

**MINISTÉRIO DA DEFESA  
COMANDO DA AERONÁUTICA  
CENTRO DE CONTROLE INTERNO DA AERONÁUTICA**



**AUDITORIA**

**RELATÓRIO  
AUDITORIA DE CONTAS**

**ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER)**

**5 A 23 JUN 2017**



**MINISTÉRIO DA DEFESA  
COMANDO DA AERONÁUTICA  
CENTRO DE CONTROLE INTERNO DA AERONÁUTICA**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 25/PAAIG17, DE 25SET2017**

**AUDITORIA DE CONTAS**

PERÍODO DOS TRABALHOS DE CAMPO  
**5 A 23 JUN2017**

UNIDADE PRESTADORA DE CONTAS  
**ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA**





## SUMÁRIO

1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES.....	7
<b>1.1 FINALIDADE .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 METODOLOGIA.....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 CONCEITUAÇÕES .....</b>	<b>7</b>
1.3.1 AUDITORIA.....	7
1.3.2 AUDITORIA DE CONTAS.....	7
1.3.3 CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS.....	7
1.3.4 PROCESSO DE CONTAS.....	7
1.3.5 RELATÓRIO DE GESTÃO .....	8
1.3.6 RISCO .....	8
1.3.7 UNIDADE GESTORA CREDORA – UG CRED.....	8
1.3.8 UNIDADE GESTORA EXECUTORA – UG EXEC.....	8
1.3.9 UNIDADE PRESTADORA DE CONTAS – UPC.....	8
<b>1.4 ÂMBITO.....</b>	<b>8</b>
<b>1.5 EQUIPE .....</b>	<b>8</b>
2 RESULTADOS DOS EXAMES.....	10
<b>2.1 CONFORMIDADE DAS PEÇAS.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO .....</b>	<b>12</b>
2.2.1 PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL.....	12
2.2.2 ACOMPANHAMENTO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	14
2.2.3 RESULTADOS .....	15
2.2.4 MONITORAMENTOS DOS PROJETOS.....	21
2.2.5 MONITORAMENTO DA REESTRUTURAÇÃO.....	22
<b>2.3 INDICADORES INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>23</b>
<b>2.4 GESTÃO DE PESSOAS.....</b>	<b>25</b>
2.4.1 ADEQUABILIDADE DA FORÇA DE TRABALHO .....	29
2.4.2 INDICADORES GERENCIAIS DE RECURSOS HUMANOS.....	32
<b>2.5 TRANSFERÊNCIAS.....</b>	<b>33</b>
<b>2.6 GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES .....</b>	<b>34</b>
2.6.1 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL .....	35
<b>2.7 AVALIAÇÃO DE PASSIVOS.....</b>	<b>36</b>
<b>2.8 GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO .....</b>	<b>37</b>
<b>2.9 GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO .....</b>	<b>39</b>
<b>2.10 GESTÃO DE RECEITAS .....</b>	<b>41</b>
<b>2.11 CONTROLES INTERNOS.....</b>	<b>44</b>
<b>2.12 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS .....</b>	<b>50</b>
2.12.1 ANÁLISE COM FOCO NO RELATÓRIO DE GESTÃO SOBRE O TEMA DEMONSTRAÇÕES.....	54
<b>2.13 MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>55</b>
<b>2.14 PROJETOS COPAC .....</b>	<b>56</b>
3 CONCLUSÃO.....	58
<b>3.1 ASSINATURAS .....</b>	<b>58</b>
<b>Anexo A – Objetivos Estratégicos X ODSA Responsáveis .....</b>	<b>59</b>



## **1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

### **1.1 FINALIDADE**

Informar os resultados alcançados na análise dos aspectos definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do Anexo II à Decisão Normativa nº 156, de 30 de novembro de 2016, de modo a avaliar a gestão do exercício de 2016 e compor o Processo de Contas da Unidade Prestadora de Contas (UPC).

### **1.2 METODOLOGIA**

Os exames foram realizados, *in loco*, na extensão julgada necessária sobre o Relatório de Gestão (RG) produzido pela UPC, tendo sido verificada a observância da legislação em vigor, a autenticidade e a consistência dos documentos apresentados. Por ocasião da visita de Auditoria, nenhuma restrição foi imposta à Equipe do Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR).

### **1.3 CONCEITUAÇÕES**

#### **1.3.1 AUDITORIA**

Conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.

#### **1.3.2 AUDITORIA DE CONTAS**

Auditoria de caráter anual que tem por objetivos: avaliar os principais resultados alcançados, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo (ou equivalentes) pela Unidade auditada; informar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da Unidade; e destacar as falhas que impactaram no atingimento dos resultados, informando as providências corretivas em andamento e/ou previstas (redação dada pela Portaria CGU nº 500, de 8 de março de 2016).

#### **1.3.3 CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS**

Conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. A responsabilidade pela sua implantação, ou não, é inerente ao gestor do processo que recebe o controle. Em outras palavras, consiste em um conjunto de atividades de controle a ser implantado e executado pelos próprios gestores, nos diversos níveis, como resposta aos riscos que podem impedir a organização de alcançar seus objetivos.

#### **1.3.4 PROCESSO DE CONTAS**

Processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do Art.

5º, da Lei nº 8.443, de 1992, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente (redação dada pela Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010).

### **1.3.5 RELATÓRIO DE GESTÃO**

Documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro (redação dada pela Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010).

### **1.3.6 RISCO**

É a expressão da probabilidade de ocorrência e do impacto de eventos futuros incertos que têm potencial para influenciar o alcance dos objetivos de uma organização. Em termos simples e não acadêmicos, risco é todo o evento que pode atrapalhar ou impedir que se atinja o alvo pretendido.

### **1.3.7 UNIDADE GESTORA CREDORA – UG CRED**

Função do SIAFI atribuída a Unidade encarregada por atos legais, de gerência de patrimônio ou de recursos creditícios ou financeiros a ela especificamente atribuída, no todo ou em parte, mas que não executam os seus lançamentos e não possuem saldos contábeis no SIAFI, dependendo do apoio de uma UG Executora (UG EXEC), para registro das execuções orçamentárias, financeiras ou patrimoniais.

### **1.3.8 UNIDADE GESTORA EXECUTORA – UG EXEC**

É encarregada por atos legais, de gerência de patrimônio ou de recursos creditícios ou financeiros a ela especificamente atribuída, no todo ou em parte, cujos atos e fatos devem ser registrados no SIAFI. A UG EXEC poderá apoiar outra (s) UG(s) CRED (s) no gerenciamento do patrimônio e dos recursos alocados a esta (s), efetuando, obrigatoriamente, os lançamentos no SIAFI. Os lançamentos de execução, no SIAFI, das UG CRED apoiadas ficarão, exclusivamente, por conta da UG EXEC de apoio.

### **1.3.9 UNIDADE PRESTADORA DE CONTAS – UPC**

Terminologia utilizada pelo TCU para fazer referência às Unidades que prestam contas no exercício (DN TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016).

## **1.4 ÂMBITO**

O presente relatório se aplica ao Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER).

## **1.5 EQUIPE**

A equipe para realização dos trabalhos de campo foi composta pelos seguintes integrantes:

- a) Cel Int ANTENOR JOSÉ MARGOTTO – Coordenação;

- b) Maj Int JULIANA FERREIRA MENDONÇA – Auditora;
- c) AFFC JULIANA ALBERTINA PACHECO NOEL – Auditora;
- d) 2º Ten QOCON ECO CESAR ROBERTO DELFINO CAMPOS – Auditor;
- e) 2º Ten QOCON CCO MARIA ELISÂNGELA LIMA DA SILVA – Auditora;
- f) 2º Ten QOCON CCO SORAIA REGINA PENHA CARVALHO – Auditora.

## **2 RESULTADOS DOS EXAMES**

De acordo com o que estabelece o Anexo II da DN – TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, e em face dos exames realizados, efetuaram-se as seguintes análises:

### **2.1 CONFORMIDADE DAS PEÇAS**

Em relação ao conteúdo obrigatório e, especialmente, aos aspectos formais do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2016, de maneira geral, foram atendidos os itens aplicáveis à natureza do trabalho, de acordo com o previsto na DN-TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, na DN-TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016 e nas orientações do Sistema e-Contas.

Ressalte-se, no entanto, que o Processo Administrativo de Gestão (PAG), referente ao Relatório de Gestão do exercício de 2016, encontrava-se incompleto, uma vez que não foram autuados os documentos que suportam os dados coletados nos diversos sistemas, a exemplo de relatórios extraídos do SIAFI, SIAPE, SIGPES, etc.

No item 1.3 – Macroprocessos, são discriminados os macroprocessos finalísticos do Comando da Aeronáutica, a saber: o controle do espaço aéreo, sob responsabilidade do DECEA, bem como o preparo e o emprego da Força, a cargo do COMGAR. São elencados como principais fornecedores desses macroprocessos: o COMGEP, responsável pela administração de recursos humanos; o COMGAP, encarregado do suprimento e da manutenção das aeronaves; o DEPENS, incumbido da formação de RH e o DCTA, responsável pelo desenvolvimento de projetos de Ciência, Tecnologia & Tecnologia da Informação. Finalmente, são listados os principais parceiros externos, nacionais e estrangeiros, na realização dos macroprocessos: EMBRAER, HELIBRÁS, AVIBRÁS, AEL Sistemas, SAAB (Suécia), DENEL (República Sul-africana), AIRBUS *Military* (França) e *Thales Group* (França).

A respeito do item 2 – Planejamento estratégico, explica-se como se dá a vinculação dos objetivos estratégicos às medidas estratégicas (objetivos setoriais); porém, não se faz essa vinculação a seus responsáveis. Os trabalhos da equipe de auditoria buscaram verificar essa vinculação por meio de análise do PEMAER e dos Planos Setoriais dos ODS.

Com referência às informações constantes do item 4.1 – Gestão de Pessoas, não foi possível verificar a compatibilidade dos dados apresentados com as informações do SIGPES. Por meio de entrevista realizada, foi informada a limitação dos sistemas de gerenciamento de pessoal, quanto à captação de dados em data diversa da consultada.

O SIGPES gera relatórios somente com a posição da data da consulta. Dessa forma, consultas efetuadas em datas diversas apresentarão resultados diferentes. Adicionalmente, os relatórios utilizados como base para preenchimentos dos Quadros do Relatório de Gestão não estavam autuados no PAG. Deve-se considerar, ainda, que há várias fontes de consulta - SIGPES, SIGAER e SISPROPAER.

Em relação aos quantitativos físicos de pessoal, no Relatório de Gestão, observa-se inconsistência entre os totais referentes aos militares:

	<b>Total de militares em 2016</b>
Gráfico 4.1.1* e Tabela 4.1.1* soma do efetivo em 2016	68.232
Gráfico 4.1.2** e Tabela 4.1.2** soma do efetivo em 2016	63.357
Quadro 4.1.1.1 somatório das linhas 1.1 e 2.1	76.765
Quadro 4.1.1.2 somatório das linhas 1.1 e 2.1	76.765

Quadro 1: Inconsistências entre as informações apresentadas no Relatório de Gestão 2016

Fonte: Relatório de Gestão 2016

\* Gráfico 4.1.1 Distribuição dos militares por idade

\*\* Gráfico 4.1.2 Escolaridade dos Militares do COMAER

No item 4.2 – Gestão do Patrimônio e da Infraestrutura (fl.198), não foi feita a complementação solicitada no decorrer da auditoria, com as informações demandadas pelo Sistema e-Contas, sobre:

[...]

c) qualidade e completude dos registros das informações dos imóveis no Sistema de Registro dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet;

d) informação sobre a ocorrência e os atos de formalização de cessão, para terceiros, de imóveis da União sob a responsabilidade da unidade, ou de parte deles, para empreendimento com fins lucrativos ou não, informando o locador, a forma de contratação, os valores e benefícios recebidos pela unidade jurisdicionada em razão da locação, a forma de contabilização e de utilização dos recursos oriundos da locação;

e) as despesas de manutenção e a qualidade dos registros contábeis relativamente aos imóveis;

f) os riscos relacionados à gestão dos imóveis e os controles para mitigá-los.

[...]

No item 4.3 – Gestão da Tecnologia da Informação, além dos sistemas elencados, tais como SILOMS, REDE MERCÚRIO, SIGPES, TSG-M, SIGAER e MARTE, deveriam ser registrados os sistemas coordenados pelo DECEA, responsáveis pelo controle do tráfego aéreo e pelo DCTA, que envolvem a área de Ciência e Tecnologia,

Não há Plano Estratégico de Tecnologia de Informação (PETI); consequentemente, não existe vinculação do PETI com os PDTI dos ODSA.

No item de informação ‘Contabilidade’ (gráfico 6.2.3), no primeiro quadrante do gráfico apresenta-se uma linha da média de ponta no valor de 1.571.443 Kwh cruzando o eixo X acima do valor de 2.000.000 Kwh. Evidencia-se erro no valor ou na posição da reta indicadora da média de ponta.

### **Recomendações**

a) incluir, no PAG do Relatório de Gestão do próximo exercício, todas as fontes de dados coletados e transportados no Relatório de Gestão, visando resguardar a fidedignidade das informações e subsidiar futuras demandas dos Órgãos de Controle;

b) efetuar gestões junto ao COMGEP, no sentido de alterar o SIGPES, de modo a possibilitar a realização de consultas do efetivo, utilizando-se o filtro data;

c) para o próximo Relatório de Gestão, efetuar a verificação dos dados apresentados entre as diversas tabelas, quadros e gráficos, de modo a garantir a confiabilidade dos quantitativos apresentados para informações de mesma natureza;

d) observar as regras e orientações que regem a elaboração do Relatório de Gestão, na forma e no conteúdo, de acordo com o estabelecido na Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, na Decisão Normativa TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016 e na Decisão Normativa TCU nº 156, de 30 de novembro de 2016, que se encontram detalhadas no Sistema e-Contas, bem como utilizar o canal de comunicação com o TCU para o saneamento de dúvidas, denominado Comunidade de Contas, caso necessário;

e) relacionar, no próximo Relatório de Gestão, todos os sistemas de TI coordenados pelos diversos Órgãos de Direção Geral e Setorial, incluindo-se aqueles sob responsabilidade do DECEA, responsável pelo controle do tráfego aéreo e do DCTA, responsável pela área de Ciência e Tecnologia.

## **2.2 RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS DA GESTÃO**

Considerando as diversas perspectivas pelas quais a avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão pode ser abordada e considerando a melhor forma de apresentação do trabalho de avaliação desta auditoria de contas, optou-se por dividir a avaliação nos seguintes tópicos: Planejamento Organizacional, Acompanhamento da Programação Orçamentária, Monitoramento dos Projetos e Monitoramento da Reestruturação.

### **2.2.1 PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL**

O planejamento organizacional no COMAER é realizado nos níveis estratégico, operacional e tático, sendo estes viabilizados por meio dos seguintes instrumentos:

- a) Concepção Estratégica;
- b) Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER);
- c) Plano de Direção-Geral (PDG);
- d) Planos Setoriais dos ODSA (PLANSET);
- e) Programas de Trabalho Anual (PTA);
- f) Plano de Ação da Aeronáutica (PCA).

O PEMAER elenca dez Objetivos Estratégicos (OE), os quais têm origem na missão da Aeronáutica, no cenário estabelecido pelo diagnóstico estratégico e nos desafios necessários ao atingimento da visão de futuro. Para cumprir com os OE, cada um deles se desdobra em Medidas Estratégicas (ME) ou Iniciativas Setoriais, de responsabilidade de um ou mais ODSA as quais, no nível operacional, transformam-se em Objetivos Setoriais, expressos nos PLANSET de cada ODSA.

Desta forma, os trabalhos de auditoria concentraram-se em:

- a) verificar se há alinhamento entre os planejamentos operacionais (PLANSET) dos ODSA e o planejamento estratégico (PEMAER) do COMAER;
- b) verificar a metodologia de acompanhamento das Medidas Estratégicas (Objetivos Setoriais) dos Objetivos Estratégicos;
- c) verificar a metodologia de acompanhamento dos Objetivos Setoriais pelos ODSA;
- d) identificar as metas relacionadas às Medidas Estratégicas;

e) identificar os indicadores utilizados para acompanhamento das metas relacionadas às Medidas Estratégicas;

f) verificar se as metas previstas foram alcançadas.

Foram apresentados 16 PLANSET, sendo 7 dos Órgãos de Direção Setorial (COMGAR, COMGAP, COMGEP, DECEA, DCTA, DEPENDS e SEFA) e 9 de Órgãos de Assistência Direta do Comandante da Aeronáutica (ASOCEA, ASPAER, CECOMSAER, CENCIAR, CENIPA, CPO, CIAER, GABAER e INCAER).

Dos PLANSET apresentados, apenas o do CIAER (PCA 200-6/2016) elencava seus Objetivos Setoriais alinhados com os atuais Objetivos Estratégicos do COMAER, demonstrando também desalinhamento com o exercício de 2016.

O PLANSET do DECEA (PCA 351-4/2013) se refere ao período de 2014 a 2021 e não apresenta o padrão de plano setorial do COMAER; conseqüentemente, não apresenta o alinhamento de seus Objetivos Setoriais aos Objetivos Estratégicos.

Os PLANSET do COMGAR e da CPO apresentam os Objetivos Setoriais alinhados a Objetivos Estratégicos que não constam nos PEMAER analisados. A ASPAER relaciona-se com 2 Objetivos Estratégicos do PEMAER 2010-2031 e 1 Objetivo Estratégico inexistente.

Os PLANSET dos outros 11 ODSA apresentam alinhamento dos Objetivos Setoriais, porém com relação aos Objetivos Estratégicos do PEMAER 2010-2031, revogado pela Portaria que instituiu o PEMAER 2016-2041 em setembro de 2016.

<b>Órgãos de Direção Setorial</b>		
<b>ODS</b>	<b>Normativo</b>	<b>PEMAER</b>
COMGAP	PCA 11-1/2016	2010-2031
COMGAR	PCA 11-54/2016	Não há relação
COMGEP	PCA 11-114/2016	2010-2031
DCTA	PCA 11-53/2016	2010-2031
DECEA	PCA 351-4/2013	Não há relação
DEPENDS	PCA 11-34/2016	2010-2031
SEFA	PCA 11-18/2016	2010-2031
<b>Órgãos de Assistência Direta</b>		
<b>ODA</b>	<b>Normativo</b>	<b>PEMAER</b>
ASOCEA	PCA 11-108/2016	2010-2031
ASPAER	PCA 11-113/2015	2010-2031 1 OE inexistente
CECOMSAER	PCA 11-102/2016	2010-2031
CENCIAR	PCA 11-105/2016	2010-2031
CENIPA	PCA 11-107/2016	2010-2031
CIAER	PCA 200-6/2016	2016-2041
CPO	PCA 11-32/2016	Não há relação
GABAER	PCA 11-57/2016	2010-2031
INCAER	PCA 11-55/2016	2010-2031

Quadro 2. Planos Setoriais X PEMAER

Fonte: Auditor

Em resposta à Solicitação de Auditoria Nº 12/2017, o EMAER elencou os novos Objetivos Estratégicos, alinhados com as Medidas Estratégicas e os ODSA responsáveis por cada uma delas, ressaltando que a mesma Medida Estratégica pode ser executada por mais de um ODSA (Anexo A).

Verificou-se também, na mesma Solicitação de Auditoria, que é responsabilidade da 6ª Subchefia do EMAER realizar o acompanhamento das Medidas Estratégicas; porém, até o momento, não há nenhum procedimento implantado, justificado com o argumento do caráter de melhoria contínua e de longo prazo das medidas ora citadas. Esse fato corrobora para a ausência de metas relacionadas às Medidas Estratégicas e, conseqüentemente, para a ausência de indicadores estratégicos.

Questionado ainda com relação às Medidas Estratégicas (Objetivos Setoriais em nível operacional) sobre a metodologia que os ODSA utilizavam para o acompanhamento das metas, o EMAER esclareceu que cada Órgão tem liberdade para realizá-lo da forma que melhor lhe convier, uma vez que não há nenhuma orientação específica.

Sendo assim, as avaliações da auditoria, com relação ao planejamento estratégico, tático e operacional consideram que a metodologia adotada pelo COMAER apresenta fragilidades, muitas delas decorrentes da inserção de novos elementos na estrutura de planejamento (medidas estratégicas e iniciativas setoriais), a qual ainda não foi completamente implantada no Órgão. Fruto disso, ainda não há definição de metas, responsáveis e prazos, bem como o acompanhamento eficaz destas ações.

### **Recomendação**

Inserir no planejamento organizacional a definição clara de metas, responsáveis e prazos, a fim de que seja possível o acompanhamento das ações.

#### **2.2.2 ACOMPANHAMENTO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Para a realização desta avaliação foram realizados levantamentos para mapear o funcionamento e o acompanhamento da programação orçamentária no COMAER, identificando os principais pontos de controle existentes.

Mediante entrevistas com os gestores do EMAER, foi identificado que o acompanhamento da programação orçamentária é realizado pela 5ª Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica (5SC), responsável pela elaboração da proposta orçamentária e controle da execução orçamentária, apoiada pela Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA). A 7ª Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica (7SC) é a responsável pelo acompanhamento da execução, pelo monitoramento dos resultados e pelo acompanhamento das prestações de contas.

O monitoramento do PPA é anual e foi realizado logo após o fechamento do exercício no SIAFI, subsidiando o Ministério da Defesa das informações pertinentes aos atributos onde há a participação da Força Aérea. O acompanhamento orçamentário da LOA foi realizado semestralmente, em 2016.

O normativo interno que disciplina o processo orçamentário é o MCA 170 – 1, de 2016, que define os procedimentos a serem adotados para o Processo de Monitoramento Temático – PROMOTE e o Processo de Acompanhamento Orçamentário – PROACOR. Como

evidência da realização do previsto no MCA, foram apresentados os Relatórios de Controle Semestral – RCS, referentes ao encerramento do exercício de 2016, que espelham as informações registradas no SIOP.

A Portaria nº 939/GC4, de 8 de julho de 2015, dispõe sobre as competências dos agentes da administração responsáveis pelo planejamento, gestão e monitoramento dos indicadores, objetivos, metas do PPA e LOA. Uma fragilidade identificada no monitoramento das ações foi que a referida Portaria não foi atualizada para o exercício de 2016 e, com a vigência do novo PPA 2016 – 2019, as competências pela gestão e monitoramento dos agentes da administração não foram formalizadas.

Considerando o PCA 11 – 44, de 2016, que estabeleceu o limite de empenho do COMAER, para o exercício de 2016, para a contratação de bens e serviços e para concessão de diárias e passagens, ao montante de R\$ 340.399.000,00 foram solicitadas informações a respeito das rotinas de monitoramento adotadas pelo COMAER no acompanhamento dessa meta. Além disso, também foram solicitadas as informações que evidenciassem a efetividade dos controles previstos como: qual o valor empenhado realizado, por ODGSA e Entidades Vinculadas, para essas despesas, no exercício de 2016, confrontando com os limites de empenho definidos no Anexo B do PCA 11 – 44, de 2016.

Foi informado, por meio de entrevista com oficiais do EMAER, que esses controles são realizados pela SEFA. Esses deveriam ser encaminhados àquele Órgão de Direção Geral (ODG), para o acompanhamento das despesas previstas no PCA 11-44, de 2016. Sem essas informações, há dificuldade na análise sobre a questão em tela.

### Recomendações

a) propor a atualização da Portaria nº 939/GC4, de 8 de julho de 2015, com o objetivo de adequação ao PPA 2016 – 2019 e à LOA do exercício em curso;

b) efetuar gestões, junto à SEFA, com o objetivo de detalhar o fluxo dos procedimentos adotados no âmbito do COMAER para garantir o cumprimento do previsto no PCA 11 – 44, de 2016, especialmente dos limites previstos na letra ‘n’ do item 2.3.1, anexando documentos e evidências pertinentes, tais como o detalhamento dos valores empenhados realizados, por ODGSA e Entidades Vinculadas, para essas despesas, no exercício de 2016, confrontando com os limites de empenho definidos no Anexo B do PCA 11 – 44, de 2016.

### 2.2.3 RESULTADOS

Com relação aos resultados referentes às ações orçamentárias sob responsabilidade do COMAER, foram analisadas as informações constantes do Relatório de Gestão 2016, baseadas nos Relatórios de Controle Semestral (RCS), os quais são base para as informações inseridas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

Ação	Descrição	Meta Prevista	Meta Atingida	Unidade de medida	Considerações
123B	Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X)	3%	3,07%	percentual de execução física	Atingido conforme previsto.

<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Meta Prevista</b>	<b>Meta Atingida</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Considerações</b>
14SZ	Aquisição de Aeronaves de Transporte Militar e de Reabastecimento em Voo - Projeto KC-X2	1	0	unidade de aeronave adquirida	Projeto foi encerrado. Não houve execução financeira no exercício.
14T0	Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	1	0	unidade de aeronave adquirida	Conforme Relatório de Gestão 2016, a unidade de medida da meta deve ser adequada para "etapas contratuais" em substituição a "unidades de aeronaves" (5,85% em 2016 / 4,11% até nov./2016.)
14VX	Implantação do Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica - CIAAR -em Lagoa Santa – MG	19	0	percentual de execução física	Obra estava paralisada. Reiniciada em out/2016, sem tempo hábil para evolução da meta, no exercício.
14XJ	Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-390	2	0	unidade de aeronave adquirida	Restrições orçamentárias culminaram em renegociação dos contratos, impossibilitando a conclusão das aeronaves, conforme previsto.
2048	Manutenção e Suprimento de Material Aero-náutico (52111)	92	181	aeronaves disponibilizadas	Meta subestimada ou critérios de definição entre meta prevista e meta atingida são divergentes. 52111 + 52911: total previsto 170; total atingido 238; Resultado (+) 68 aeronaves
2048	Manutenção e Suprimento de Material Aero-náutico (52911)	78	57	aeronaves disponibilizadas	Meta superestimada ou critérios de definição entre meta prevista e meta atingida são divergentes. 52111 + 52911: total previsto 170; total atingido 238; Resultado (+) 68 aeronaves

<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Meta Prevista</b>	<b>Meta Atingida</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Considerações</b>
20IG	Apoio das Forças Armadas ao Desenvolvimento do Desporto Militar e ao Esporte Nacional	114	0	peessoa beneficiada	Meta prevista indicada no Relatório de Gestão está equivocada; conforme o Relatório de Controle Semestral (RCS), a meta prevista correta é 114 pessoas. O projeto não foi executado em 2016, reprogramado para 2017. Os recursos financeiros, não utilizados, serão em 2017, inscritos em Restos a Pagar.
20IH	Modernização e Revitalização de Aeronaves e Sistemas Embarcados	2	10	unidade de aeronave modernizada	Unidade de medida da meta prevista no Relatório de Gestão é "quantidade de aeronaves modernizadas" enquanto no Relatório de Controle Semestral refere-se a "percentual da etapa do projeto". A divergência nas unidades de medida dificulta o acompanhamento da execução física da Ação.
20S9	Adequação de Organizações Militares da Aeronáutica	15	33	instalação militar adequada	Em função das restrições orçamentárias, foram priorizadas obras de menor valor, fazendo com que o número dessas fosse ampliado.
20X8	Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA	3000	2750	aluno capacitado	Meta prevista citada no Relatório de Gestão contemplava os três Planos Orçamentários (PO) da Ação; porém a meta executada considerou apenas um deles. Desta forma, de acordo com os RCS dos PO, o número de alunos capacitados foi 2.750 e não 1.375, como citado no Relatório.

<b>Ação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Meta Prevista</b>	<b>Meta Atingida</b>	<b>Unidade de medida</b>	<b>Considerações</b>
20X9	Capacitação Profissional da Aeronáutica	15472	13596	aluno capacitado	Devido às restrições orçamentárias e, em função da reestruturação da FAB, houve alteração da meta prevista (20.630).
20XA	Aprestamento da Aeronáutica (52111 e 52911)	322	322	OM aprestada	Atingido conforme previsto.
20XB	Pesquisa e Desenvolvimento no Setor Aeroespacial (52111)	1	1	setor aeroespacial adequado	Quadro 2.2.1.15 do Relatório de Gestão mostra que a meta foi cumprida; porém, a informação diverge da análise situacional. Unidade de medida da meta é inadequada, dificultando o acompanhamento da ação.
20XB	Pesquisa e Desenvolvimento no Setor Aeroespacial (52911)	1	1	setor aeroespacial adequado	Quadro 2.2.1.16 do Relatório de Gestão mostra que a meta foi cumprida; porém, a informação diverge da análise situacional. Unidade de medida da meta é inadequada, dificultando o acompanhamento da ação.
212O	Movimentação de Militares	15.337	14.334	militar atendido	Refere-se a ajuda de custo paga a militares transferidos de localidade, por interesse do serviço. Embora haja divergência entre meta prevista e atingida, o Plano de Movimentação para o exercício foi cumprido com êxito, em sua totalidade.
2868	Combustíveis e Lubrificantes de Aviação	42.551	78.873	metro cúbico adquirido	Recebimento de destques de outras UO contribuiu para aquisição acima do previsto. Metas previstas no RCS divergem das metas citadas no Relatório de Gestão.

Ação	Descrição	Meta Prevista	Meta Atingida	Unidade de medida	Considerações
7U72	Adequação, Revitalização e Modernização da Frota de Aeronaves AM-X (Projeto A-1M)	3	0	aeronaves modernizadas	A unidade de medida da meta é "aeronaves modernizadas"; porém, as etapas contratuais do presente exercício não contemplam a finalização dos serviços e entrega dessas aeronaves. Dessa forma, a meta física do exercício demonstra o "avanço percentual da execução dos contratos vinculados diretamente, para que se atinja o objeto do Projeto", qual seja: a entrega de aeronaves modernizadas. Recomenda-se corrigir a unidade de medida da meta.
14TH	Implantação e Modernização de Sistemas Bélicos e Equipamentos: Bomba Guiada a Laser; Suporte Logístico para os <i>PodReccelite</i> e <i>Litening</i> ; Armamento da Aeronave P-3AM – Aquisição de míssil <i>Harpoon</i> .	2	2	sistemas adequados	Unidade de medida das metas não é adequada, devido ao critério de entrega dos projetos em etapas. Recomenda-se adequar as metas para "percentual de conclusão dos projetos".
156L	Obtenção dos Meios da Aeronáutica	58	0	meio militar disponibilizado (veículos)	Meta prevista original: 47 veículos. No entanto, em razão da severa restrição orçamentária, a meta foi cancelada.
20SA	Manutenção e Adequação dos Sistemas Militares da Aeronáutica	17	4	sistemas adequados (projetos de TI)	Manutenção dos sistemas SIGPES, SILOMS, Rede Mercúrio e INTRAER. Como método para mensurar o resultado da meta física da Ação, foi adotado o critério de identificar em quais Projetos os recursos orçamentários foram executados (total ou parcialmente) no ano. Meta

Ação	Descrição	Meta Prevista	Meta Atingida	Unidade de medida	Considerações
					apresentada no Quadro 2.2.1.22 (11 Projetos), diverge do RCS da Ação.
20XV	Operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SIS-CEAB	1	1	sistema mantido	Unidade de medida da meta é inadequada, pois dificulta o acompanhamento da ação. Recomenda-se adequar a unidade de medida da meta, por exemplo, correlacionando-a aos indicadores de cumprimento dos Objetivos Setoriais do DECEA.
2913	Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos	42	42	atividade de prevenção realizada	Devido ao corte de 65% da dotação prevista na LOA, as metas físicas previstas (122) foram reprogramadas em adequação ao novo limite orçamentário. Meta foi reprogramada no RCS para 42 ações. Porém, no Quadro 2.2.1.24 do Relatório de Gestão permanecem 122 ações de prevenção.

Quadro 3: Ações e metas físicas

Fonte: Auditor

### Recomendações:

a) adequar a unidade de medida da meta prevista da Ação 14T0. A título de sugestão, "unidade de aeronave adquirida" pode ser substituída, por exemplo, por "etapas contratuais";

b) reavaliar as metas previstas para a Ação 2048;

c) adequar a unidade de medida da meta prevista da Ação 20XB, de forma que possa ser monitorada;

d) adequar a unidade de medida da meta prevista da Ação 7U72. A título de sugestão, a unidade " aeronaves modernizadas " pode ser substituída, por exemplo, por "etapas contratuais";

e) adequar a unidade de medida da meta prevista da Ação 14TH. A título de sugestão, a unidade " sistemas adequados " pode ser substituída, por exemplo, por "etapas contratuais";

f) adequar a unidade de medida da meta prevista da Ação 20XV, de forma que possa ser monitorada. A título de exemplo, correlacioná-la aos indicadores de cumprimento dos Objetivos Setoriais do DECEA.

#### 2.2.4 MONITORAMENTOS DOS PROJETOS

Considerando que, dentre as competências a cargo do EMAER, a supervisão da execução de planos e ações desenvolvidos no EMAER, em sentido amplo, é importante atribuição da UPC e que possibilita a verificação da eficácia, da eficiência e da efetividade das diversas ações realizadas no âmbito do COMAER, foram verificados os procedimentos adotados para a realização das atividades de supervisão e monitoramento.

Os objetivos estratégicos para o COMAER estão relacionados no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2016 – 2041. O PCA 11 – 47, de 2016, denominado PEMAER, estabelece dez objetivos estratégicos que foram desdobrados em medidas estratégicas. As medidas estratégicas podem ser exclusivas ou não de um único ODSA. No nível operacional, as medidas estratégicas transformam-se automaticamente nos objetivos setoriais.

Entretanto, verifica-se que não há metas estabelecidas no PEMAER para os objetivos, nem para as medidas estratégicas. Em entrevista realizada com os gestores, foi informado que o primeiro PEMAER contemplou o período de 2010 até 2031, considerando 21 anos. A primeira revisão do PEMAER alterou este período para 2016 até 2041, contemplando 25 anos. Esses longos prazos temporais dificultaram o estabelecimento de metas concretas. A perspectiva da UPC é que, na revisão, que se encontra em andamento, esse prazo seja reduzido para 8 ou 10 anos e possibilite a definição das metas.

O PCA 11 – 47, de 2016, prevê, na estrutura de governança do COMAER, a existência do Conselho de Planejamento e Gestão – COPLAG, o qual estabelece o processo de priorização de projetos e define que todos os projetos devem ser monitorados por indicadores.

Quanto à forma de atuação do COPLAG, será detalhada na próxima revisão, na norma denominada Organização e Funcionamento do Sistema de Planejamento Institucional da Aeronáutica (SISPLAER) – NSCA 11 – 1, de 2012.

Em relação à priorização de projetos, está previsto no item 3.2. do PCA 11 – 47, de 2016 a utilização de matriz de priorização de projetos. No item 2.1 do Relatório de Gestão, são apresentados oito projetos estratégicos; porém, sem a matriz de priorização, torna-se impraticável a constatação da medida adotada, no que tange à adoção da metodologia prevista.

Em entrevista, os gestores informaram que o Sistema de Gestão Estratégica da Aeronáutica – GPAer é a ferramenta que será utilizada para monitoramento de todos os projetos. Para os estratégicos, serão adotados pelo EMAER procedimentos específicos para acompanhamento, que se encontram em fase de definição. O projeto de implantação do GPAer está em andamento e deve ser concluído em 2018.

Também foi informado que as Fichas de Acompanhamento de Projeto – FAP ainda são utilizadas e serão mantidas para conferência e validação até a implantação do GPAer.

A equipe de auditora verificou as FAP referentes aos oito projetos estratégicos elaboradas trimestralmente em 2016; porém, os arquivos eletrônicos verificados estavam em *Word*, sem assinatura e sem possibilidade de verificação da observância dos prazos previstos.

A equipe solicitou, ainda, acesso ao GPAer para avaliar as informações relativas aos projetos estratégicos e realizar comparação com os dados registrados no SIOP. Entretanto, não foi possível realizar tal avaliação, visto que as senhas disponibilizadas não possuíam o perfil de acesso necessário.

Em razão disso, não foi possível realizar a avaliação objetiva entre as informações disponibilizadas nos procedimentos de monitoramento e supervisão dos projetos estratégicos conduzidos no COMAER, durante o exercício de 2016.

Deve-se, ainda, considerar que as atividades de supervisão e monitoramento dos projetos estratégicos são ponto de controle relevante para o acompanhamento da efetividade das ações do COMAER, bem como o projeto de implantação do GPAer, que se encontra na fase de migração de dados e da adequação de processos de acompanhamento, conforme entrevista realizada durante as atividades da presente auditoria. No item 2.2.5 do Relatório de Auditoria nº 38/PAAA16, de 28 de outubro de 2016, foi feita recomendação ao EMAER para a adoção de procedimentos de acompanhamento e controle dos projetos estratégicos, ponto de auditoria este que se encontra em andamento.

### **Recomendações**

- a) revisar o PEMAER, com o objetivo de que sejam estabelecidas metas quantificáveis, relacionadas a cada um dos objetivos e medidas estratégicas;
- b) atualizar a NSCA 11 – 1, de 2012, de forma a contemplar a atuação e responsabilidades do COPLAG;
- c) estabelecer a matriz de priorização de projetos estratégicos que elencou os oito projetos relacionados no item 2.1 do Relatório de Gestão;
- d) que o EMAER adote procedimentos, objetivando o acompanhamento e o controle dos projetos estratégicos, mediante a conclusão da implantação do GPAER.

### **2.2.5 MONITORAMENTO DA REESTRUTURAÇÃO**

Considerando a complexidade e a profundidade das diretrizes estabelecidas, bem como as dificuldades inerentes ao processo de mudança em curso e que o aperfeiçoamento dos processos, a adequação das estruturas e a otimização da organização administrativa e operacional do COMAER constituem grandes desafios, foi incluído no planejamento desta auditoria de contas a identificação dos pontos de controle adotados no acompanhamento dos objetivos estabelecidos pela Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira, DCA 11 – 53, de 2016:

- 2.3.1** Preparar a FAB para receber novas capacidades militares;
- 2.3.2** Reorganizar, padronizar e melhorar os processos nas áreas Administrativa e Operacional;
- 2.3.3** Simplificar e operacionalizar a estrutura organizacional, administrativa e operacional da Força;
- 2.3.4** Aperfeiçoar a gestão de Recursos Humanos; e
- 2.3.5** Fortalecer o apoio ao Homem, no âmbito do COMAER.

De acordo com o previsto no item 2.4 da DCA 11 – 53, de 2016, cabe ao Chefe do Estado-Maior a supervisão geral de todo o processo de reestruturação.

### **Recomendações**

- a) que o EMAER estabeleça indicadores e metas quantificáveis para os objetivos da reestruturação;
- b) que o EMAER estabeleça processo de supervisão da reestruturação organizacional da FAB, definindo responsabilidades e procedimentos que permitam o adequado monitoramento dos objetivos estabelecidos.

### **2.3 INDICADORES INSTITUCIONAIS**

Os indicadores apresentados no Relatório de Gestão dizem respeito àqueles constantes do Plano Plurianual 2016-2019, de responsabilidade do COMAER no Programa de Governo '2058 – Defesa Nacional', diretamente relacionados aos objetivos estratégicos:

OE1: Fortalecer e aprimorar a capacidade de emprego da FAB;

OE2: Aprimorar a capacidade de controle do espaço aéreo brasileiro.

No entanto, não se verifica a presença de indicadores de desempenho relacionados à gestão, de forma que esses contribuam para o atingimento dos demais objetivos estratégicos e auxiliem na mitigação dos riscos avaliados.

Questionado mediante Solicitação de Auditoria nº 10/2017, o EMAER respondeu que encontra-se em fase de elaboração a DCA 11-58, que instituirá quatro indicadores estratégicos de considerável complexidade, que irão monitorar grande parte dos processos e macroprocessos da FAB, de forma a mostrar a contribuição para o atingimento dos objetivos estratégicos.

Com relação aos indicadores apresentados no Relatório de Gestão, fez-se a seguinte análise:

- a) Indicador de Disponibilidade da Frota da Força Aérea Brasileira:

O índice está relacionado diretamente aos macroprocessos 'Preparo' e 'Emprego' da Força e ao objetivo estratégico 'Fortalecer e aprimorar a capacidade de emprego da FAB'.

As informações são extraídas do Sistema de Logística de Material e Serviços – SILOMS, conferindo confiabilidade e facilidade para a obtenção dos dados a custos razoáveis, além de proporcionar a medição ao longo do tempo, por intermédio de séries históricas.

É normatizado conforme estabelecido no item 2.1.3 da ICA 400-10, de 2007 e tem o objetivo de medir a relação percentual entre as aeronaves disponíveis frente às existentes na frota, evidenciando ou não uma melhoria na disponibilidade.

A meta para o exercício de 2016, de 41,10%, foi atingida; porém, classificado como um resultado regular, em razão das metas estarem adequadas às restritivas condições orçamentárias. Salienta-se que uma melhoria nas metas e, conseqüentemente, dos resultados dar-se-á mediante:

- i) aquisição de novas aeronaves;
- ii) modernização das aeronaves existentes na frota;

iii) elevação da capacidade de manutenção dos meios existentes, com reposição adequada dos estoques de peças.

Dessa forma, o índice é capaz de representar a situação pretendida, além de refletir os resultados das intervenções efetuadas na gestão.

#### b) Indicador de Monitoramento do Espaço Aéreo

O índice está relacionado diretamente ao macroprocesso 'Controle do Espaço Aéreo' e ao objetivo estratégico 'Alcançar excelência no controle do espaço aéreo sob responsabilidade do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB', e seu objetivo é controlar a quantidade de espaço aéreo monitorada por radares, tomando por base o nível de voo 'FL200' (20.000 pés).

Sua meta para o exercício de 2016 foi manter o monitoramento de 92,86% do espaço aéreo de interesse, por radar secundário, no nível 'FL200'; porém, o quadro apresentado diverge quando cita o índice de referência de 2015 com o valor de 92,86%, ante o valor apresentado no Relatório de Gestão do exercício de 2015 de 93,13%.

As informações são levantadas pela área técnica do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA e normatizado por intermédio da DCA 11-17, de 2008; porém, não apresenta os responsáveis, a metodologia e a periodicidade de apuração, bem como a fórmula utilizada.

Não obstante, o índice é capaz de representar a situação pretendida, inclusive por intermédio de séries históricas. A elaboração do indicador e os resultados apresentados são de fácil compreensão pelos usuários; porém, não foi possível avaliar o nível de dificuldade e os custos envolvidos para a obtenção dos dados.

#### **Recomendações**

a) implantar indicadores capazes de monitorar o atingimento de todos objetivos estratégicos da FAB;

b) estudar a possibilidade de implantação de indicadores que monitorem a eficácia das ações relacionadas à reestruturação da FAB;

c) elaborar normativo que institua os indicadores estratégicos, detalhando:

i. objetivos dos indicadores;

ii. responsáveis pelos indicadores (ODS, UG);

iii. processos para construção do indicador, coleta de dados, apuração e acompanhamento dos resultados;

iv. metodologia utilizada para criação e apuração dos indicadores;

v. periodicidade de apuração de cada indicador;

vi. medidas a serem tomadas quando da verificação de resultados negativos dos indicadores (evidencia do risco a ser medido).

## 2.4 GESTÃO DE PESSOAS

Para delimitação do escopo desta auditoria de contas foram consideradas as Metas 04FP e 04S8, a Iniciativa 05P8, todas referentes ao Objetivo 1113, do Programa 2058 – Defesa Nacional, registrado no Anexo I, da Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, PPA 2016 – 2019; o Objetivo Estratégico 5.3 – Modernizar a Gestão de Recursos Humanos da FAB, do PCA 11-47, de 2016 – Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2016 – 2041; o item 2.3.4 Aperfeiçoar a Gestão de Recursos Humanos, da DCA 11-53, de 2016 – Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira; e o PCA 30-1, de 2016 – Plano de Pessoal da Aeronáutica.

A abordagem de avaliação planejada focou suas ações nos aspectos atinentes a ações de planejamento da força de trabalho e àqueles relativos à reestruturação administrativa e operacional em curso na FAB, buscando identificar pontos de controle e ações de monitoramento para atingimento do objetivo previsto no item 2.3.4 da DCA 11-53, de 2016, qual seja “Aperfeiçoar a gestão de Recursos Humanos”.

Em atendimento aos questionamentos a respeito de estudos sobre dimensionamento da força de trabalho, o EMAER posicionou-se conforme segue:

### **PESSOAL MILITAR - DESLIGAMENTOS**

Os documentos aprovados pela alta Administração da Aeronáutica trazem, para a área de pessoal, diretrizes que projetam, dentro de um cenário de grande reestruturação organizacional, a necessidade de redução do efetivo total de forma a permitir uma redução da quantidade de pessoal nas atividades administrativas e de suporte logístico e reforçar aqueles recursos voltados para o preenchimento dos cargos e funções essenciais ao emprego do Poder Aeroespacial.

Deste modo, compete ao COMGEP, estabelecer as ações de planejamento de RH, de forma a atender as necessidades quantitativas e qualitativas de pessoal militar, para o cumprimento das metas e prioridades do COMAER.

A determinação das necessidades de recursos humanos, em tempo de paz, é um processo contínuo e abrange uma série de dados, orientações e procedimentos, levando-se em consideração os parâmetros de planejamento de carreira, ingressos, êxodos, interstícios, tempo médio de permanência nos postos, tudo isso conjugado com os dispositivos legais vigentes, como a lei que fixa os efetivos do Comando da Aeronáutica, as leis e regulamentos de promoções, o decreto e portarias que distribuem anualmente os efetivos.

Além disto, o planejamento de pessoal leva em consideração muito mais do que a perspectiva de passagem para a reserva remunerada ou do término do tempo limite de serviço de militares da ativa, abrangendo as eventuais restrições orçamentárias, o fluxo de carreira, a possibilidade da substituição parcial de oficiais e praças da ativa por pessoal temporário, as evoluções tecnológicas e, finalmente, as necessidades de ingresso em cada um dos Quadros da Aeronáutica, tudo isso com vistas a alcançar o correto dimensionamento da força de trabalho. Nesta atividade são utilizadas ferramentas de suporte de TI, tais como o SISPROPAER, Sistema de Prognóstico de Pessoal da Aeronáutica, entre outras.

O resultado deste trabalho encontra-se sintetizado na edição anual do Plano de Pessoal da Aeronáutica, PCA 30-1, instrumento cuja finalidade é a de estabelecer as ações a serem empreendidas pela Administração na área de planejamento de RH com vistas ao atendimento das necessidades de pessoal do COMAER para o ano em vigor e para os próximos ciclos, com o máximo de eficácia e eficiência.

### PESSOAL CIVIL - APOSENTADORIAS

Estudos quanto ao impacto no quantitativo de pessoal em decorrência de vacâncias são realizados mediante consulta no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, por meio de extração de dados, bem como pelo preenchimento de quadros demonstrativos da evolução da situação da força de trabalho nos últimos cinco anos e da previsão de aposentadorias nos cinco anos subsequentes ao ano base.

Mediante as informações coletadas, anualmente, são preparados processos de solicitação de autorização para realização de concurso público, junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP.

O concurso público é um processo seletivo que tem por objetivo o provimento de cargos vagos existentes. Dessa forma, as vacâncias existentes no quadro de pessoal (aposentadoria, falecimento e outros) somente podem ser preenchidas por meio de concurso público, autorizado pelo Ministério do Planejamento, conforme o Decreto nº 6.944, de 21/08/2009, Instrução Normativa MP nº 03, de 12/01/2010 e Instrução Normativa MP nº 5, de 18/03/2010.

Em relação ao ano de 2016, em consideração às diretrizes propostas pelo Ministério da Defesa – MD, a única proposta para concurso público apresentada consistiu em atender as Instituições de Ensino vinculadas ao DEPENS, objetivando o preenchimento de 199 (cento e noventa e nove) cargos vagos na área do Magistério Federal, sendo 36 (trinta e seis) do Magistério Superior e 163 (cento e sessenta e três) do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT).

Como indicadores, a fim de afirmar que a aplicação do concurso indicado e, posteriormente, a nomeação desse qualificado e especializado contingente pesará positivamente na superação dos desafios do Governo Federal e no alcance das metas que o “Plano Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social” pretende alcançar até 2017:

Programa	Objetivos	Iniciativas	Pessoal a ser aplicado		Metas	Indicador
			M.SUP.	EBTT		
2058-Política Nacional de Defesa	2685 – Curso de Formação Profissional Militar.	1) 01HM - Formação e capacitação de Pessoas da FAB.	36	28	1) Capacitar alunos, anualmente, na formação militar	Unidade/percentual alcançado
2058-Política Nacional de Defesa	2407 - Curso de Pós-Graduação.	1) 01HM - Formação e capacitação de pessoas da FAB.	36	28	1) Aumentar a proporção professor/aluno em 10% na pós-graduação.	Unidade/percentual alcançado

### PTTC - CONTRATAÇÕES

Tal instituto visa ao atendimento de situações, decorrentes da necessidade do serviço, de caráter temporário ou eventual.

É normatizado por meio do art. 3º, § 1º, b, III, da Lei nº 6.880, de 1980; do art. 23 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 2001; do art. 33 do Decreto nº 4.307, de 2002; e da Portaria Normativa nº 2/MD, de 10 de janeiro de 2017.

Não há de se relacionar impactos de futuros desligamentos de pessoal militar da ativa ou de aposentadoria de servidores civis com a necessidade de contratação de PTTC, modalidade temporária e dependente de aceitação voluntária por parte do militar a ser contratado.

O sistema de governança da gestão de recursos humanos no COMAER encontra-se definido pela Norma de Sistema de Pessoal da Aeronáutica – SISPAER – NSCA 30 – 1, de 2003. Dentro da estrutura prevista, o Plano de Pessoal da Aeronáutica (PPAER) é o documento elaborado anualmente pelo Grupo Executivo de Planejamento de Pessoal (GEPLAP), apreciado e proposto pelo Conselho de Planejamento de Pessoal (CONPLAP) e aprovado pelo Comandante da Aeronáutica (CMTAER). Considerando o estabelecido no item 2.1.1.3 do PPAER, PCA 30 – 1, de 2016:

2.1.1.3 Em cumprimento ao Ofício Circular nº 4/GC3/2209, de 5 mar. 2015, que solicitou a implementação de um programa de recursos humanos, com ênfase na substituição parcial de Oficiais e Graduados da ativa por Oficiais e Graduados temporários já qualificados no meio civil, ao Ofício nº 26/GC3/2700, de 16 mar. 2015, que determinou a realização de estudo tratando do efetivo de Sargentos, ao Aviso Interno nº 4/GC3, de 2 abr. 2015, que divulgou a Diretriz de Comando do CMTAER para o período de 2015 a 2018 e a Portaria nº 662/GC3, de 20 maio 2015, que aprovou o Plano de Trabalho Plurianual da Aeronáutica para o período de 2015 a 2019 (PCA 11-110), todo o planejamento considerou a projeção de redução do efetivo total na ordem de aproximadamente 28% e está sendo adequado à nova reestruturação administrativa e operacional em fase de conclusão.

Em continuidade, no item 2.1.1.4, do PCA 30 – 1, de 2016, foi apresentada uma projeção da força de trabalho do pessoal militar, total e por quadro, até o ano de 2035. Durante as atividades de auditoria foram solicitadas informações a respeito do monitoramento dessas metas; porém, não foram apresentados dados objetivos, oriundos desse acompanhamento.

No que diz respeito à substituição parcial e progressiva de oficiais e praças de carreira por pessoal temporário, foi efetuada a comparação dos dados extraídos dos Relatórios de Gestão dos anos de 2015 e 2016, conforme demonstrado abaixo:

Cargos	Relatório de Gestão							
	Lotação Efetiva (LE)		Ingressos no Exercício (IE)		Egressos no Exercício (EE)		Resultado = LE (+) IE (-) EE	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
<b>1. Militares de Carreira (1.1+1.2)</b>	<b>38.262</b>	<b>38.522</b>	<b>1.627</b>	<b>526</b>	<b>3.351</b>	<b>3.328</b>	<b>36.538</b>	<b>35.720</b>
1.1 Militares de Carreira vinculada ao órgão - Ativa	38.204	38.491	1.618	524	3.328	3.328	36.494	35.687
1.2 Reconvocados	58	31	9	2	23	0	44	33
<b>2. Contratos Temporários (2.1+2.2+2.3+2.4)</b>	<b>46.437</b>	<b>36.221</b>	<b>5.653</b>	<b>6.948</b>	<b>4.399</b>	<b>5.159</b>	<b>42.495</b>	<b>38.010</b>
2.1 Serviço Militar Obrigatório (Cabos não estabilizados e Soldados)	24.648	25.919	3.913	5.191	3.347	3.808	31.908	27.302
2.2 Oficiais Temporários (QCOA e QOCON)	4.696	4.493	503	558	947	1.083	4.252	3.968

Quadro 4 - Comparação da composição dos militares

Fonte: Relatório de Gestão de 2015, Quadro A6.1.1 – Força de Trabalho da UPC

2.3 Tarefa por Tempo Certo (PTTC)	3.824	3.982	1.158	676	32	147	4.950	4.511
2.4 Sargentos Temporários	1.379	1.827	79	523	73	121	1.385	2.229
<b>3. Total do efetivo Militar(1+2)</b>	<b>84.699</b>	<b>74.743</b>	<b>7.280</b>	<b>7.474</b>	<b>7.750</b>	<b>8.487</b>	<b>79.033</b>	<b>73.730</b>

Relatório de Gestão de 2016, Quadro 4.1.1.1 – Força de Trabalho da UPC

A quantidade de ingressos de militares de carreira da ativa em 2016 foi expressivamente menor que em 2015 - redução de 67,67%, demonstrando consonância com a política de redução do efetivo de carreira da Força.

A diminuição total do efetivo, de 2015 para 2016, é da ordem de 6,71%.

Quanto às ações relativas ao processo de reestruturação, foram realizados questionamentos formais em relação às ações específicas de gestão de recursos humanos adotadas na reestruturação da FAB durante o exercício de 2016, bem como foi solicitada a apresentação de informações e indicadores a respeito das concentrações que indicassem melhorias nos processos em foco, como ganhos de escala obtidos, redução no tempo de execução, automatização de atividades, dentre outras.

Verifica-se a necessidade do estabelecimento de indicadores e pontos de controle que evidenciem as melhorias previstas, com indicadores e dados, inclusive na gestão de pessoas, no exercício de 2016.

Em continuidade às atividades previstas, também foi elaborada análise sobre a distribuição do efetivo militar entre as áreas meio e fim, visto que a letra b, do item 3.1.8 da DCA 11-53, de 2016, determina a adoção de providências com o fito de melhorar o equilíbrio entre os recursos humanos e materiais voltados para a atividade meio e à atividade fim. Considerando as informações do Relatório de Gestão sobre a Distribuição da Lotação da UPC, dos exercícios de 2015 e 2016, foram extraídos os seguintes dados:

	Relatório de Gestão 2015			Relatório de Gestão 2016		
	Área Meio	Área Fim	Total ano	Área Meio	Área Fim	Total ano
<b>Total</b>	43.670	36.848	80.518	44.236	37.609	81.845
<b>%</b>	54,24	45,76	100	54,05	45,95	100

Quadro 5: Distribuição do efetivo entre área meio e área fim

Fonte: Relatório de Gestão de 2015, Quadro B6.1.1 – Distribuição da Lotação Efetiva  
Relatório de Gestão de 2016, Quadro 4.1.1.2 – Distribuição da Lotação Efetiva

Observa-se que a relação percentual entre área meio e área fim manteve-se estável entre os exercícios de 2015 e 2016. Não foi possível a essa auditoria avaliar as providências adotadas no sentido de melhorar a relação de distribuição do efetivo, considerando a ausência de informações apresentadas.

Conforme estabelece o Art. 8º da Portaria Normativa nº 2/MD, de 10 de janeiro de 2017, de acordo com os dados que se encontram no Quadro 4.1.1.1 do Relatório de Gestão, cabe registrar a necessidade de realização de estudos, junto ao COMGEP, que fundamentem a necessidade do quantitativo máximo a ser estabelecido, em relação ao efetivo de Prestadores de

Tarefa por Tempo Certo – PTTC, para projetos com início, meio e fim, de acordo com os Art. 2º e 3º da mesma Portaria]

### **Recomendações**

- a) estabelecer metas e indicadores que possibilitem a mensuração dos objetivos e metas atingidas e das melhorias advindas do processo de reestruturação da FAB;
- b) realizar análise qualitativa a respeito da relação de distribuição do efetivo entre as áreas meio e fim à luz da reestruturação da FAB, com o objetivo de identificar ações que otimizem essa relação;
- c) elaborar estudos, junto ao COMGEP, que fundamentem a fixação dos quantitativos máximos de PTTC a serem contratados no COMAER, motivando os quantitativos a serem fixados, conforme estabelecido no Art. 8º da Portaria Normativa nº 2/MD, de 10 de janeiro de 2017.

#### **2.4.1 ADEQUABILIDADE DA FORÇA DE TRABALHO**

Com a finalidade de avaliar a adequabilidade da força de trabalho do Comando da Aeronáutica em face de suas atribuições, a equipe de auditoria delimitou os normativos que pautam a atividade de pessoal como escopo da análise, bem como averiguou se as orientações contidas nesses normativos encontram-se em harmonia com o que foi apresentado no relatório de gestão e com as práticas implementadas no ano de 2016, relacionadas com a gestão de pessoas.

Os normativos analisados foram:

- a) PCA 11-47, de 2016, PLANO ESTRATÉGICO MILITAR DA AERONÁUTICA 2016 - 2041
- b) DCA 11-45, de 2016, CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA FORÇA AÉREA 100;
- c) PCA 11-44, de 2016, PLANO DE AÇÃO DO COMANDO DA AERONÁUTICA;
- d) PCA 11-53, de 2016, DIRETRIZ PARA A REESTRUTURAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA;
- e) PCA 11-110, de 2015, PLANO DE TRABALHO PLURIANUAL DA AERONÁUTICA 2015-2019;
- f) PCA 30-1, de 2016, PLANO DE PESSOAL DA AERONÁUTICA – PPAER.

Os pontos relevantes verificados nos normativos citados foram a valorização e o aperfeiçoamento profissional, a retenção e reposição de pessoal qualificado, a substituição parcial e progressiva de oficiais e praças de carreira por pessoal temporário, a otimização do equilíbrio entre os recursos humanos e materiais aplicados nas atividades meio e fim e a redução gradativa do efetivo total de militares.

### **Valorização e aperfeiçoamento profissional.**

As ações de valorização e de aperfeiçoamento profissional foram evidenciadas na capacitação do efetivo do COMAER por intermédio de suas Organizações de ensino, compreendendo cursos destinados à formação e pós-formação, para o desempenho das atividades operacionais, técnicas, administrativas e de segurança e defesa, de forma a abranger militares e civis.

Entretanto, os cursos direcionados para a progressão da carreira militar seguem modelos estruturados e continuamente disponibilizados ao efetivo, não representando inovação na capacitação, mas aprimoramento na qualificação do militar. Quanto aos cursos de natureza civil, agregam valor às atividades técnicas e operacionais e requerem seu devido planejamento.

No Relatório de Gestão de 2016, os cursos de natureza civil não foram separados dos cursos destinados à progressão na carreira militar. E não há, informação sobre cursos direcionados à qualificação dos 4.914 servidores civis.

Da mesma forma, não foram abordadas, no Relatório de Gestão, ações relativas ao Plano de Modernização do Ensino na Aeronáutica, proposto no Plano de Trabalho Plurianual da Aeronáutica 2015-2019, PCA 11-110, de 2015 e no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) - 2016-2041, PCA 11-47, de 2016.

### **Recomendações**

a) Apresentar, separadamente, os cursos que são específicos para a progressão na carreira militar e os de natureza civil. Indicar, nos primeiros, se houve alteração de natureza curricular que evidencia inovação na capacitação e, nos últimos, cursos de caráter tecnológico ou científico, os benefícios obtidos com as novas capacidades adquiridas.

b) Destacar, do Plano de Modernização do Ensino na Aeronáutica, as principais mudanças na estrutura, na concepção e as melhorias para a valorização e capacitação profissional.

### **Retenção e reposição de pessoal qualificado**

Em relação à retenção e à reposição de pessoal qualificado, verificam-se os concursos de carreira militar realizados para as turmas de 2016, conforme representação abaixo:

<b>Exame</b>	<b>Sigla</b>	<b>Escola</b>
Exame de Seleção (Modalidade "A") ao Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento da Aeronáutica - Turmas 1 e 2	ES EAGS-A 1-2	EEAR
Exame de Admissão ao Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento (Modalidade Especial "B")	EA EAGS-B 1-2	EEAR
Exame de Seleção aos Estágios de Adaptação ao Oficialato	ES EAOF	CIAAR
Exame de Admissão aos Cursos de Formação de Oficiais Aviadores, Intendentes e de Infantaria da Aeronáutica	EA-CFOAV/CFOINT/CFOINF	AFA
Exame de Admissão ao Curso de Adaptação de Médicos da Aeronáutica	EA CAMAR	CIAAR
Exame de Seleção ao CFOINT e CFOINF, para Cadetes afastados definitivamente da atividade aérea na AFA e para alunos da Escola Preparatória de Cadetes do Ar (EPCAR) que tenham concluído, com aproveitamento, o	ES CFOINT/CFOINF	AFA

<b>Exame</b>	<b>Sigla</b>	<b>Escola</b>
CPCAR e não tenham sido matriculados no CFOAV, realizado na AFA, por terem sido julgados inaptos para a atividade aérea		
Exame de Admissão (Modalidade B) ao Curso de Formação de Sargentos da Aeronáutica	EA CFS-B	EEAR
Exame de Seleção (Modalidade "A") ao Curso de Formação de Sargentos da Aeronáutica	ES CFS A	EEAR
Exame de Admissão ao Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento (Modalidade Especial "B")	EA EAGS-ME-B	EEAR
Exame de Admissão ao Curso Preparatório de Cadetes do Ar	EA CPCAR	CPCAR
Exame de Seleção ao Curso de Formação de Oficiais Especialistas	ES CFOE	CIAAR
Exame de Seleção ao Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento da Aeronáutica (Modalidade Especial "A")	ES EAGS-ME-A	EEAR
Exame de Seleção (Modalidade "A") ao Curso de Formação de Sargentos da Aeronáutica	ES CFS A	EEAR
Exame de Admissão (Modalidade B) ao Curso de Formação de Sargentos da Aeronáutica	EA CFS-B	EEAR
Exame de Admissão ao Curso de Adaptação de Dentistas da Aeronáutica	EA CADAR	CIAAR
Exame de Admissão ao Curso de Adaptação de Farmacêuticos da Aeronáutica	EA CAFAR	CIAAR
Exame de Admissão ao Estágio de Adaptação de Oficiais de Apoio de Aeronáutica	EA EAOAP	CIAAR
Exame de Admissão ao Estágio de Adaptação de Oficiais Engenheiros da Aeronáutica	EA EAOEAR	CIAAR

Quadro 6 - Relação dos concursos de carreira militar

Fonte: Portal FAB - Exames de Admissão FAB - Anteriores

Os concursos listados no quadro acima são meios de seleção e representam a possibilidade de ingresso primário na Aeronáutica, enquanto os concursos destinados à progressão na carreira dos militares da Força Aérea são destinados ao aperfeiçoamento das capacidades do militar, contribuindo na retenção desse efetivo.

O Comando-Geral do Pessoal (COMGEP), ao elaborar o Plano de Pessoal da Aeronáutica (PPAER) 2016 – PCA 30-1, projetou o quantitativo ideal de ingresso em cada quadro, alinhando essa projeção com a perspectiva de retenção e a reposição de pessoal

### **Recomendações**

a) O quantitativo ideal de ingresso a cada ano deve ser confrontado com o contingente efetivamente incorporado e o anteriormente planejado, fazendo-se, para o ano seguinte, os ajustes julgados necessários.

**2.4.2 INDICADORES GERENCIAIS DE RECURSOS HUMANOS**

<b>Relatório de Gestão de 2015</b>	<b>Relatório de Gestão de 2016</b>
Gráfico 1 – Distribuição dos Militares por Idade	Gráfico 4.1.1: Distribuição dos militares por idade
Tabela 17 – Comparação da Distribuição de Idade dos Militares do COMAER	Tabela 4.1.1: Comparação da Distribuição de Idade dos Militares do COMAER
Gráfico 2 – Escolaridade dos Militares do COMAER	Gráfico 4.1.2: Escolaridade dos Militares do COMAER
Tabela 18 – Comparação da Escolaridade dos Militares do COMAER	Tabela 4.1.2 – Comparação da Escolaridade dos Militares do COMAER
Gráfico 3 – Porcentagem de Militares do COMAER por Sexo	Gráfico 4.1.3: Porcentagem de Militares do COMAER por Sexo
Tabela 19 – Comparação da Porcentagem dos Militares por Sexo	Tabela 4.1.3: Comparação da Porcentagem dos Militares por Sexo
Gráfico 4 – Porcentagem de Militares do COMAER com Obesidade	
Tabela 20 – Comparação da Porcentagem de Militares do COMAER com Obesidade	
Gráfico 5 – Resultado de Avaliação do Condicionamento Físico	Gráfico 4.1.4: Resultado de Avaliação do Condicionamento Físico
Tabela 21 – Comparação dos Resultados do Teste de Avaliação do Condicionamento Físico	Tabela 4.1.4 Comparação dos Resultados do Teste de Avaliação do Condicionamento Físico
Índice de Rotatividade por Afastamento do Serviço Ativo (Militares que deixam o serviço ativo + militares que ingressam) / 2 x 100) / Quantidade total de Militares	
Gráfico 6 – Rotatividade – 2015	Gráfico 4.1.5. Rotatividade – 2016
Tabela 22 – Comparação da Rotatividade	Tabela 4.1.5 Comparação da Rotatividade
Tabela 23 – Totalização de Militares, por círculo hierárquico, que deixaram o Serviço Ativo em 2015, antes de completarem 30 anos de Serviço (Êxodo Prematuro)	
Tabela 24 – Motivos da Inatividade Considerados	
Gráfico 7 – Êxodo Prematuro – 2015	Gráfico 4.1.6: Êxodo Prematuro – 2016
Tabela 25 – Comparação do Êxodo	Tabela 4.1.6: Comparação do Êxodo
Tabela 26 – Índice de Militares Excedentes em Relação à TP	
Tabela 27 – Índice de Graduados da Especialidade Enfermagem (SEF) Excedentes em Relação à TP	
Tabela 28 – Índice de Graduados da Especialidade Básico em Manutenção (BMA) Excedentes em Relação à TP	
Tabela 29 – Evolução do Desvio-Padrão da Taxa de Ocupação	

Quadro 7 – Indicadores Gerenciais de Recursos Humanos

Fonte: Item 6.1.5 Indicadores Gerenciais sobre Recursos Humanos - Relatório de Gestão de 2015  
Indicadores Gerenciais de Recursos Humanos - Relatório de Gestão de 2016.

De acordo com os indicadores gerenciais de recursos humanos apresentados nos Relatórios de Gestão nos anos de 2015 e 2016, sendo esse último o ano em que o COMAER

intensificou a reestruturação administrativa e operacional, verifica-se a necessidade de estabelecimento de indicadores que permitam acompanhar a execução do processo.

### **Recomendação**

a) estabelecer indicadores, junto ao COMGEP, para a área de gestão de pessoal, que permitam acompanhar o processo de reestruturação, em execução no Comando da Aeronáutica, verificando se o andamento dos trabalhos guarda harmonia com o planejamento, possibilitando as ações corretivas que se mostrarem necessárias.

## **2.5 TRANSFERÊNCIAS**

No Comando da Aeronáutica, segundo a Portaria nº 582/GC4, de 6 de maio de 2015, publicada no Diário Oficial da União (DOU) nº 85 de 7 de maio de 2015, a competência para assinatura de convênios, termos de execução descentralizada, protocolos de intenções, instrumentos congêneres que envolvam a transferência de recursos e suas alterações posteriores é do Ordenador de Despesas titular da UG participe do COMAER, independentemente de o ajuste representar despesa ou receita. Contudo, o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), na qualidade de Órgão de Direção Geral, responsável pelo Planejamento Orçamentário no COMAER, deverá ser consultado previamente, a fim de verificar a disponibilidade de Programas de Governo para a execução descentralizada.

A fim de exercer gestão das transferências, o EMAER estabeleceu na Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 170-2, aprovada pela Portaria EMAER nº 58/5SC, de 9 de dezembro de 2014, que versa sobre a confecção da proposta orçamentária para o exercício de 2016, que os Agentes Responsáveis por Ação da LOA ou PO, que planejavam realizar novos convênios, deveriam ter feito suas previsões de despesas na Fonte de Recursos 281, no Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário (SIPLORC), no que foi atendido. Os agentes responsáveis foram estabelecidos pela Portaria nº 1.116/GC6, de 11 de julho de 2014, sendo substituída pela Portaria nº 939/GC4, de 8 de julho de 2015.

A análise e a aprovação das transferências, segundo o art. 15 da Portaria nº 582/GC4, deverá ser realizada no âmbito da estrutura administrativa da UG transferidora de recursos pertencente ao COMAER. Assim, não foi identificada qualquer ação da UPC, ainda que realizada pelos agentes responsáveis pelas ações, conforme as Portarias nº 1.116/GC6 e nº 939/GC4 e comunicadas àquela Unidade. Os responsáveis comunicaram ao EMAER somente a execução das ações de forma genérica, conforme Relatório de Gestão; porém, sem circunstanciar o acompanhamento dos instrumentos de transferência.

Tal fato foi evidenciado em consulta ao portal [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br), onde foi observado o Extrato do Relatório de Execução Física e Financeira de 2016 do Termo de Parceria 001/DECEA/SDTP/2016 (Convênio 834300/2016), cujo objeto é a realização de atividades, estudos e pesquisas visando contribuir para a melhoria da mobilidade de pessoas pelo transporte aéreo e para o desenvolvimento sustentável das atividades das operações aéreas no espaço aéreo sob jurisdição do Brasil, publicado no DOU nº 21, de 30 de janeiro de 2017. Neste termo, foi constatada diferença de R\$ 5.261.207,38 entre o montante previsto e o realizado. Entretanto, verificou-se a ausência da análise desta diferença no Relatório de Gestão da Ação 20XV.

Não obstante, a Portaria 582/GC4, de 2015, no seu art. 9º, determina que os Serviços Regionais de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEREF) exerçam atividades de con-

trole interno sobre os convênios, termos de execução descentralizada, termos de parceria, protocolos de intenções e instrumentos congêneres no âmbito do COMAER. Contudo, os SEREF foram extintos, em virtude da revogação da Portaria nº 283/GC3, de 26 de fevereiro de 2013 pela Portaria nº 419/GC3, de 18 de abril de 2016.

No exercício 2016, encontravam-se em vigor os seguintes instrumentos de transferência (despesa), conforme consulta ao sítio eletrônico:

<b>Número</b>	<b>Programa/Ação</b>	<b>Responsável</b>
834300/2016	2058/20XV	Vice-Diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).
820377/2015	2058/20XA	Vice-Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER).
817117/2015	2058/20XV	Vice-Diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).
816166/2015	2058/20XV	Vice-Diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).
813865/2014	2056/20V0	Agência Espacial Brasileira (AEB)
785943/2013	2058/20XV	Vice-Diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).
783338/2013	2058/20XV	Vice-Diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).
782479/2013	2058/20XV	Vice-Diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).
779436/2012	2058/20XV	Vice-Diretor do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

Quadro 8: Transferências vigentes em 2016

Fonte: [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)

Ainda no exercício de 2016, foi realizada uma Auditoria Especial, instituída pela Portaria nº 78/CENCIAR-1, de 14 de setembro de 2016, no período de 26 de setembro a 30 de dezembro de 2016, contemplando os Termos de Parceria nº 004/DECEA/CTCEA/2015 (SICONV 816166/2015) e nº 001/PAME-RJ/CTCEA/2015 (SICONV 817117/2015).

Com o objetivo de compor o processo de contas da UPC EMAER referente ao exercício de 2016, o Relatório de Auditoria nº 39/PAAIG/2017, de 03 de OUT de 2017, referente à Auditoria Especial realizada no DECEA, será encaminhado ao TCU no prazo de quinze dias, após a remessa à Unidade auditada.

### **Recomendações**

a) determinar que os responsáveis pelo acompanhamento e execução das ações em que houveram transferências voluntárias, ao emitir os Relatórios de Controle, informem sobre a fiscalização e o acompanhamento da execução do objeto da avença;

b) assessorar a Alta Administração, no sentido de atualizar a Portaria nº 582/GC4, de 6 de maio de 2015, tendo em vista que essa atribui atividades de controle interno aos SEREF, atualmente extintos.

## **2.6 GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

O Manual Eletrônico de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do COMAER (MCA 172-3 digital), módulo 16, prevê que as contratações e aquisições ocorram de acordo com as rotinas e os procedimentos descritos no manual a serem adotados pelas

Unidades Gestoras.

Contudo, o EMAER, num ato de governança, determina que sejam submetidas à sua prévia autorização, por intermédio dos Agentes Responsáveis pela Ação/ Plano Orçamentário, todas as contratações firmadas no país e no exterior, que envolvam despesa:

- a) a ser executada em mais de um exercício, exceto para a administração da Unidade, isto é, vida vegetativa (ação 2000 ou equivalente);
- b) vinculada a Projeto ou Atividade, a cargo do EMAER.

Ressalta-se que as Unidades Gestoras enquadradas nesta situação, por meio dos Agentes Responsáveis pelas Ações, designados pela Portaria nº 939/GC4, de 8 de julho de 2015, encaminharam mensagem ao Estado-Maior durante o exercício de 2016.

No que tange à regularidade dos processos licitatórios e das contratações, além dos controles internos administrativos de cada UG, o Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR) realizou trinta missões de Auditoria de Avaliação da Gestão, abrangendo 177 Organizações Militares, dentre Unidades Gestoras Executoras (UG EXEC), Credoras (UG CRED) e de Controle (UG CONTROLE). Nas auditorias na área de licitações e contratos, foram identificadas 175 impropriedades que demandaram recomendações, cujas providências são de responsabilidade de cada UG EXEC auditada. A fim de que possam também adotar medidas administrativas julgadas cabíveis, os Órgãos de Direção Setorial recebem uma via dos Relatórios de Auditoria referentes a suas Unidades Subordinadas.

Dessa forma, o EMAER não realiza acompanhamento individual das recomendações de auditoria, cabendo ao CENCIAR o monitoramento do atendimento daquelas recomendações.

Os pontos de auditoria analisados encontram-se na fase de monitoramento pelo CENCIAR, sendo que 57% estão em processo de atendimento às recomendações e 3% haviam sido considerados atendidos e encerrados, quando da realização da consulta ao AUDIFISC, em 28 de junho de 2017, sendo um item considerado irregularidade.

### **Recomendação**

a) solicitar ao CENCIAR que informe ao Estado-Maior, caso existam irregularidades em contratações de serviço e aquisições de material, constatadas a partir das auditorias realizadas.

#### **2.6.1 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

Em consulta ao sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente – MMA, acesso realizado em 23 de junho de 2017, foi constatado que não houve mudanças das organizações Parceiras com Termos formalizados de Adesão à Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P) em relação a 2015; apenas duas Organizações Militares encontram-se relacionadas: o Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTA I e a Comissão de Aeroportos da Região Amazônica – COMARA.

Foi constatada, em consulta ao banco de legislações do COMAER, a elaboração, em 2016, de doze planos de logística sustentável, para as seguintes unidades: CO-DCTA, DCTA, IFI, PASJ, IPEV, IEAV, CLBI, GIA-SJ, CLA, CPOR-SJ, IAE e ITA. Não obstante, cabe divulgar que o Centro de Estudos e Projetos de Engenharia da Aeronáutica – CEPE -

elabora projetos de engenharia, para o COMAER, prevendo o cumprimento dos requisitos de sustentabilidade, segundo a IN nº 01, de 19/01/2010. Contudo, conforme Relatório de Gestão, no item 4.4.1, a norma interna de implantação do Plano de Logística Sustentável (PLS) no âmbito do COMAER encontra-se em elaboração.

Segundo o Relatório ainda, a UPC propôs a criação de um setor, na atual Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica- DIRINFRA (que substituiu a DIRENG em 2017) - para responder pela questão ambiental no COMAER.

Dessa forma, conclui-se que as Unidades do COMAER adotam ações isoladas de sustentabilidade ambiental, em consonância com os eixos da A3P; porém, em razão da inexistência de política de âmbito geral do COMAER e da autonomia que dispõem essas OM, essas ações de sustentabilidade são difusas e não estruturadas.

### **Recomendações**

a) elaborar normativos internos (políticas e diretrizes) voltadas para a Gestão Ambiental, com abrangência em todo o COMAER, objetivando o cumprimento do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, e da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 10, de 12 de novembro de 2012;

b) estabelecer, em coordenação com o Órgão de Direção Setorial, a criação do Setor da DIRINFRA responsável pelo aspecto ambiental no âmbito do COMAER.

## **2.7 AVALIAÇÃO DE PASSIVOS**

No Comando da Aeronáutica, de acordo com o módulo 4 do Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial- MCA 173-2 (digital), a obrigação do reconhecimento do passivo e de efetuar os registros contábeis no SIAFI é de cada Unidade Gestora Executora (UG EXEC), ainda que a despesa seja de responsabilidade da UG Credora (UG CRED) ou da UG Controle (UG CONTROLE), cabendo a essas o dever de informar à UG EXEC a ocorrência do fato gerador.

O módulo orienta, de forma a ratificar a correção do cálculo e a identificar a motivação da assunção, que para o reconhecimento do passivo sem a correspondente execução orçamentária, a UG deverá abrir Processo Administrativo de Gestão (PAG) específico, onde constará, obrigatoriamente:

- a) a importância a pagar;
- b) os dados do credor (nome, CPF ou CNPJ e endereço);
- c) a data de vencimento do compromisso (se for o caso);
- d) a causa da inobservância do empenho;
- e) o relatório da despesa ocorrida;
- f) a documentação que originou tal situação (se for o caso).

Ainda, de acordo com o módulo 4, antes de fazer o registro, a Unidade Gestora deverá realizar contato com a SEFA/DIREF/SUCONT, como Órgão de Direção Setorial responsável por gerir as atividades relativas à execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos recursos do COMAER, a fim de receber orientações sobre procedimentos para efetuar o registro da obrigação.

A partir da análise do relatório do Tesouro Gerencial, extraindo todas as Notas de Sistema(NS) que utilizaram a situação “LPA330 (APROPRIAÇÃO DE PASSIVO CIRCULANTE)”, conforme manual eletrônico, foram identificados os seguintes passivos assumidos em 2016, relativos a anos anteriores, sem previsão orçamentária, que cumpriram o previsto em manual para a realização do registro:

UG EXEC	NS	FAVORECIDO	VALOR	CRITÉRIO
120017	7651, 7678, 7681, 7682, 7686, 7697, 7721, 7728, 7730, 7731, 7734 e 7742	00331788002405	127.575,29	Decreto nº 93.872, art. 22, parágrafo 2º, alínea c.
120017	12018, 12024 e 12027	21551379000874	6.885,00	Decreto nº 93.872, art. 22, parágrafo 2º, alínea c.

Quadro 9: Notas de Sistema na situação LPA330

Fonte: SIAFI 2016

No exame do Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2016, que abrange o resultado de todas as unidades gestoras que realizam execução financeira, orçamentária e patrimonial no SIAFI sob a estrutura administrativa da UPC, não há notas explicativas sobre passivos sem suporte orçamentário na Demonstração Contábil, considerando que o montante apurado não teve materialidade na variação dos resultados dos exercícios anteriores, embora estejam registrados corretamente.

Desta forma, conclui-se que existem controles administrativos sobre os passivos assumidos sem prévia previsão orçamentária.

## **2.8 GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

Os trabalhos de avaliação da gestão de Tecnologia da Informação (TI) concentraram-se em identificar se as políticas implantadas e os resultados alcançados estão em consonância com o planejamento estratégico de TI para o COMAER, analisando os seguintes aspectos:

- a) identificação das principais ações decorrentes da atuação do Comitê Diretivo de Tecnologia da Informação (COMTI) e sua efetividade;
- b) verificação da existência de Plano Estratégico de TI ou de normativo similar que institua políticas e diretrizes de TI;
- c) aderência dos objetivos setoriais de TI aos objetivos estratégicos de TI e sua contribuição para atingimento dos objetivos estratégicos do COMAER;
- d) verificação das metas relacionadas aos objetivos de TI;
- e) verificação da existência de sistemática e forma de tratamento de identificação, avaliação e tratamento de riscos;
- f) identificação da gestão de TI como fator contribuinte para a reestruturação do COMAER.

O COMTI foi instituído em 2013 e atua nos assuntos relacionados ao planejamento e à coordenação de ações estratégicas voltadas à governança de TI no COMAER, além

de ratificar as prioridades de investimento e alocação de recursos e tratar de potenciais conflitos relacionados à adoção de soluções de TI.

No exercício de 2016, foi realizada uma reunião com a finalidade de discutir o limite de recursos financeiros para o biênio 2016/2017, de acordo com o planejamento efetuado pelo EMAER, face às restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal.

A gestão de TI no COMAER se faz de forma descentralizada, coordenada pelos Órgãos de Direção Setorial e de Assessoria Direta ao Comandante (ODSA). Porém, encontra-se em elaboração o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), documento esse que terá por objetivo orientar os ODSA na condução de suas atividades de TI e na elaboração de seus PDTI.

Permanecem em vigor os principais normativos na área de TI: a Política do Comando da Aeronáutica para a Tecnologia da Informação (DCA 14-7, De 2013) e a Política de Segurança da Informação do Comando da Aeronáutica (DCA 14-8, de 2013), as quais elencam objetivos e diretrizes de TI.

Esses objetivos relacionam-se aos objetivos estratégicos do COMAER de forma abrangente, principalmente no que tange ao suporte de Tecnologia da Informação e comunicação. De forma mais efetiva, estão relacionados ao objetivo estratégico “Racionalizar a estrutura e a gestão organizacional da Força Aérea Brasileira”.

Mesmo havendo a definição de objetivos estratégicos para TI, a ausência de um PETI e da apresentação dos PDTI dos ODSA durante os trabalhos de auditoria impossibilitou a:

- a) identificação do alinhamento dos objetivos de TI, ao longo da cadeia de comando do COMAER;
- b) identificação das metas e tarefas dos objetivos;
- c) verificação do atingimento das metas, conseqüentemente, impossibilitando a avaliação da efetividade das políticas e atividades de TI;
- d) avaliação da gestão de riscos e, conseqüentemente, dos controles internos e indicadores relacionados aos objetivos de TI;
- e) avaliação da forma de acompanhamento, pelo EMAER, da efetividade das políticas e objetivos de TI para o COMAER. Apenas as atividades executadas pela DTI (COM-GAP) foram objeto de resposta da Solicitação de Auditoria nº 4/2017. Nenhum outro ODS respondeu aos questionamentos, evidenciando o universo de políticas descentralizadas de TI e a ausência de acompanhamento das mesmas, por parte do ODG.

Na análise dos principais sistemas de informática em funcionamento no COMAER, verificou-se que foram citados apenas os sistemas que estão sob a responsabilidade da DTI, não havendo menção a sistemas importantes como os responsáveis pelo controle de tráfego aéreo e controle de prevenção de acidentes aéreos, relacionados a objetivos estratégicos fundamentais e à missão precípua da FAB.

### **Recomendações**

- a) concentrar políticas e diretrizes de TI, consolidando-as no PETI para o COMAER e nos PDTI para as ODSA;

b) os PDTI dos ODSA devem apresentar objetivos setoriais de TI alinhados aos objetivos estratégicos de TI elencados no PETI;

c) os PDTI dos ODSA devem apresentar, para cada objetivo setorial de TI, tarefas, metas e prazos estabelecidos, que possam ser monitorados pelo EMAER;

d) criar metodologia de acompanhamento das metas relacionadas aos objetivos setoriais de TI, garantindo que as mesmas estejam em consonância com os objetivos estratégicos de TI elencados no PETI;

e) o EMAER e os ODSA deverão contemplar, em seus respectivos normativos (PETI e PDTI), política de gestão de riscos, possibilitando assim a criação de controles internos e indicadores de TI;

f) utilizar as ferramentas de TI na criação de indicadores que possibilitem a mensuração de dados relevantes, auxiliando no acompanhamento do processo de reestruturação do COMAER, possibilitando a tomada de ações corretivas, caso necessário.

## **2.9 GESTÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO**

Os imóveis da União e de terceiros utilizados pelo COMAER são cadastrados em dois sistemas: Sistema de Gerenciamento de Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet e Sistema de Gerenciamento do Patrimônio Imobiliário da Aeronáutica – SIGPIMA, que é um sistema informatizado, sob a responsabilidade da Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica - DIRINFA, destinado ao gerenciamento dos imóveis sob a jurisdição ou posse do COMAER, com a finalidade de coletar, processar, armazenar e atualizar as informações necessárias ao planejamento, à execução e ao controle das atividades inerentes ao Sistema de Patrimônio Imobiliário do COMAER.

A Norma do Sistema de Patrimônio do Comando da Aeronáutica, NSCA 87-1, elaborada pela Diretoria de Engenharia da Aeronáutica (atual DIRINFRA), reeditada pela Portaria COMGAP nº 11/2EM, de 29 de abril de 2011, é a principal norma interna da Área de Patrimônio no COMAER.

Não foram apresentados, no Relatório de Gestão de 2016:

a) a qualidade e a completude dos registros das informações dos imóveis no SPIUnet;

b) a informação sobre a ocorrência e os atos de formalização de cessão, para terceiros, de imóveis da União sob a responsabilidade da unidade, ou de parte deles, para empreendimento com fins lucrativos ou não, informando o locador, a forma de contratação, os valores e benefícios recebidos pela unidade jurisdicionada em razão da locação, a forma de contabilização e de utilização dos recursos oriundos da locação;

c) as despesas de manutenção e a qualidade dos registros contábeis relativamente aos imóveis;

d) os riscos relacionados à gestão dos imóveis e os controles para mitigá-los.

No Relatório de Gestão 2016, foram apresentadas as legislações no âmbito do COMAER que normatizam a matéria relacionada aos riscos na gestão dos imóveis e os controles implantados para mitigá-los, com base na NSCA 87-3 e ICA 87-4. No entanto, na análise da equipe de auditoria, visando os princípios da concisão e objetividade, tais

apresentações não tratam dos riscos relativos aos macroprocessos na gestão do patrimônio imobiliário.

Por intermédio da Solicitação de Auditoria — SA nº 11, buscou-se compreender correlação entre os registros do SPIUnet, sistema da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), com os registros no SIGPIMA, este destinado ao gerenciamento dos imóveis sob a jurisdição ou posse do COMAER, de modo que se verifique a harmonização dos registros do SIGPIMA com o SPIUnet.

Entretanto, foi esclarecido na SA que os sistemas atendem a propósitos distintos. O SIGPIMA é um sistema interno que contém informações sobre a cadeia dominial do imóvel e informações administrativas como o Registro Geral do Imóvel (RGI) e o responsável patrimonial, enquanto que o SPIUNet efetua o *link* entre o financeiro e o SIAFI.

Às UGEXEC do COMAER compete, dentro do seu âmbito de atuação, planejar, coordenar e executar as atividades previstas pelo Sistema de Patrimônio da Aeronáutica para a localidade e aquelas correlacionadas à manutenção, restauração, adaptação, reforma ou construção de bens imóveis.

É da competência do Gestor de Imóveis das UGEXEC do COMAER a responsabilidade pela execução dos atos necessários ao cadastro, contabilização, regularização e administração dos imóveis a cargo da Unidade Gestora, incluindo emissão das notas de lançamento – NL referentes às modificações patrimoniais dos bens imóveis, bem como pela consistência dos registros contábeis referentes aos bens imóveis, com os documentos que deram origem aos lançamentos no SIAFI. As correções dos registros contábeis são realizadas pela própria UGEXEC, nas inspeções da organização superior, e por ocasião das auditorias realizadas pelo CENCIAR.

### **Recomendações**

A DIRINFRA é o Órgão Central do Sistema de Patrimônio do Comando da Aeronáutica (SISPAT) e deve agir no sentido de orientar as unidades gestoras a manterem os dados no SIGPIMA e no SPIUNet atualizados e coincidentes, conforme mencionado na Portaria nº 674/GC3, de 5 de maio de 2014, que propôs uma reformulação do SISPAT.

(...)

#### **À DIRINFRA compete:**

I - normatizar, planejar, implantar, integrar e coordenar as atividades nas áreas de interesse;

(...)

IX - realizar inspeções e auditorias nos Elos do Sistema;

(...)

Cabe ao EMAER orientar a DIRINFRA, conforme mencionado na Portaria nº 674/GC3, de 5 de maio de 2014 que propôs uma reformulação do SISPAT.

(...)

#### **Ao EMAER compete:**

I - planejar, coordenar e avaliar estrategicamente os assuntos de interesse do COMAER referentes ao Patrimônio;

(...)

IV - elaborar a política e as diretrizes estratégicas relativas às atividades de Patrimônio do COMAER.

## **2.10 GESTÃO DE RECEITAS**

Para avaliar a gestão das receitas no âmbito do COMAER, foram estabelecidas as seguintes questões de auditoria:

a) como é realizado o acompanhamento da arrecadação das receitas previstas na LOA?

b) há acompanhamento gerencial da arrecadação de receitas no COMAER? Quais são os pontos de controle existentes?

c) a arrecadação das receitas previstas na LOA 2016 foi alcançada?

Também foram verificadas as informações apresentadas no Relatório de Gestão a respeito das receitas arrecadadas no Fundo Aeronáutico, com o objetivo de verificar a compatibilidade das informações apresentadas em face dos registros do SIAFI.

Foi solicitada a descrição do processo de arrecadação de receitas do Fundo Aeronáutico, tendo sido apresentado pelo gestor o que segue:

As receitas do Fundo Aeronáutico são todas arrecadadas por meio de GRU, onde cada código de recolhimento possui um roteiro contábil que conduz a receita à sua classificação e destinação. Esse procedimento é determinado pela STN, ou seja, a DIREF não possui ingerência na alteração desse fluxo.

A DIREF possui os seguintes pontos de controle para a arrecadação das receitas: Mapa Semanal, onde se verifica o total arrecadado por fonte; Prestação de Contas, onde mensalmente se verifica o total arrecadado por fonte; e bimestralmente, onde se compara se o total arrecadado está de acordo com o previsto na LOA, para que sejam feitas correções da reestimativa de arrecadação no SIOP. A responsabilidade desses pontos de controle é da SUFIN-1.3/SUFIN-1/SUFIN/DIREF.

A gestão das receitas é feita por meio dos pontos de controle, de forma a evitar frustrações daquelas. Quando se observa que uma receita não atingirá o previsto no ano, atua-se diretamente junto às UG arrecadoras e na reestimativa do SIOP. O repasse e sub-repasse das receitas para que as UGE efetuem os pagamentos das despesas sucedem a descentralização de créditos, que são estabelecidos no Plano de Ação elaborado pelo EMAER. Quando uma UGE recebe um crédito orçamentário, automaticamente, no SIAFI, esta UGE acumula um saldo financeiro a solicitar à DIREF, por meio do sistema SIAFI NOVO (SIAFI WEB).

Existe também a gestão do Fundo Aeronáutico, que é definida pela Comissão Gestora desse, onde se definem as políticas de aplicação financeira dos recursos desse Fundo.

Apesar de existirem receitas de maior relevância em razão do montante, a gestão e os acompanhamentos gerenciais são os mesmos para todas elas. A única diferença a ser ressaltada é que na fonte que alimenta o SIS-CEAB, maior receita do Fundo Aeronáutico (representa cerca de 64% de todo o FAer no exercício 2017), a SUFIN-1 realiza visitas técnicas ao DECEA, com o intuito de verificar a consistência dos dados de arrecadação.

Foram apresentadas evidências do acompanhamento realizado através dos Mapas Semanais, das Prestações de Contas mensais e dos Mapas de Acompanhamento Bimestral.

Entretanto, em relação à visita técnica ao DECEA, com base na documentação apresentada, não é possível afirmar que se constitui ponto de controle efetivo. As evidências apresentadas durante os trabalhos de campo, a exemplo do Relatório de Verificação nº 001/2016, contém divergências em relação às medidas corretivas registradas no Ofício nº 1/ATAN3/3639, de 2 de março de 2017.

A respeito das informações sobre a arrecadação de receitas do Fundo Aeronáutico, apresentadas no Relatório de Gestão, foi identificado que o Quadro 4.5.1.1 não apresenta a totalidade das receitas arrecadas no exercício, o que fica evidenciado quando se realiza comparação com as informações apresentadas nas Tabelas 6.3.2 e 6.3.3 do Anexo II do mesmo Relatório de Gestão e com os dados obtidos em consulta ao Tesouro Gerencial – SIAFI. Em que pese as receitas que deixaram de ser apresentadas possuem menor representatividade, considera-se que os valores apresentados entre as diversas peças do Relatório de Gestão devem manter unidade entre si, bem como compatibilidade com os registros do SIAFI.

O COMAER possui normativo interno com orientações sobre a arrecadação das receitas, o Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Comando da Aeronáutica - MCA 172-3, que em seu Módulo 3 dispõe sobre os procedimentos de arrecadação de receitas. Foi identificado que o enquadramento do código 22056-6, apresentado no referido Manual, não se encontra compatível com o inciso I, do Art. 1º, da Portaria nº 431/GC6, de 8 agosto 2011. Esse código refere-se ao fato gerador previsto no inciso V, do Art. 1º da referida Portaria.

A Portaria nº 431/GC6, de 8 agosto 2011, foi alterada pela Portaria nº 1.727/GC6, de 24 de setembro de 2013, que incluiu o inciso XLIII. Verifica-se que o Módulo 3 do MCA 172-3 não prevê o código de arrecadação relacionado a esse inciso.

Durante a análise das receitas arrecadas pelo Fundo Aeronáutico, foram identificadas três fontes de recursos oriundas de convênios, cujas orientações para os gestores se encontram detalhadas no item 11.3.4.5, Módulo 11 do MCA 172-3. Em relação a essas receitas foi identificado, por meio da Mensagem Direta nº 5/SUCONV-2/956, de 27 de fevereiro de 2016 que a SEFA informou ao EMAER sobre os convênios de receita com previsão de vigência para 2016.

Em relação às Missões Aéreas Indenizáveis – MAI, o normativo interno Diretriz Missões Aéreas Indenizáveis – DCA 400-48 de 2010, tem por finalidade estabelecer normas administrativas referentes às MAIs executadas pelo COMAER.

Para melhor compreensão das MAIs e identificação dos pontos de controle, foi solicitado ao gestor que apresentasse seu fluxo de execução, ilustrado a seguir:

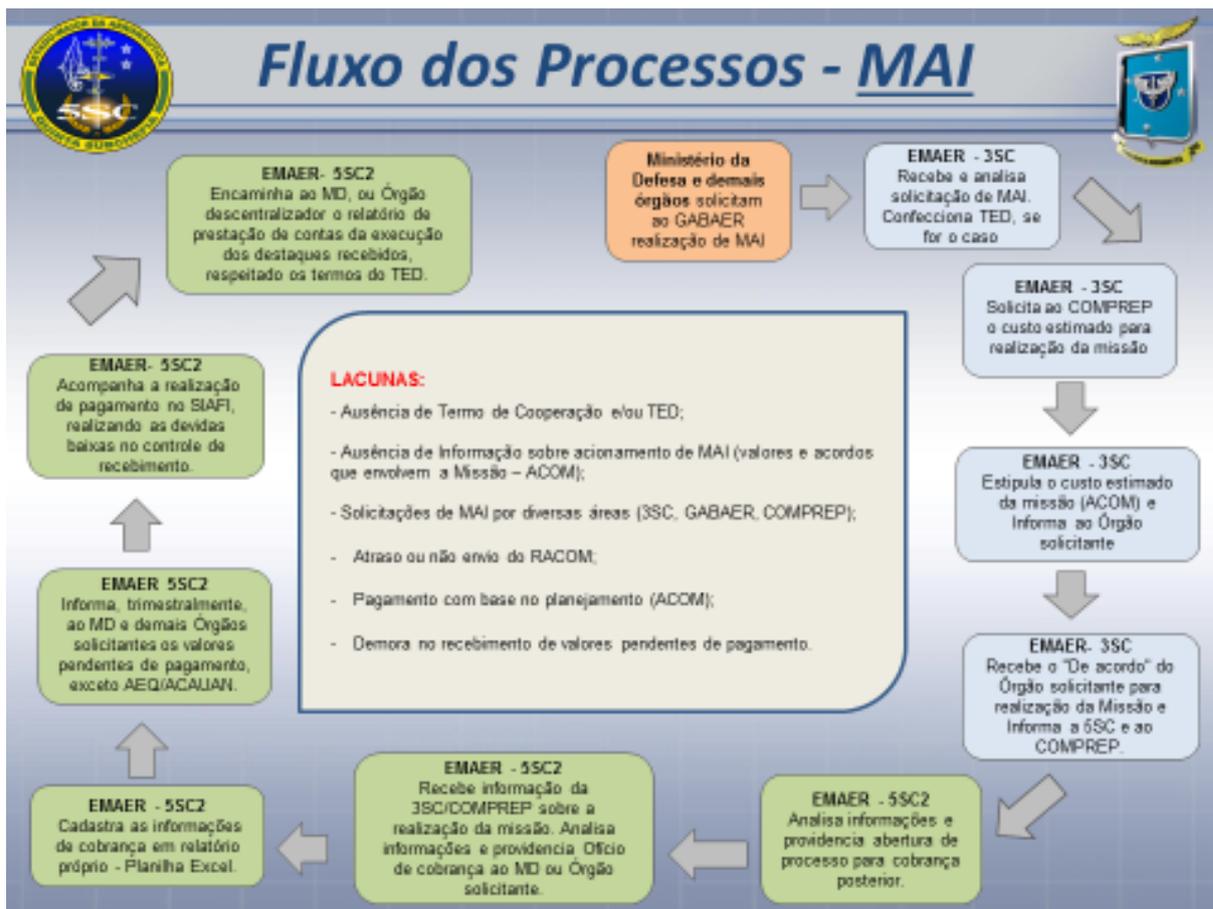


Figura: 1 Descrição do fluxo das MAIs.

Fonte: Resposta ao item 1 da Solicitação de Auditoria nº 07/2017.

Adicionalmente, foi informada a existência de onze Acordos Específicos, vigentes no exercício de 2016, regulando as relações para execução da MAI cujos principais órgãos solicitantes são os Ministério da Saúde, Justiça e Integração Nacional. Também foi apresentada a planilha utilizada para acompanhar o recebimento dos valores. Em razão da grande maioria das MAIs ocorrerem entre órgãos da administração pública, o recebimento do recurso faz-se mediante destaque e o restante dos recursos é recolhido por meio de GRU, quando o órgão solicitante é entidade privada.

Foi analisada a documentação referente a cinco MAIs, sendo que as principais fragilidades identificadas são as seguintes:

- Processos Administrativos de Gestão – PAGs apresentam deficiências na autuação, indexação, numeração e apresentação dos documentos na ordem cronológica;
- ausência de documentação necessária à adequada instrução processual, tais como Apólice de Seguro, Ofícios, Acordos de Cooperação e Acordos Específicos;
- documentos sem assinatura ou sem data;
- dificuldade de acompanhamento da execução das MAIs, bem como de vinculação dessas aos Acordos de Cooperação (“guarda-chuva”) e aos Acordos Específicos, ocasionando dificuldades no cruzamento dos valores recebidos e a receber;

e) ausência de previsão, no Termo de Execução Descentralizada (TED), de complemento ao pagamento, caso o custo real da missão seja superior ao valor original. O TED prevê apenas a devolução de valores pela FAB, quando o custo real é menor que o previsto.

Em razão dessas ocorrências, devem ser adotados controles, de forma a tornar mais efetivo o acompanhamento das MAIs, aprimorando a gestão e o monitoramento desses processos.

### **Recomendações**

a) relacionar, no próximo Relatório de Gestão, a totalidade das receitas arrecadas pelo Fundo Aeronáutico, sendo que valores menos representativos podem ser informados de forma consolidada, em uma única linha, cujo título deve identificar essa situação;

b) efetuar gestões para que o módulo 3 do MCA 172-3 seja atualizado para corrigir o enquadramento do código 22056-6 no MCA 172-3, compatibilizando-o com o inciso V, do Art. 1º, da Portaria nº 431/GC6, de 8 agosto 2011;

c) efetuar gestões para que o módulo 3 do MCA 172-3 seja atualizado para prever a vinculação com o código de arrecadação correlacionado ao inciso XLIII da Portaria nº 1.727/GC6, de 24 de setembro de 2013, que inclui esse inciso na Portaria nº 431/GC6, de 8 agosto 2011;

d) em relação às MAIs, recomenda-se que sejam adotadas as seguintes providências, para todos os processos:

i. autuá-los, indexá-los, numerá-los e dispor os documentos em ordem cronológica, do mais antigo para o mais recente;

ii. indexar, ao PAG, todos os documentos que suportem as informações, de acordo com o previsto na DCA 400-48, de 2010;

iii. todos os documentos autuados devem estar datados e assinados;

iv. relacionar, nos PAGs, os Acordos de Cooperação gerais (“guarda-chuva”) e todos os Acordos Específicos a ele vinculados;

v. explicitar, nos novos Termos de Execução Descentralizada, cláusula prevendo que o custo efetivo da missão pode ser superior ao valor originalmente previsto e que, na ocorrência de tal situação, diferenças de custo a maior deverão ser objeto de pagamento complementar.

## **2.11 CONTROLES INTERNOS**

O item 11 do Anexo II, da DN - TCU nº 156, de 2016, estabelece que as unidades de controle interno deverão proceder à avaliação sobre a qualidade e a suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC, com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controle interno da unidade: a) ambiente de controle; b) avaliação de riscos; c) atividade de controle; d) informação e comunicação; e) monitoramento.

Desta forma, utilizou-se os princípios de cada componente, de acordo com critérios pré-estabelecidos e aplicados no âmbito do Ministério da Defesa, realizados em nível de Entidade (COMAER), de acordo com a metodologia estabelecida na Nota Técnica Conjunta nº 01/2016/CISSET-MD/CCIEx/CCIMAR/CENCIAR, de 30 de junho de 2016.

Para tanto, foi enviado ao EMAER questionário de avaliação de controles internos, de forma a obter-se a autoavaliação, com o objetivo de realizar comparativo com a avaliação executada pela equipe de auditoria. Das 34 questões apresentadas, 9 foram consideradas pelos gestores como fora do âmbito de atuação do EMAER no nível de entidade e, em consequência, deveriam ser direcionadas para os órgãos de direção setorial, centrais sistêmicos ou UG executoras específicas. Todas as questões, na autoavaliação, receberam grau máximo, resultando no grau de nível Avançado em todos os elementos do sistema de controle interno da UPC.

A análise da equipe de auditoria, diversamente, obteve os seguintes resultados:

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS	AVALIAÇÃO	
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO
<b>Sistema de Controle Interno</b>	87,63%	Aprimorado
Ambiente de Controle	93,64%	Avançado
Avaliação de Risco	72,50%	Aprimorado
Atividades de Controle	82,00%	Aprimorado
Informação e Comunicação	100,00%	Avançado
Monitoramento	90,00%	Aprimorado

Quadro 10: Consolidação da avaliação dos controles internos da UPC pela equipe de auditoria.  
Fonte: Elaborado a partir das análises da equipe de auditoria.

### **Ambiente de Controle**

Em relação ao estabelecimento de código de conduta e políticas apropriadas ao comportamento moral e ético, há evidência de equívoco na interpretação da questão, haja vista a resposta embasada nas atividades de correição. Entretanto, esta questão objetiva identificar normas de conduta ética na UPC. Na análise da equipe, entende-se que o COMAER encontra-se no grau máximo, pois a política de conduta é o Estatuto dos Militares, Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que estabelece o comportamento ético e moral esperado. Nos cursos de formação ministrados regularmente, há conteúdos específicos sobre o Estatuto dos Militares, garantindo ampla divulgação e conhecimento para todo o efetivo.

Quanto à existência de canais de recebimento de denúncias formalmente instituídos, foi respondido pelo EMAER, com relação à SA 01/2017:

No COMAER, controlado e acompanhado pelo CECOMSAER, o e-OUV é um canal integrado para encaminhamento de manifestações (denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios) a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Está disponível na Internet, no endereço <http://sistema.ouvidorias.gov.br/>, com funcionamento 24 horas.

O CECOMSAER iniciou efetivamente o recebimento de demandas via Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal em 2016, totalizando 72 pedidos formulados, sendo 32 solicitações, 23 reclamações, 11 denúncias e 6 sugestões. Os temas mais recorrentes foram Pagamento, Educação, Saúde e Orçamento.

No exame da estrutura organizacional, verifica-se a existência de organograma formalmente estabelecido pelo Decreto nº 6.834, de 2009, que aprova a Estrutura Regimental

do Comando da Aeronáutica. Cabe registrar que o COMAER passa por um processo de reestruturação organizacional, cujas alterações foram formalizadas pelo Decreto nº 8.909, de 22 de novembro de 2016 e cuja alterações constam no item 1.2 do Relatório de Gestão. Em razão disso, verificou-se que o Regimento Interno do Comando da Aeronáutica RICA 20-36, de 2009 encontra-se desatualizado.

### **Avaliação de Risco**

Em relação a elaboração de planejamento, verifica-se a existência do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) 2016 - 2041 – PCA 11–47, de 2016, Planos Setoriais – PLANSET e Programas de Trabalho Anuais – PTA em toda estrutura organizacional do COMAER.

No PEMAER, o Comando da Aeronáutica define dez objetivos estratégicos no prazo temporal de 25 anos, assim como estabelece as diretrizes gerais. Contudo, não foram quantificadas metas para mensuração do atingimento dos objetivos estratégicos, tampouco indicadores.

Foram solicitadas informações sobre as providências adotadas no exercício de 2016, para a implantação da política de gestão de riscos no âmbito do COMAER, bem como do Comitê de Governança, Riscos e Controles. Foram solicitadas, ainda, informações sobre o estágio de implantação e a apresentação da documentação comprobatória correspondente. Segue a resposta:

As ações adotadas estão presentes no Relatório de Gestão 2017, ano base 2016, conforme capítulo 3 – Governança, Gestão de Riscos e Controles Internos. Adicionalmente, encaminho a V. S.<sup>a</sup> a DCA 11-82 - Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica, em anexo, que encontra-se atualmente no GABAER para aprovação.

Foram identificados normativos voltados para processos de natureza operacional, com o objetivo de identificar e tratar riscos, podendo ser elencados:

- a) DCA 7-3/2012 - Política de Gestão de Riscos de Segurança e Tecnologia da Informação do DECEA;
- b) ICA 7-26/2013 - Processo de Gestão de Riscos de Segurança e Tecnologia da Informação do DECEA;
- c) ICA 63-26/2010 - Gerenciamento do Risco à Segurança Operacional no SISCEAB;
- d) MCA 63-14/2012 - Manual de Gerenciamento de Risco à Segurança Operacional no SISCEAB;
- e) ICA 80-13/2016 - Gerenciamento de Riscos em Projetos e Atividades do DCTA;
- f) ICA 7-6/2013 - Processo de Gestão de Riscos de Segurança e Tecnologia da Informação do DECEA.

Considerando que:

a) os normativos identificados para tratamento de riscos são voltados para processos de natureza operacional, limitado o âmbito de jurisdição ao Grande Comando que o editou – DECEA e DCTA;

b) as ações sistêmicas para implementação do previsto na IN Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, com enfoque em todo o COMAER, foram iniciadas em 2016 e encontram-se em fase de aprovação.

Pode-se concluir que a gestão de riscos encontra-se em sua fase de implantação, no âmbito do COMAER, a despeito de ter obtido pontuação compatível com o nível ‘Aprimorado’ na escala adotada. Cabe ressaltar que tal pontuação encontra-se muito próxima do nível abaixo – ‘Intermediário’.

### **Atividades de Controle**

A respeito das atividades de controle desenvolvidas no âmbito do COMAER, pode-se afirmar que o principal normativo vigente é o Regulamento de Administração da Aeronáutica RCA 12-1, de 2014, que tem por finalidade estabelecer procedimentos padronizados para todas as OM do COMAER, disciplinar atribuições e encargos, além de definir as responsabilidades dos Agentes da Administração e de demais detentores de bens, valores e dinheiros públicos, sob responsabilidade do COMAER.

Pode-se afirmar que, de maneira geral, as atividades de controle descritas no RCA 12-1, de 2014 são efetivamente aplicadas em todo o âmbito do COMAER, constatação embasada nas atividades de auditoria realizadas por este Centro em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna de Gestão (PAAIG).

Com referência ao acompanhamento por parte da Alta Administração sobre o desempenho em relação a orçamentos, previsões e resultados de períodos anteriores, foi informado pelo EMAER que:

A 5ª Subchefia do EMAER, através da 5SC3, elabora o Anuário do Planejamento Orçamentário (APO) que é o retrato do planejamento orçamentário em relação à Lei de Orçamento Anual (LOA) e ao Plano de Ação do Comando da Aeronáutica (COMAER), refletindo a distribuição dos recursos destinados às diversas atividades e projetos das Ações do COMAER e servindo de material de apoio para decisões futuras.

Este trabalho é importante, pois possibilita conhecer os detalhes do orçamento do COMAER, fornecendo uma visão mais aproximada dos valores executados frente ao plano balizado, de forma a promover avanços e o aperfeiçoamento do processo de planejamento orçamentário da Aeronáutica.

As informações inseridas têm como objetivos:

- comparar o Plano de Ação do COMAER com a Dotação

Atual;

- identificar a relação entre os valores empenhados e o Plano de Ação para as despesas discricionárias;

- identificar a relação entre os valores liquidados e os empenhados para as despesas discricionárias; e

- quantificar o impacto dos recursos orçamentários recebidos por Destaque no orçamento do COMAER.

Essas relações permitirão a análise global da situação no exercício com a intenção de proporcionar suporte técnico nas tomadas de decisão,

auxiliando a elaboração do planejamento orçamentário para o atendimento das necessidades organizacionais e o cumprimento da missão institucional do CO-MAER.

O resultado da relação entre o Plano de Ação e a Dotação Atual possibilitará a identificação de interferências externas ao planejamento inicial. O da relação entre o valor empenhado e o Plano de Ação possibilitará a identificação de como está o planejamento. O da relação entre o valor liquidado e o valor empenhado possibilitará, principalmente, a reflexão sobre a distribuição dos limites de movimentação de empenho por Ação.

Essas análises e relações, no entanto, não devem ser consideradas como acompanhamento e monitoramento orçamentário, nem tem a pretensão de substituí-los, visto que as atividades de acompanhamento e monitoramento, dentro do exercício, são realizadas pela 7ª Subchefia do EMAER.

A equipe de auditoria verificou que a 5ª, 6ª e 7ª Subchefias do EMAER realizam o acompanhamento dos planos orçamentários. É relevante que este acompanhamento seja levado ao conhecimento da Alta Administração, formalmente, pelos agentes responsáveis e pelo EMAER. A inexistência de indicadores revela fragilidade no acompanhamento das metas físicas no SIOP. Não foi possível identificar se essas informações, de fato, subsidiam o processo de tomada de decisão.

Quanto ao acompanhamento, em todos os níveis de atividades, dos relatórios de desempenho e monitoramento dos resultados em relação às metas, foi informado pelo EMAER que:

No processo de monitoramento temático do Plano Plurianual (PPA), os agentes responsáveis são orientados por este Estado-Maior no monitoramento de todos os atributos, examinando relatórios, analisando informações e tendências, entre outras atividades, na busca dos melhores resultados das metas planejadas.

Os agentes responsáveis são definidos através de Portaria GC4, atualmente vigente a Portaria 939/GC4, de 08 de julho de 2015, e sua atualização aguardando publicação, com previsão para este mês de junho. Nesta Portaria, são ainda estabelecidas as competências desses Agentes da Administração responsáveis pelo Planejamento, Gestão e Monitoramento dos Indicadores, Objetivos, Metas e Empreendimentos Individualizados do Plano Plurianual (PPA), bem como pelo Planejamento, Gestão e Acompanhamento da execução orçamentária das Ações constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA) e respectivos Planos Orçamentários, sob a responsabilidade do CO-MAER.

Importante ressaltar que o PPA trata-se de um instrumento de planejamento, orçamentação, gestão e execução das políticas públicas, organizado por temas a elas relacionados e contendo as orientações para implementação das ações governamentais para atendimento das demandas exigidas pela Sociedade Brasileira que visa viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, bem como orientar a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos. Tais políticas públicas se organizam em temas vinculados aos mais diversos problemas da sociedade e se desdobram em um conjunto de Programas específicos que compõem o PPA, denominados Programas Temáticos. Esses programas temáticos são compostos pelos seguintes atributos: Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas. Além desses programas, existem outros destinados ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental denominados “programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado”.

Na condução do monitoramento dos resultados e metas perseguidos no exercício de 2016, identifica-se uma fragilidade na condução sistêmica, visto que a Portaria nº 939/GC4, de 8 de julho de 2015, não contempla todas as ações vigentes em 2016, principalmente em razão do novo ciclo do PPA 2016-2019 que se iniciou e, dessa forma, algumas ações orçamentárias não possuem responsáveis formalmente designados.

A respeito de indicadores de desempenho, foi informado em entrevista que se encontram em elaboração quatro novos indicadores institucionais, a fim de melhor subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária, complementando os dois atuais indicadores previstos no PPA.

No que se refere ao desenvolvimento de atividades de controle para avaliar a integridade, a precisão e a disponibilidade do processamento da tecnologia, o EMAER informou que:

Esta atividade refere-se a procedimentos internos de cada OM, sendo acompanhada pelos Controles Internos da OM e auditada pelo CENCIAR. Importante destacar que cada ODS possui o seu PDTI (Plano Diretor de Tecnologia da Informação) que está alinhado com o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) e a Política do COMAER para a TI (DCA 14-7/2013).

Esta equipe de auditoria identificou que não há um monitoramento estruturado e periódico do EMAER em relação a atividades de tecnologia da informação. Além disso, a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, órgão central de TI no COMAER, não possui ação efetiva na coordenação das atividades de TI de modo sistêmico. Há autonomia, especialmente do DECEA e do DCTA, nos sistemas voltados para as atividades-fim, na gestão de TI. Soluções alternativas são propostas isoladamente para a mesma atividade, o que causa dificuldades para a gestão, sendo adotada mais de uma ferramenta para um mesmo processo.

### **Informação e Comunicação**

A respeito do fluxo das informações relevantes do COMAER, verifica-se atendimento adequado em relação à identificação, documentação, armazenamento e comunicação.

Há instrumentos de comunicação institucional que possuem efetivo alcance em todos os níveis da estrutura do COMAER, sendo que as principais ferramentas são: Rede de Computadores Interna do Comando da Aeronáutica - INTRAER, correio eletrônico e Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos da Aeronáutica – SIGADAER.

Em relação à comunicação externa, os principais canais de acesso ao cidadão são o Portal FAB, o Serviço de Informações ao Cidadão da Força Aérea Brasileira – SIC-FAB, o e-OUV, o Fale Conosco e as mídias sociais – *Facebook, Flickr, Twitter, YouTube e Instagram*.

Pode-se afirmar que o portal na internet apresenta informações abrangentes sobre a instituição, tais como missão, visão, valores, Comandante, estrutura organizacional, organograma, endereços, telefones das unidades e legislação. Sobre a destinação dos recursos geridos pelo COMAER, o portal redireciona o usuário para *sites* como o Portal da Transparência, Portal de Compras e Portal dos Convênios.

Também são divulgadas as formas de ingresso e relacionados os exames de admissão.

Há uma central com a finalidade de divulgar o conteúdo produzido internamente sob a coordenação do CECOMSAER e dos canais de comunicação existentes como FAB TV, Rádio Força Aérea FM, NOTAER, AEROVISÃO e e-FAB.

A Carta de Serviços ao Cidadão, instituída pelo Decreto nº 6.932, de 11 de agosto 2009, foi atualizada em 2016 e encontra-se disponível para consulta no Portal FAB.

No endereço eletrônico, acessado em 2 de agosto de 2017, são apresentadas diversas informações a respeito da reestruturação da FAB.

### **Monitoramento**

Quanto às atividades relacionadas ao monitoramento do sistema de controle interno, o EMAER informou que:

As atividades de controle são aplicadas dentro de cada OM e auditadas pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica, a quem compete planejar, dirigir, coordenar e executar as atividades de controle interno no âmbito do COMAER, com vistas à aplicação legal, eficiente e eficaz dos recursos alocados ao COMAER.

De acordo com o previsto no Regulamento de Administração da Aeronáutica (RADA) - RCA 12-1, de 2014, o monitoramento contínuo é realizado pelo Agente de Controle Interno – ACI. O CENCIAR também realiza o monitoramento das OM mediante Auditorias de Avaliação da Gestão, em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria – PAAA 2016.

Quanto aos documentos e relatórios de auditoria produzidos pela auditoria interna e TCU, as avaliações ocorrem e são periódicas. As deficiências existem e, assim que identificadas, são encaminhadas para adoção de providências corretivas. Em função do excesso de demanda face ao efetivo reduzido, os Relatórios de Auditoria não são emitidos com a rapidez desejada pelo CENCIAR.

Em relação a contribuição para a melhoria de seu desempenho, pode-se verificar os resultados ratificando-se a evolução qualitativa dos Relatórios de Gestão apresentados pela UPC EMAER, nos últimos três exercícios.

### **Recomendações**

- a) efetuar gestões, no sentido de atualizar o Regimento Interno do Comando da Aeronáutica - RICA 20-36, de 2009, face às alterações decorrentes da reestruturação;
- b) implantação da Política de Gestão de Riscos e do Comitê de Governança, Riscos e Controles;
- c) atualização da Portaria nº 939/GC4, de 08 de julho de 2015, com o objetivo de estabelecer responsabilidades para todas as ações orçamentárias;
- d) elaboração de estudos a respeito da subordinação hierárquica da DTI, com vistas a ampliar sua atuação, de forma sistêmica, no âmbito de todo o COMAER.

## **2.12 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

O escopo para avaliar a confiabilidade e a efetividade dos controles internos relacionados à elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros consistiu em

identificar, na estrutura da Unidade Prestadora de Contas (UPC), os setores responsáveis, as rotinas e os procedimentos internos que deram suporte para os registros dos atos e dos fatos contábeis e financeiros que substanciam as demonstrações.

A metodologia aplicada neste trabalho se caracteriza como qualitativa e de caráter exploratório, uma vez que buscou aprimorar os conhecimentos gerais e específicos sobre o tema. O estudo exploratório proporciona conhecer, com maior profundidade, o assunto, de modo a torná-lo mais claro e perceptível.

Baseado nessa perspectiva e contextualizando a estrutura organizacional da UPC, um dos seus Grandes Comandos, a Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA) atua como órgão de direção setorial, seguida logo abaixo pela Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF) e, subordinada a essa, a Subsecretaria de Contabilidade (SUCONT), à qual pertence a Divisão de Análise e de Procedimentos Contábeis (SUCONT-2), com quem foi estabelecida a interlocução com o EMAER, perante a equipe de auditoria, a fim de possibilitar o desenvolvimento dos trabalhos da auditoria de contas.

Nos trabalhos, buscou-se identificar a presença dos componentes de avaliação dos controles internos correlatos com: o ambiente de controle, a avaliação de riscos, as atividades de controle, as informações e comunicações, bem como o monitoramento.

A avaliação do desempenho da SUCONT-2 levou em consideração, dentre suas atribuições, as análises das demonstrações contábeis, os procedimentos de execução e a conformidade contábil, que contribuem para a elaboração do Relatório de Gestão de 2016.

Nessa abordagem, foi elaborada a Solicitação de Auditoria (SA) nº 13, que propôs identificar os componentes acima citados. Esses cinco componentes estão no campo da primeira dimensão da proposta de avaliação dos controles internos pela metodologia COSO - *Committee Of Sponsoring Organizations* (Comitê Das Organizações Patrocinadoras).

Com esses parâmetros, buscou-se correlacionar as técnicas e os controles que validam as elaborações, as análises, a interação e a harmonização das informações que compõem as demonstrações contábeis e financeiras.

Baseando-se na resposta à SA nº 13, conclui-se que:

**a) quanto ao ambiente de controle:**

Pergunta: existe, na estrutura organizacional (Regimento Interno, Organograma, Portarias, Manuais, etc.), definições de responsabilidades, atribuições e competências para a área/unidade responsável pela elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros?

Resposta: As responsabilidades, atribuições e competências quanto à análise e avaliação das demonstrações contábeis do COMAER estão definidas nos seguintes normativos: ROCA 21-100, de 29 de novembro de 2016; RICA 21-274, de 14 de fevereiro de 2017; e NPA 30-04/2017, de 22 de março de 2017.

Análise do auditor de contas: os três normativos citados orientam a implementação de rotinas adequadas, a distribuição e a delimitação de tarefas e responsabilidades que agreguem segurança e legitimidade na elaboração das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros.

**b) quanto à avaliação de riscos:**

Pergunta: apresentar documentos que a unidade possua ou que produza, correlacionados com a ordenação lógica dos processos da(s) área(s)/unidade(s) responsável(is) pela elaboração das demonstrações contábeis e relatórios financeiros. Exemplos: fluxogramas, mapa do processo, organograma, etc.;

Resposta: as demonstrações são geradas automaticamente pelo SIAFI*web*. A Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), via Subsecretaria de Contabilidade (SUCONT), conforme o RICA 21-274, de 14 de fevereiro de 2017, é responsável pela análise e avaliação das demonstrações contábeis do COMAER, do Fundo Aeronáutico e da CFIAe. A Revisão Analítica é um dos documentos que a SUCONT produz com a finalidade de analisar as principais variações nas contas patrimoniais, bem como as contas mais representativas no Balanço Orçamentário. Por meio da Revisão Analítica, identifica-se, também, possíveis saldos indevidos ou de duração superior ao desejado, permitindo ações para a retificação e mitigação das inconsistências.

Análise do auditor de contas: o objetivo desse quesito foi verificar se há rotina auxiliar pré-estabelecida que se proponha a evitar ou proteger dos riscos ou amenizar seus efeitos em relação a atividade de análise e avaliação das demonstrações. Como descrita, a Revisão Analítica é o ponto de controle praticado para reduzir os riscos e evitar incorreções nos registros.

**c) quanto às atividades de controle:**

Pergunta item i: exemplificar atividades de controle estabelecidas ao gerenciamento dos riscos potenciais e reais, capazes de afetar as demonstrações contábeis e relatórios financeiros e, portanto, a evidenciação contábil-financeira;

Resposta - item i: Acompanhamento diário dos auditores contábeis em desequilíbrio mediante transação Consulta Desequilíbrio Auditoria (CONDESAUD) no SIAFI *web*; revisão periódica do MCA 172-3 (digital); e rotina de acompanhamento da atualização dos saldos das contas representativas dos Créditos por Dano ao Patrimônio, mediante consulta ao sistema Tesouro Gerencial.

Pergunta item ii: descrever os procedimentos estabelecidos para a realização de verificações, conferências, conformidades, conciliações dos registros contábeis e financeiros que serão evidenciados nas demonstrações e relatórios;

Resposta - item ii: São efetuadas verificações e conferências diárias para detectar contas com saldos irrisórios, contas correntes com saldos invertidos, bem como o acompanhamento da movimentação de saldos de contas contábeis, com a análise, por exemplo, das contas representativas de estoques, de bens imóveis, de depreciação, de suprimento de fundos e de valores restituíveis. Essas verificações são efetuadas pelo CONDESAUD do Contas a Pagar e a Receber (CPR), pelo Roteiro de Acompanhamento Contábil (RAC), que é um roteiro de acompanhamento diário de saldos de contas contábeis por UG, e por pesquisas elaboradas do Tesouro Gerencial e na transação BALANCETE do SIAFI.

Pergunta item iii: denominar quais os setores e/ou seções que garantam a separação de responsabilidades na administração financeira da unidade (atividades de finanças, contabilidade e relatórios contábeis);

Resposta - item iii: As atividades desenvolvidas pela DIREF, bem como a segregação de responsabilidade por áreas contábeis e financeiras estão definidas no RICA 21-274 (REGIMENTO INTERNO DA DIRETORIA DE ECONOMIA E FINANÇAS DA AERONÁUTICA).

Análise do auditor de contas: este item pretendeu evidenciar as atividades de controle e gerenciamento, buscando a descrição dos procedimentos de verificações, conformidades e conciliações em relação às suas atribuições da Subsecretaria, que seja denominando setores ou seções que garantam um grau de divisão das responsabilidades. As respostas modelam controles razoáveis e adequados para o quesito proposto.

**d) quanto às informações e comunicações:**

Pergunta item i: quais os mecanismos de controle existentes que permitem assegurar a confiabilidade, qualidade, suficiência, pertinência e oportunidade das informações contábil-financeiras geradas e comunicadas;

Resposta item i: Em relação às atividades da SUCONT, apresentam-se os principais mecanismos de controle: acompanhamento para a verificação da correta apropriação dos custos gerados pelas UG por meio de pesquisas do Tesouro Gerencial; padronização de procedimentos contábeis e rotina de prestação de contas por meio do MCA 172-3 (digital); análise e avaliação das demonstrações contábeis por meio da Revisão Analítica (análise das principais variações das contas de natureza patrimonial, bem como a análise das contas mais representativas de natureza orçamentária); acompanhamento diário das atividades contábeis das UG no tocante ao registro dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial por meio da transação CONDESAUD no CPR; verificação da movimentação de saldos de contas contábeis por meio do Roteiro de Acompanhamento Contábil (RAC); e acompanhamento do processo de prestação de contas das UGs, por meio dos demonstrativos estabelecidos no MCA 172-3 (digital).

Pergunta item ii: quais as diretrizes necessárias à correta documentação das informações e o processamento das comunicações que afetam as demonstrações contábeis e os relatórios financeiros?

Resposta item ii: As diretrizes, a definição dos procedimentos contábeis das UG que envolvem aspectos relativos ao reconhecimento, mensuração e avaliação de itens do ativo e do passivo, bem como os procedimentos contábeis de natureza orçamentária e de controle afetos à execução orçamentária, financeira e patrimonial estão normatizados no MCA 172-3 (Digital). As comunicações entre a DIREF, na qualidade de Setorial Contábil do COMAER e as UG são realizadas, via mensagem SIAFI ou por meio de documentos oficiais, previstos no ICAER (ICA 10-1, de 2015), com a finalidade de regularizar e corrigir as inconsistências contábeis identificadas.

Análise do auditor de contas: nesse componente, procurou-se identificar a relação entre informação e comunicação, tanto na abordagem das rotinas existentes, que são os alicerces para a qualidade da informação, quanto às informações que fluem no ambiente de comunicação da UPC; ou seja, se há informações de qualidade, se são acompanhadas de canais de comunicação eficazes, que garantam aos membros das organizações estratégicas acesso e se as informações são confiáveis, de modo a fundamentar as decisões.

Assim, verifica-se que, no âmbito de competência da SUCONT-2, as informações são tratadas com procedimentos, rotinas e técnicas que atribuem às informações grau de confiabilidade.

Quanto à comunicação, não foi possível perceber a interação dentro da estrutura organizacional do COMAER, de forma que os trabalhos desenvolvidos na seção fossem apreciados, sobretudo para orientar a decisão dessa UPC.

**e) quanto ao monitoramento:**

Pergunta: as deficiências identificadas são relatadas - por exemplo, falta de conformidade documental ou contábil e falta de conciliação.

Resposta: No âmbito da DIREF, as deficiências identificadas são tempestivamente tratadas e reportadas aos responsáveis das UG envolvidas, a fim de serem adotadas as providências necessárias para a correção das inconsistências contábeis identificadas.

Análise do auditor de contas: as tratativas descritas são focadas nas organizações, objeto do seu controle sistêmico, em que se verifica uma rede estruturada de monitoramento. Assim, a dinâmica descrita indica satisfatória confiabilidade dos registros.

**f) quanto às Demonstrações Contábeis – Análise Global (letras “a” a “e”)**

Conclusão do auditor de contas: quanto a letra “d) comunicação e informações” foi identificada deficiência na transmissão das informações para a UPC. Portanto, não foi possível avaliar a relevância dessas informações nas decisões da UPC.

**Recomendação**

Realizar gestões, junto à SEFA, conforme preconizam as boas práticas de governança, que esse Órgão de Direção Setorial (ODS) envie, anualmente, ao EMAER, as demonstrações contábeis consolidadas dos exercícios encerrados, para que a UPC fundamente suas decisões.

**2.12.1 ANÁLISE COM FOCO NO RELATÓRIO DE GESTÃO SOBRE O TEMA DEMONSTRAÇÕES**

Na análise do Relatório, a equipe procurou estabelecer critérios de análise das informações extraídas do Relatório de Gestão de 2016, uma vez que esse deve espelhar, de forma sintética e clara, os resultados alcançados pela administração, bem como proporcionar informações que permitam o controle social, uma vez que o Relatório ficará disponível para o acesso da sociedade.

Com essa concepção, foi selecionada, para análise, a declaração sobre a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como a declaração do contador sobre a fidedignidade dos registros contábeis do SIAFI, ambas localizadas na seção “Relatórios, Pareceres e Declarações” do Relatório de Gestão do Exercício de 2016”. Para subsidiar os trabalhos, foi elaborada a Solicitação de Auditoria (SA) nº 14, com o foco exclusivo nas informações que integram o referido Relatório e ligadas diretamente às declarações mencionadas.

Primeiramente, foram analisados os registros no SIAFI nas indicações de "alerta" e "ressalva". Confrontando as informações contidas na Declaração sobre a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária com as respostas à SA nº 14, verifica-se 87,67% dos dados com indicação de "alerta" nos códigos 315 (Falta/Restrição na Conformidade aos Registros de Gestão) e 318 (Não Atendida Orientação do Órgão Contábil Setorial/Central) e 13,37% com "ressalva" no código 642 (Falta/Evolução Incompatível Dep. Ativo Imobilizado). Todavia, as impropriedades foram sanadas oportunamente.

A verificação da Declaração do Contador, apresentada na modalidade de Declaração Plena, equivalente à Declaração sem Ressalva, constante no Relatório, não apresentou divergências entre as informações coletadas e os exames documentais realizados durante os trabalhos de auditoria.

Prosseguindo a análise dos Balanços Financeiro, Orçamentário, Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, bem como a harmonia dessas peças com as notas explicativas, à luz dos esclarecimentos apresentados na resposta à SA nº 13, conclui-se que informações estão sem distorções que afetem seu entendimento.

### **Recomendações**

a) efetuar as análises dos resultados gerais do Exercício para cada Demonstração. Por exemplo: do Balanço Financeiro, avaliar o resultado financeiro; com relação ao Balanço Orçamentário, apreciar o resultado orçamentário e o resultado da execução da receita e da despesa; finalmente, do Balanço Patrimonial, diagnosticar o saldo patrimonial;

b) quanto à Demonstração das Variações Patrimoniais tomar, como referência, as principais variações qualitativas que aumentaram ou diminuíram o patrimônio líquido e as variações qualitativas que apenas afetaram os elementos patrimoniais. Do mesmo modo, explicar sobre o resultado patrimonial, apurado ao fim desta demonstração;

c) as análises devem integrar o grupo das informações que são reunidas para elaborar o Relatório de Gestão, constituindo-se em subsídio para consultas, esclarecimentos e futuros trabalhos da auditoria de contas.

O procedimento supracitado deve ser realizado no encerramento do exercício, após as consolidações das demonstrações encerradas mantendo-se o alinhamento com as orientações para a elaboração do Relatório de Gestão.

## **2.13 MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES**

Em relação ao atendimento aos itens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 9.704/2016 – Segunda Câmara, a Subdiretoria de Encargos Especiais – SDEE, subordinada à Diretoria de Administração da Aeronáutica – DIRAD, elaborou Mensagem SIAFI 2016/1466904, em 28 de setembro de 2016, com as orientações sobre fornecimento de medicamentos genéricos em substituição àqueles de marca.

Em consulta realizada à página da SDEE na INTRAER, endereço <http://www.dirad.intraer/index.php/legislacoes.html>, foi identificada a publicação de cópia do Ofício nº 2657/2016 – TCU/SECEX – RJ, de 26 de agosto de 2016.

Quanto ao item 1.7.1.2 do referido Acórdão, verifica-se que a informação requerida foi apresentada no Quadro 7.1.2 do Relatório de Gestão, referente ao exercício de 2016.

Considerando que o principal objetivo da determinação exarada pelo TCU consiste em garantir ampla divulgação das instruções contidas no Acórdão a todo o efetivo, recomenda-se também a publicação da Mensagem SIAFI 2016/1466904 no sítio da SDEE.

Em relação ao atendimento das recomendações do CENCIAR decorrentes das auditorias de contas referentes aos exercícios de 2015 e 2016, foi orientado ao EMAER que atualizasse as informações sobre a adoção de providências. Foi realizada análise do estágio atual do andamento das recomendações, cuja situação encontra-se resumida no quadro abaixo:

UPC EMAER	Relatório Auditoria nº 10/2015	Relatório de Auditoria nº 38/PAAA16
Recomendações encerradas	10	17
Recomendações em andamento	7	14
Total de recomendações	17	31

Quadro 11: Recomendações em andamento

Fonte: Monitoramento de Auditorias de Contas

Especificamente com relação às recomendações dos itens 5 e 6 do Relatório de Auditoria nº 10/2015, que versam sobre as inspeções previstas na Norma de Sistemas do Comando da Aeronáutica - NSCA121-1, de 2002 – Inspeção no Comando da Aeronáutica, o EMAER informou que:

Durante o ano de 2016, o EMAER realizou diversas interações com todos os ODSA, no âmbito da Comissão de Reestruturação. Os temas discutidos foram considerados como inspeção, trataram da estrutura dos ODSA, seus Macroprocessos e a quantidade de pessoal.

Da mesma forma que a discussão dos indicadores, a norma para inspeção está sendo atualizada para refletir as mudanças em andamento no COMAER, também a introdução de ferramentas de gestão, como o GPAER.

Não há evidências que indiquem efetividade do Programa de Inspeção, no exercício de 2016. Considerado o disposto na Portaria nº 344/GM3, de 15 de maio de 1996, recomenda-se que o EMAER elabore estudo, com o objetivo de identificar se há sobreposições de atribuições e responsabilidades com outros sistemas, bem como se o GPAER será a ferramenta adequada para futuro acompanhamento remoto, a ser realizado pelo EMAER.

### **Recomendações**

- a) publicar a Mensagem SIAFI 2016/1466904, na INTRAER, no sítio da SDEE;
- b) realizar as inspeções a cargo do EMAER, previstas na NSCA121-1, de 2002 – Inspeção no Comando da Aeronáutica ou revogá-la, caso seja substituída por outro normativo ou entenda-se desnecessária.

### **2.14 PROJETOS COPAC**

Em reunião realizada entre a Secex-Defesa e o CENCIAR, em 17 de novembro de 2016, cujo objetivo era definir as estratégias e o escopo da auditoria de contas a ser realizada por este Centro, foi acordado que seriam aplicados testes substantivos em contratos de fornecimento de bens e/ou prestação de serviços em dois projetos conduzidos pela Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate – COPAC.

Para atendimento dessa demanda do TCU, o CENCIAR incluiu, em seu Plano Anual de Auditoria Interna Governamental para 2017 – PAAIG/2017, a realização de Auditoria Especial na COPAC, no período de 27 de março a 26 de maio de 2017.

O escopo dessa Auditoria Especial abrangeu os seguintes Projetos:

- a) CL-X2 – aquisição de três aeronaves de busca e salvamento – SAR (*Search and Rescue*);
- b) I-X – aquisição de seis aeronaves Laboratório e Inspeção em Voo.

Com o objetivo de compor o processo de contas da UPC EMAER referente ao exercício de 2016, segue no Anexo C, o Relatório de Auditoria nº 21/PAAIG/2017, de 03 de OUT de 2017, apresentando os resultados da Auditoria Especial realizada na COPAC.

Com o objetivo de compor o processo de contas da UPC EMAER referente ao exercício de 2016, o Relatório de Auditoria nº 21/PAAIG/2017, de 03 de OUT de 2017, referente à Auditoria Especial realizada na COPAC, será encaminhado ao TCU no prazo de quinze dias, após a remessa à Unidade auditada.

### **3 CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados, conclui-se pela REGULARIDADE da gestão dos responsáveis pela UPC, no exercício de 2016.

#### **3.1 ASSINATURAS**

E, nada mais havendo para tratar, o presente relatório, depois de lido e revisado, segue assinado pelos integrantes da Equipe de Auditoria.

PAULO NORBERTO PRATES DE OLIVEIRA Cel Int R/1  
Auditor Supervisor

ANTENOR JOSÉ SANTOS MARGOTTO Cel Int  
Auditor Coordenador

JULIANA FERREIRA MENDONÇA Maj Int  
Auditora

JULIANA ALBERTINA PACHECO NOEL AFFC  
Auditora

CESAR ROBERTO DELFINO CAMPOS 2º Ten QOCON ECO  
Auditor

MARIA ELISÂNGELA PENHA CARVALHO 2º Ten QOCON CCO  
Auditora

SORAIA REGINA PENHA CARVALHO 2º Ten QOCON CCO  
Auditora

JOÃO RICARDO COSTA DE SOUZA 3S SAD  
Apoio



