabora tais documentos, em coordenação com as OM apoiadas, trabalhando a “quatro mãos” com setores administrativos das OM apoiadas, servindo como elo facilitador e orientador entre os pregoeiros e os setores que demandam licitações.

Com a concentração administrativa, viabilizou-se a possibilidade de selecionar melhor os profissionais que virão a trabalhar na área de licitações, uma vez que a concentração administrativa, proporcionalmente, minimizou o quantitativo de pessoas alocadas neste tipo de atividade.

Corroborando com as normas mencionadas, estão os ensinamentos de Jacoby (2002), uma vez que explicita que a concentração de processos licitatórios favorece a uma maior qualidade nos procedimentos. Isso ocorre uma vez que o perfil de um profissional experiente e competente nesta área não é abundante, considerando a complexidade da temática, exigindo dos operadores do Direito não apenas um amadurecido senso crítico, mas administradores com conhecimento de mercado e agentes públicos instrumentalizados para implementar políticas econômicas. Jacoby

(2002) complementa que a imprensa tem revelado equívocos cometidos na aplicação dessa legislação, pois que nos tribunais de contas, chega a ser dramático como a inexperiência, a falta de treinamento e a negligência vêm ensejando citações e contas irregulares. Por fim, sob esse mesmo espeque, comenta que parece mais lógico e faticamente possível reunir um pequeno grupo de servidores qualificados ou que, pelo empenho, entusiasmo e experiência anterior, sejam ‘qualificáveis’, determinando-se, assim, a vantagem de concentrar tais atividades.

Outra importante ferramenta que a concentração administrativa propiciou, considerada condição *sine qua non* para a operação de CSC, é a utilização de um sistema ERP (*Enterprise Resource Planning*). O COMAER tem o seu próprio ERP que é o Sistema Integrado de Logística, Materiais e Serviços da FAB (SILOMS), que já era utilizado e foi dotado do módulo Aquisições e Contratos, em que as OM apoiadas devem lançar suas demandas e o respectivo GAP deve lançar todas as etapas procedimentais das licitações.

Face ao que foi exposto, faz-mister analisar algumas estatísticas que demonstram se todas estas medidas elencadas estão logrando êxito. Para tal, são verificados dados referentes ao GAP-RJ, Unidade com mais tempo de existência e do GAP-AF, um dos novos Grupamentos de Apoio.

## **5 PROCEDIMENTOS, ESTATÍSTICAS E INDICADORES: RESULTADOS OBTIDOS**

Como forma de dimensionar a relação custo-benefício de criação de Grupamentos de apoio, são elencados na tabela 1, dados referentes ao quantitativo de pregões eletrônicos realizados pelo GAP-RJ, GAP-AF (média entre as execuções dos anos de 2015, 2016 e 2017), pelas OM que eram UGE (2013) antes das concentrações administrativas da GUARNAER-RJ (onde atua o GAP-RJ) e da GUARNAER-AF (onde atua o GAP-AF). Complementarmente, são verificados, também, os valores orçamentários médios executados por tais Grupamentos, assim como pelas antigas UGE que se tornaram apoiadas por eles, nos mesmos períodos citados anteriormente. É possível, também, constatar a mudança no quantitativo de pessoal envolvido, antes e depois, neste tipo de atividade.

De pronto, vale ressaltar que ambos os Grupamentos criaram Normas Padrão de Ação (NPA), acerca do funcionamento da Seção de Planejamento de Aquisições (SPLAN), onde são colocadas regras de negócio acerca dos procedimentos, rotinas e interatividades entre o GAP e as OM apoiadas, com obrigações de ambas as partes, além do mapeamento de licitações necessárias, para o respectivo exercício financeiro.

Tais NPAs elencam o passo-a-passo para que todas as documentações previstas pela IN 05/2017 e demais normativos sejam devidamente executados, via SILOMS. Tomando o caso do GAP-AF como exemplo, pode ser verificado que o Anexo A de tal norma interna (Calendário de Obtenções 2018), traz um rol de 62 (sessenta e dois) pregões comuns a todas as 25 (vinte e cinco) OM apoiadas atualmente, e ainda, mais 21 (vinte e uma) licitações específicas.

Uma análise crítica de tais previsões de certames indica que, ao menos 38 (trinta e oito) licitações são referentes a despesas incompressíveis (que não podem deixar de ser executadas, sob pena de ocasionarem paradas operacionais nas OM, como exemplo, aquisição de gêneros alimentícios para o Rancho), ou seja, não podem deixar de ser licitadas (BRASIL, 2018).

Quanto à interatividade com as OM apoiadas, outra observação importante é que, além das respectivas Seções de Planejamento (SPLAN) efetuarem contatos rotineiramente, ambos os Grupamentos fazem reuniões periódicas com os setores administrativos das OM apoiadas para comunicar novas padronizações, além de realizarem, anualmente, um evento de capacitação chamado de Ciclo de Capacitação de Licitações e Contratos (CICLICON), onde são realizadas oficinas interativas de treinamento, entre os setores de planejamento, execução e controle do GAP e das OM apoiadas.

A tabela 1 demonstra as otimizações auferidas com a implementação dos GAP em comento, para um total, atualmente, de 44 (quarenta e quatro) OM apoiadas, levando em conta as Guarnições de Aeronáutica detentoras de Organizações Militares apoiadas pelo GAP-RJ e GAP-AF, ou seja, aquelas abrangidas pelas áreas do Centro do Rio de Janeiro, Galeão (momentaneamente, entre 2014 e 2016), do Campo dos Afonsos, e ainda, de Santa Cruz, que antes contavam com diversas unidades Gestoras Executoras (UGEXEC) e passaram a ser apoiadas pelos Grupamentos em tela.

Tabela 1– Efetivo dos Setores de Licitações dos GAP e demais OM apoiadas, pregões realizados e orçamentos públicos executados.

OM APOIADORA	OFICIAIS	GRAD./ PRAÇA/ CIVIL	TOTAL DE EFETIVO	QUANT. MÉDIA OM APOIADAS	QUANT. DE PREGÕES	ORÇAMENTO EXECUTADO (R\$)
GAP-RJ	2	17	19	19	78	165.327.823,39
GAP-AF	4	23	27	25	64	107.003.376,29
TOTALIZAÇÕES APÓS A CONCENTRAÇÃO (T1)	6	40	46	34	144	272.331.199,68

OM APOIADORA	OFICIAIS	GRAD./ PRAÇA/ CIVIL	TOTAL DE EFETIVO	QUANT. MÉDIA OM APOIADAS	QUANT. DE PREGÕES	ORÇAMENTO EXECUTADO (R\$)
COMAR III	2	4	6	4	14	19.893.202,99
BAGL	2	6	8	9	22	34.044.177,43
BAAF	2	5	7	4	13	42.059.407,64
BASC	2	5	7	5	18	24.838.717,67
PAGL	1	3	4	1	10	8.912.504,63
PAAF	1	3	4	1	12	11.254.611,28
HAAF	2	8	10	1	22	11.619.714,91
DCI	1	6	7	1	8	4.567.747,11
UNIFA	3	10	13	7	11	53.834.976,54
HCA	1	9	10	1	5	49.773.214,33
TOTALIZAÇÕES ANTES DA CONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA (T2)	23	99	122	34	135	260.798.274,53

Fonte: Consultas efetuadas nos sistemas SIGPES, SIAFI, Comprasnet e Portal Transparência (adaptado pelos autores).

Ao analisar tais informações, comparando-se as linhas T1 e T2, cabem as seguintes observações:

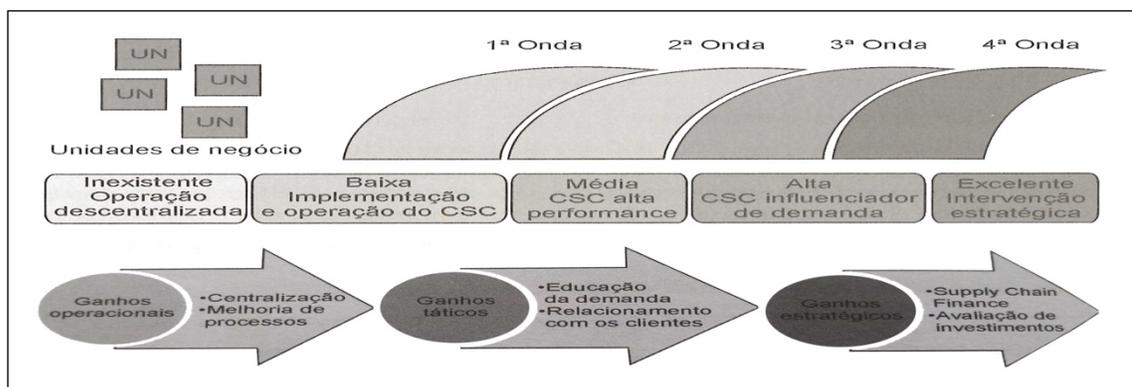
- o GAP-RJ, dentre os anos de 2014 e 2017, apoiou, em média, 19 OM, no que tange a licitações;
- o GAP-AF, criado em 2016, dentre os anos de 2016 e 2017, apoiou, em média, 25 OM;
- algumas OM apoiadas (anteriormente executoras), apoiavam outras OM, como o III COMAR (05 OM apoiadas) e a BAAF (04 OM apoiadas); outras, como a PAAF, executavam somente o próprio orçamento;
- a quantidade total de servidores utilizados pelos dois GAP na atividade de licitações dos Grupamentos em estudo (46 pessoas), frente à quantidade utilizada pelas demais OM anteriormente (76 pessoas), representa uma diminuição de cerca de 40% de efetivo, que foram redistribuídos em outras atividades. Tal situação permitiu, também, que se pudesse selecionar melhor o efetivo a ser alocado em tal atividade, principalmente os oficiais (6 dentre 23 anteriormente atuando, o que facilita o cumprimento do que preconiza o MCA 172-3, quanto a critérios para escolha de militares que atuam em licitações);
- as quantidades médias de pregões que o GAP-RJ realizou (anos de 2015 e 2016), juntamente com a do GAP-AF, perfaz o total de 144 certames, enquanto o somatório de todas as demais OM indica o *quantum* de 135 pregões, ou seja, os dois GAP em escopo efetuam uma maior quantidade de certames do que todo o restante de OM anteriormente executoras e ora apoiadas, juntas, executavam anteriormente;

- verificando a quantidade total de certames que cada UGE fazia anteriormente e comparando com a quantidade de licitações “incompressíveis” (38), verifica-se que nenhuma OM apoiada conseguia realizar o mínimo de certames necessários, efetuando, provavelmente, indesejáveis adesões de outras Unidades Executoras do Governo, o que não otimiza a economia em escala que poderia ser ocasionada (as OM apoiadas que mais executaram pregões foram a BAGL e o HAAF, com 22 pregões, cada); e
- o valor médio orçamentário executado pelos dois Grupamentos, nos anos considerados, foi de 272.331.199,68, enquanto o somatório do valor médio das OM apoiadas foi de R\$ 260.798.274,53, ou seja, a sinergia de cada GAP, em sua Guarnição, permitiu uma execução média dos recursos orçamentários superior ao que era executado anteriormente.

Em suma, é possível verificar que, com a criação dos GAP em comento, está sendo possível executar os orçamentos de todas as OM apoiadas, com maior economia em escala e utilizando, praticamente, 60% do efetivo anteriormente alocado, especificamente para tais lides.

Por fim, cabe ressaltar que os CSC vão evoluindo, conforme uma gradativa curva de aprendizagem dos efetivos apoiados e apoiadores. Neste viés, Saavedra (2014) faz interessante explanação acerca do grau de maturidade de CSC, onde explicita quatro momentos distintos da concentração administrativa. A “primeira onda”, onde se percebe o ganho de escala; a “segunda onda”, na qual se atua, mormente, na melhoria de processos; a “terceira onda”, que representa o momento em que já há maior foco na educação de demanda das apoiadas, sendo a “quarta onda”, um faseamento específico, aplicável a poucas organizações, onde, com o tempo, o CSC passa de uma atuação tática para efetuar intervenções estratégicas. A figura 2 ilustra, de forma global, tais momentos de maturação gradativa, na atuação através de CSC.

Figura 2 – As quatro “ondas” de maturação de um CSC.



Fonte: Saavedra, 2014.

## **6 CONCLUSÃO: CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA-SOCIAL**

Ao retomar o objetivo geral deste estudo, que seria investigar se a implantação da concentração administrativa, na área de compras, gerou a otimização das contratações realizadas pelo COMAER, é indubitável a vantajosidade que foi auferida com tal procedimento.

Fazendo a revisão bibliográfica e documental acerca da temática, pôde ser constatado que a FAB contratou, de início a assessoria da FIA/USP, para início dos estudos quanto à viabilidade de implementação de CSC para diversas atividades-meio, dentre as quais a de licitações, por meio da implementação de Grupamentos de Apoio em diversas Guarnições de Aeronáutica. Posteriormente, Grupos de Trabalho da SEFA e do EMAER, aproveitando a experiência de Grupamentos de apoio já existentes, avaliaram o relatório da FIA e levaram a termo a implementação da reestruturação administrativa, com a criação de novos GAP e da coordenação dos mesmos pela DIRAD e pela SEFA.

Assim, foram criados normativos específicos para nortear o modo de trabalho dos GAP mediante as OM apoiadas, sob a ótica da concentração administrativa.

Pôde ser verificado, a partir dos dados extraídos de sistemas governamentais e da FAB em particular, acerca da quantidade de pessoas alocadas nos setores de licitações do GAP-RJ e do GAP-AF, assim como dos valores orçamentários e da quantidade de pregões executados, comparativamente ao desempenho das OM apoiadas (quando ainda eram executoras), que através da concentração administrativa, está sendo propiciada a diminuição de, praticamente, 40% das pessoas que anteriormente labutavam em tal atividade, e ainda, estão sendo realizadas mais licitações, com economia de escala. Não obstante, está sendo executado todo o valor orçamentado, e ainda, está sendo proporcionada uma melhor seleção (principalmente de oficiais) e capacitação contínua de recursos humanos atuando nesta área.

Detectou-se que, uma das mais importantes mudanças no modo de executar as atividades de licitações, foi uma maior ênfase nos procedimentos de planejamento licitatório, o que, automaticamente, ocasiona contribuições de cunho tecnológico e social: uma melhor execução da fase externa da licitação, utilização de software para centralizar os procedimentos de contratação, além de criar fértil esfera de capacitação do efetivo alocado no setor de planejamento e dos

setores das OM apoiadas, que interagem constantemente com os mesmos, e ainda, um modo de operar que pode ser considerado para a otimização de diversas políticas públicas de licitações.

Por fim, o presente estudo de caso acabou por detectar que uma iniciativa adotada em 2015 pelo COMAER antecipou de modo legal e eficiente dispositivos que eram timidamente previstos na antiga Lei nº 8.666/93 (antiga lei de licitações) e que estão sendo amplamente fomentados pela atual Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações públicas), mormente a harmônica conjugação do planejamento prévio das contratações públicas com a centralização, conforme esclarece Lopes e Santos (2022).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1**, de 29 de março de 2018. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 16 abr. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 05**, de 25 de maio de 2017, a. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 16 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Memorando nº C-1/GC3-GABAER**, de 31 mar. 2009. Versa sobre Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, BR, 2009.

CASARIN, HELEN DE CASTRO SILVA; CASARIN, SAMUEL JOSÉ. **Pesquisa Científica: da teoria à prática**. 1. Ed. – Curitiba: Intersaberes, 2012.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA. Projeto de consultoria técnica para elaboração de análise de viabilidade e de estruturação estratégica de nova concepção de organização e gestão de atividades administrativas similares do COMAER. 2015.

JACOBY FERNANDES, JORGE ULISSES. **Comentando as Licitações Públicas**. 1. Ed. – Rio de Janeiro: Temas e Ideias, 2002.

JUNIOR, L.A.P.C.; TEIXEIRA, H.J.; FILHO, L.P.C.P.; KNOPP, G.C. Concentração e Centralização das Atividades Financeiras, Compras e Contratações nos Órgãos e nas Entidades da Administração Pública. In: Congresso do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração de Gestão Pública, 8, 2015. Brasília. **Acervos de Congresso...** Brasília: CONSAD, 2015. Painel 48/147.

LÓFTI, S. **Centro de Serviços Compartilhados - Conceitos e principais discussões da literatura.** Fundação Dom Cabral / Núcleo de Estratégia e Economias Emergentes, 2012 [slides]. Disponível em: [http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/nucleos/Documents/centro\\_servicos\\_compartilhados\\_base\\_conceitual.pdf](http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/nucleos/Documents/centro_servicos_compartilhados_base_conceitual.pdf). Acesso em: 29.04.2015.

LOPES; VIRGÍNIA B.; SANTOS, FELIPE V. **Compras Públicas Centralizadas no Brasil: Teoria, práticas e Perspectivas** – Belo Horizonte: Fórum, 2022.

NOGUEIRA, A.S. **Concentração Administrativa: fator de melhoria de efetividade das Forças Armadas.** Monografia (CAEPE). 2015.

SAAVEDRA, VANESSA et al. **Centros de Serviços Compartilhados – melhores práticas** – Rio de Janeiro: Interciência, 2014.

RODRIGUES, HERALDO LUIZ. Reestruturação Administrativa do Comando da Aeronáutica **Seiva**, Brasília, DF, ano 7, n. 9, p. 30-36, jul. 2016.

SCHULMAN, D.S. et al. **Shared services: adding value to business units.** Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, 1999.