

**Estudo do modelo de centralização de contratos
desenvolvido na Comissão de Fiscalização de Material de
Aviação do Exército-Brasil/Itajubá, junto à empresa
HELIBRAS**

Elber Fábio dos Santos¹

Roberto Francisco Souza²

Resumo

Este estudo tem por objetivo mostrar o modelo de centralização de contratos da COMFIMA-Br/Itj, junto à empresa HELIBRAS. Para tanto, foi inicialmente ambientado qual a necessidade da existência da Comissão, para na sequência demonstrarmos as necessidades de pessoal e suas qualificações mínimas indispensáveis, necessidade de meios de trabalho e as vantagens de ambas ficarem fora do cotidiano militar. Após isso, de forma didática foram demonstradas as rotinas da Comissão e seus produtos, sempre denotando a importância para uma melhor fiscalização de contratos. Por fim uma comparação com o cotidiano militar, que fiscaliza os contratos sem esta estrutura estabelecida da COMFIMA, mostrando vantagens e desvantagens, indicando as oportunidades de melhoria para ambas conformações de fiscalização.

Palavras chaves: COMFIMA, Fiscal, Contrato

**Research in the contract centralization model developed at
the Army Aviation Material Inspection Commission-
Brazil/Itajubá, on the HELIBRAS company**

Abstract

This research aims to show the contracts centralization model of COMFIMA-Br / Itj, on the HELIBRAS company. For that, it was initially set what is the need for the Commission to exist,

¹ Pós-graduando em Gestão Adm Pública. UNIASSELVI. elberfabio@hotmail.com

² Mestre em Contabilidade, UNIOESTE. robertofsouzajr@gmail.com

following on to demonstrate the needs of personnel and their indispensable minimum qualifications, along with the need of working environment and the advantages that both have being outside the military routine. After that, in a didactic method, the Commission's routines and its products were demonstrated, always denoting the importance for a better contracts inspection. Finally, a comparison with the military routine, which inspects contracts without this established structure of COMFIMA, showing advantages and disadvantages, indicating improvement opportunities for both inspection configurations.

Keywords: COMFIMA, Inspector, Contract

Étude de modèle de centralisation des contrats de la Commission de Surveillance du Matériel de l'Aviation de l'Armée de Terre Brésilienne, auprès de la société Helicópteros do Brasil S.A - HELIBRAS.

Resumé

Cette étude a pour but montrer le modèle de centralisation des contrats de la Commission de Surveillance du Matériel de l'Aviation de l'Armée de Terre Brésilienne (COMFIMA-Br/Itj) auprès de la société Helicópteros do Brasil S.A - HELIBRAS. Pour cela, il a été initialement présenté la nécessité de l'existence de la Commission, pour démontrer par la suite les besoins de personnel et ses qualifications minimales indispensables, la nécessité de moyens de travail et les avantages de travailler la surveillance de contrats en dehors de la routine militaire. Ensuite, de manière didactique, c'est démontré la routine de la Commission et ses produits, toujours en soulignant l'importance d'une surveillance de contrats plus efficace. Finalement, ce travail propose une comparaison entre le modèle présenté et la routine des militaires qui s'occupent de la surveillance des contrats sans avoir la structure d'une commission, en montrant les avantages et les inconvénients, en indiquant les opportunités d'amélioration pour les deux configurations de surveillance de contrats.

Mot Clés: COMFIMA, Surveillance, Contrats.

1 INTRODUÇÃO

A Comissão de Fiscalização de Material de Aviação-Brasil/Itajubá (COMFIMA-Br/Itj ou somente COMFIMA) é um órgão do Exército Brasileiro (EB) lotado desde 12 de outubro de 1988 junto à empresa HELICOPTEROS DO BRASIL (HELIBRAS S/A ou somente HELIBRAS), que tem como função fiscalizar contratos diversos dentro do escopo de inspeções, revisões, atualizações tecnológicas e suporte técnico às aeronaves da frota Av Ex, da linha francesa da AIRBUS HELICOPTERS. Foi concebida inicialmente com a motivação inicial de receber as primeiras aeronaves do Exército Brasileiro (EB), adquiridas na década de 80. É um órgão perene, subordinado à Diretoria de Material de Aviação do Exército (DMAvEx), este último situado em Brasília e é o órgão de apoio setorial responsável pela gestão do material da Aviação do Exército Brasileiro.

A HELIBRAS é fabricante dos seguintes modelos de Anv, empregadas pela Aviação do Exército: HB 350 L1 – ESQUILO, AS 550 A2 – FENNEC, AS 365 K2 – PANTERA, AS 532 UE – COUGAR e H225M – JAGUAR, totalizando mais de 90% (noventa por cento) da frota de aeronaves de asa rotativa do EB.

Os níveis de manutenção que abrangem as aeronaves supracitadas, da Aviação do Exército, são divididos em 3 (três), que são: 1º Nível – executado pelo Operador da aeronave, 2º Nível – executado pelo Batalhão de Manutenção e Suprimento de Aviação do Exército (B Mnt Sup Av Ex), Organização Militar Logística de Aviação e 3º Nível – executado pelo Batalhão citado, em uma menor capacidade e pelas empresas HELIBRAS e AIRBUS (em larga escala), no fulcro praticamente fabril.

Como enfrentar este desafio de gerenciar os contratos de alto valor financeiro e essenciais à Defesa da Nação? Como fiscalizar todo o processo altamente técnico empregado na evolução destes contratos? Qual a estratégia vem sendo aplicada e, de antemão, obtendo sucesso há mais de três décadas? É possível estender a outras gestões de contratos no âmbito do Exército?

Do exposto, a seguir estudaremos o modelo de centralização de contratos desenvolvido na Comissão de Fiscalização de Material de Aviação do Exército junto à empresa HELIBRAS e sua decorrência para a Administração do Exército e obviamente, pública, crendo que muitos dados surpreenderão até mesmos os militares mais experientes no assunto.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Generalidades

No Brasil, na realidade econômica no presente momento, um aspecto importante destaca-se entre os demais, que se trata da austeridade fiscal fomentada pela ética na gestão de recursos públicos. Estes aspectos têm dado a voga para a fiscalização de contratos que envolvam o erário.

Não podendo ser diferente a Constituição Federal de 1988, retrata no seu Art. 37, os princípios que regem a gestão pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Estes princípios são os valores maiores que um fiscal de contratos deve seguir no seu cotidiano.

Buscando atingir a excelência no controle, particularizando os contratos estabelecidos pelo Exército Brasileiro como órgão da União, temos diversas organizações internas que avaliam a fiscalização de contratos e passam seus regulamentos e ordens particulares, para padronizar esta tarefa no âmbito militar terrestre.

Fruto deste trabalho, as ordenações como o Regulamento de Administração do Exército (RAE), a Portaria nº 37-SEF, de 14 de abril de 2020 (Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos), a Diretriz Nr 2/COLOG - Governança nas Contratações, de 28 de maio de 2020, juntamente com o arcabouço jurídico da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999; e Decreto nº 5.751, de 12 de abril de 2006, formam a base legislativa da gestão e fiscalização de contratos no âmbito castrense (Caderno de Orientações Nr 2 – COLOG, 2020, p.1).

A função precípua de Fiscal de Contrato, agente responsável direto e prático no controle de execução dos contratos firmados entre Exército e Contratados, é bem definido na afirmativa:

“Os fiscais deverão acompanhar o efetivo cumprimento do objeto contratado e auxiliar o gestor com informações (qualidade, quantidade, cronograma, documentação e outras que entender pertinente) que possibilitem a tomada de decisão e validação do ateste da execução do objeto contratado.” (Caderno de Orientações Nr 2 – COLOG, 2020, p.1).

2.2 Entendendo a organização militar

Para continuar nosso estudo e aplicar o conhecimento à realidade e necessidade do Exército Brasileiro, faz-se necessário explicar como se dá a organização dos meios militares, para entender o modelo de centralização de contratos desenvolvido na COMFIMA.

Nosso Exército possui sua missão constitucional definida da seguinte forma:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (CF, 1988, p.74)¹.

Para cumprir estas tarefas dispõe de meios e pessoal capacitado que formam seu poder de combate. Um destes meios, que compõem o Exército Brasileiro, trata-se da Aviação do Exército, que segundo seu Manual de Campanha:

“realiza atividades e tarefas atinentes a todas as funções de combate (FC): movimento e manobra, comando e controle, inteligência, fogos, logística e proteção (...) pode participar da assistência ou na proteção da população; da proteção de estruturas críticas; da dissuasão de ameaças; e/ou da destruição de oponentes. Para tais ações a Av Ex atua integrada com tropas de outras naturezas, de outras Forças e, até mesmo, com outros órgãos governamentais ou não.” (A AVIAÇÃO DO EXÉRCITO NAS OPERAÇÕES, 2019, p 1-1 e 1-2)³

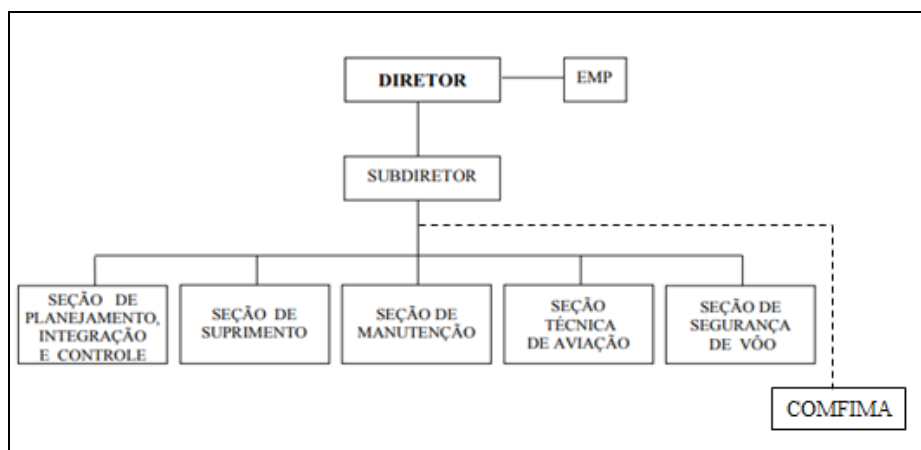
A Aviação do Exército, cuja base fica na cidade de Taubaté-SP, possui seus meios centrados em aeronaves de asas rotativas, dotadas de profunda tecnologia aplicada, que demanda uma logística refinada e preditiva. Conforme o sítio eletrônico do Batalhão de Manutenção e Suprimento de Aviação do Exército, a logística de Aviação “vive alimentando-se da evolução tecnológica e o seu dia-a-dia é o contínuo adestramento no real combate da manutenção.”¹⁵

A fim de comandar e controlar as atividades da Aviação do Exército junto ao Quartel-General do Exército (QGEx), situado em Brasília-DF, foi criada a Diretoria de Material de Aviação do Exército (DMAvEx) que por definição de manual diz:

“é o Órgão de Apoio técnico-normativo do Comando Logístico (COLOG) incumbido de superintender as atividades logísticas de suprimento e de manutenção do material de aviação e de qualquer outro relacionado especificamente à Aviação do Exército” (R-13, 2001, p. 2).⁷

A seguir um o organograma simplificado da DMAvEx, que mostra a subordinação da COMFIMA, ainda que à distância, como um atuador da Diretoria nas decisões concernentes aos contratos cancelados com a empresa Helibras (Anexo A do R-13, 2001, p. 8).⁷

Figura 1 – Organograma da DMAvEx



Fonte: R-13 (2001).

Do exposto até o presente, podemos iniciar a ambientação da estrutura da Comissão de Fiscalização de Material de Aviação-Brasil/Itajubá. Esta Comissão tem sua Norma Reguladora no documento EB40-N-40.950, firmada na Portaria Nr 046-COLOG, de 1º de Julho de 2016. Conforme redação:

“Aprova as Normas Reguladoras para o Funcionamento das Comissões de Fiscalização de Material de Aviação no Exterior e no Brasil (...)

Art 4º (...) I – COMFIMA-Br/Itj, com sede na empresa HELICOPTEROS DO BRASIL – HELIBRAS, situada em Itajubá/MG” (EB40-N-40.950, 2016, p. 1 e 2)⁶

Finalizando esta ambientação sobre a organização militar, podemos destacar o objetivo de criação da COMFIMA:

“(...) o acompanhamento e a fiscalização das atividades de manutenção e modernização das aeronaves da Aviação do Exército – AvEx e de componentes reparáveis, realizadas em empresas instaladas no Brasil e no exterior, visando obter o melhor resultado daquelas atividades para a AvEx, sob os enfoques técnico e financeiro.” (EB40-N-40.950, 2016, p. 2)⁶

2.3 O modelo de centralização de meios e pessoal da COMFIMA

Para iniciar o tratamento de centralização de meios e pessoal da COMFIMA, trataremos doravante da conformação e habilitação necessária, para o funcionamento orgânico da seção.

2.3.1 Pessoal:

A COMFIMA está constituída da seguinte forma, cabendo já atentar para a experiência de caserna exigida, destrinchado nos Art 5º e 13 das EB40-N-40.950, aprovadas pela Portaria Nr 046-COLOG, de 1º de Julho de 2016⁶:

2.3.1.1 Chefe da COMFIMA:

1 (um) oficial superior ou intermediário aperfeiçoado na função de Chefe, ou seja, coronel, tenente-coronel, major ou capitão com o curso de aperfeiçoamento realizado na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), situada na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

Além disso, o militar como Chefe da COMFIMA deve possuir especialidade em um dos Cursos de Gerência de Aviação realizados no Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx), situado na cidade de Taubaté/SP ou de Engenharia Aeronáutica, realizado no Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), situado na cidade de São José dos Campos/SP ou órgão homologado para tal especialidade.

Militares neste posto têm pelo menos 14 (quatorze) anos de serviço, contando experiência do cotidiano castrense, comando de frações e subunidades e composição de Estado-Maior de unidades, bem como experiência em atividades de gerenciamento de manutenção e de suprimento de Aviação do Exército. Atua na COMFIMA, como Fiscal de Contratos.

2.3.1.2 Adjunto da COMFIMA:

1 (um) oficial do Quadro Auxiliar de Oficiais (QAO), que trata-se de um Capitão ou Tenente que galgou o posto oriundo da carreira de praça (sargentos e subtenentes), após 28 (vinte e oito) anos de serviço, que denota sua grande experiência.

Também impositivo, que este militar possua um dos cursos voltados à manutenção de aeronaves, realizados no Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx), situado na cidade de Taubaté/SP ou em Organização Militares da Marinha do Brasil (MB) e da Força Aérea Brasileira (FAB), bem como o curso de Inspetor de Manutenção de Aeronaves, realizados mesmos órgãos citados.

A dupla especialidade, somada ao longo tempo de serviço, dá ao militar o refinamento necessário para corretamente assessorar o Chefe da COMFIMA, nas decisões relativas aos contratos por ela gerenciados.

2.3.1.3 Auxiliar da COMFIMA:

3 (três) graduados aperfeiçoados, que tratam-se de Subtenentes, 1º Sargentos ou 2º Sargentos com o Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos (CAS), realizado na Escola de Sargentos de Logística (EsSLog), situada na cidade do Rio de Janeiro-RJ.

Assim como o adjunto também deve possuir um dos cursos voltados à manutenção de aeronaves, realizados no Centro de Instrução de Aviação do Exército (CIAvEx), situado na cidade de Taubaté/SP ou em Organização Militares da Marinha do Brasil (MB) e da Força

Aérea Brasileira (FAB), bem como o curso de Inspetor de Manutenção de Aeronaves, realizados mesmos órgãos citados.

Militar com grande experiência técnica, com vivência prática bem próxima, dupla especialidade como o adjunto e pelo menos 15 (quinze) anos de serviço, que em muito colabora no gerenciamento técnico dos contratos sob tutela da COMFIMA.

Anualmente, a Diretoria coordena a execução de Cursos EAD para os militares nomeados, relativos à fiscalização e gestão de contratos, realizados nas Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx), Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e até mesmo em órgãos externos à Força, que sejam habilitados para tal. Isto confere aos militares uma capacidade maior no gerenciamento de contratos e de forma atualizada.

A designação dos militares supracitados, devido à natureza e importância da atividade, são nomeados “por meio do Plano de Movimentações a Cargo do Gabinete do Comandante do Exército” (EB40-N-40.950, 2016, p.3)⁶. Este Gabinete é o órgão mais alto na hierarquia do Exército, denotando a importância dada pelo EB para a nomeação da COMFIMA.

Ressalta-se também que por se tratar de uma “missão fora da força”, os militares nomeados representarão o Exército dentro de um Estabelecimento Fabril Civil, no caso a HELIBRAS e como representante imediato, suas decisões são as decisões do EB, bem como a demonstração de ética na gestão de recursos públicos destinados aos contratos tutelados, mantendo a boa imagem do Exército Brasileiro junto à opinião pública.

Do exposto e de extrema importância para este estudo, destacamos que como tratado acima, os militares têm muita experiência de caserna, conhecimento técnico especializado e ficam destacados da Força, para poderem concentrar-se somente na Fiscalização dos Contratos e cumprir suas atribuições previstas nas normas da base legislativa já citada e que norteiam esta Comissão.

O fato de ficarem isentos do cumprimento do expediente em uma Organização Militar e todas as diligências incutidas, como treinamentos militares, operações, cumprimento do ano de instrução, formaturas e atividades administrativas e cumprirem o expediente na empresa, permite uma dedicação obviamente muito maior. Soma-se a isso que o acompanhamento cerrado das atividades concernentes aos contratos, permite dirimir erros latentes na sua origem, evitando que se tornem problemas ou Fato Administrativo.

2.3.2 Meios

Conforme Termo de Acordo Nr 002/2004 – DMAvEx/HB⁸, que regula as condições de funcionamento da COMFIMA, firmado entre o Exército e a HELIBRAS em 17 de

novembro de 2004, as atribuições das partes foram atualizadas para uma realidade mais factível e que atendesse às necessidades primárias de trabalho para o estabelecimento da COMFIMA na empresa.

Neste termo, estão descritas as responsabilidades da empresa, no item 3.3 ATRIBUIÇÕES DA HELIBRAS. Podemos elencar que a estrutura física de uma sala, mobiliário, serviço de telefonia e de provedor de internet, material de informática, material de expediente e quaisquer necessidades administrativas para a execução dos trabalhos de escritório, transporte de pessoal e alimentação, devem ser providos pela empresa.

Este Acordo encontra amparo na diversidade de contratos firmados entre EB e HB; nos valores elevados destes contratos, que por si só demanda uma fiscalização aproximada da execução; e a enorme carga de conhecimento técnico em helicópteros, sendo que o Exército dispõe a existência da COMFIMA na instalação da empresa, como condição *sine qua non* para a chancela de contratos.

Como outros meios, a empresa disponibiliza interlocutores em cada contrato, bem como um preposto, como representante contratual oficial da empresa, para tratativas formais com o Chefe da Comissão.

Concede ainda, o trânsito nas áreas internas da empresa que estejam ligadas ao interesse do contrato (Linha de Manutenção e Oficinas), para livre acesso durante o horário de expediente por parte dos militares da COMFIMA.

Do exposto, o fato dos encargos administrativos da Comissão ficarem a cargo da Contratada, desonera o Exército em ter que ceder seus meios próprios, gerando economia e agilidade no atendimento, pois a aquisição de toda a estrutura demandaria um processo licitatório à parte, com todo o dispêndio administrativo inerente. Como os meios são fornecidos pela empresa privada, sua aquisição e reparos necessários ficam muito mais ágeis e no prazo oportuno.

2.4 Apresentação do modelo de centralização de fiscalização e gestão de contratos da COMFIMA

Na sequência do estudo, após ambientação da estrutura da COMFIMA, apresentaremos doravante o modelo processual utilizado pela Comissão, para fiscalizar as atividades relativas aos contratos sob sua tutela.

Atualmente os contratos firmados com a HELIBRAS e que estão sob gestão da COMFIMA, abrangem os ramos logísticos da Manutenção de 2º Nível Calendária/Horária das Aeronaves (Grandes Revisões baseadas na tempo decorrido desde a última revisão desta

natureza ou de acordo com o número de horas de voo (HV), o que vencer primeiro), Inspeção/Revisão de Itens de 3º Nível, como dito na introdução deste estudo, de fulcro praticamente fabril e Modernização de Aeronaves, que trata de uma atualização tecnológica das aeronaves da Aviação do Exército.

Para atender a estes três ramos, Manutenção de 2º Nível, Revisão de 3º Nível e Modernização, a Comissão possui diversos contratos centralizados sob sua gerência. Esta pluralidade de contratos, característica marcante da COMFIMA e fruto deste estudo, dá aos contratos gerenciados uma padronização de decisões e similaridade de objetivos, que reverterá em aeronaves e itens em série, com padrão único, propriedade fundamental para a execução de atividades militares.

Explicando melhor, os itens/serviços realizados nas aeronaves do Exército têm que ser estritamente iguais, pois não pode haver um helicóptero com mais ou menos capacidades que outros, interferindo na tomada de decisão do comandante no momento de uma Operação real. Os meios disponíveis a este comandante devem atender aos Requisitos Operacionais Básicos (ROB), definidos pelo Escritório de Projetos do Exército (EPEX).¹⁶

Além disso, a junção de vários contratos agiliza a tomada de decisão, pois o Ch COMFIMA tem a visão do “todo”, ou seja, consegue perceber a melhor escolha baseado na observação dos outros contratos. Isto praticamente centraliza grande parte do 3º Nível da AvEx, nas mãos de uma Comissão apenas, fortalecendo a qualidade do resultado obtido.

A seguir, trataremos de forma mais didática, as práticas deste modelo de centralização de contratos exercidos pelos militares nomeados nesta Seção.

2.4.1 Rol de atividades realizadas

2.4.1.1 Aprovisionamento

Aquisição de materiais para o cumprimento dos contratos. Conforme os serviços necessários para a manutenção são elencados, surgem as necessidades de suprimento (partes e peças de aeronaves). Baseado nas Cláusulas do Contrato, a COMFIMA pode optar por adquirir junto à HELIBRAS ou solicitar ao B Mnt Sup Av Ex. A agilidade neste processo definirá a velocidade da inspeção das Aeronaves/itens e a decisão baseia-se no trinômio RAPIDEZ DE FORNECIMENTO – QUALIDADE DA PEÇA – CUSTO.

2.4.1.2 Análise de Ordens de Serviço (OS) para Execução

Solicitação da empresa para executar os serviços. Antes da execução de serviços de correção de discrepâncias na aeronave, principalmente nos mais críticos, a empresa solicita análise e liberação por parte da COMFIMA, para dar cumprimento às OS. Isso dá à Comissão

um controle maior sobre qual atividade está sendo realizada naquele íterim, podendo analisar se está conforme contrato de maneira cerrada e a cada etapa.

2.4.1.3 Análise de Ordens de Serviço (OS) para Faturamento

Apresentação da Solução das OS. Após a execução dos serviços, a empresa apresenta a solução de cada atividade apresentada no item 2.4.1.2 acima. De acordo com o *Price List* (Lista de preços de peças das Aeronaves Airbus) e conforme o valor da mão-de-obra (homem-hora ou Hh) definido em contrato, o serviço é precificado. A Comissão analisa os seguintes pontos: se o serviço foi efetivamente realizado (presencialmente nos helicópteros); se o valor de material e mão-de-obra estão corretos; se a solução das OS está conforme previsto no contrato; e se está conforme normas de Segurança de Voo.

2.4.1.4 Confeção de documentos de controle do contrato

Expedientes produzidos pela COMFIMA. Tratam-se de diversos documentos que serão citados *a posteriori*, necessários ao controle dos contratos e para repasse de informações à DMAvEx, para assessorar à tomada de decisão por parte dessa Diretoria.

2.4.1.5 Relatório de *Government Furnished Equipment* (GFE)

Planilha de Controle gerada no expediente da COMFIMA. GFE é um termo utilizado pela *Federal Aviation Administration* (FAA), que o Gabinete do Subsecretário de Defesa dos EUA assim define:

“Government furnished equipment or “GFE” consists of equipment, special tooling, or special test equipment that is provided to a contractor for use on a Government contract (Property & Equipment Policy Office - Office of the Under Secretary of Defense)”¹⁷

“O equipamento fornecido pelo governo ou "GFE" consiste em equipamento, ferramenta especial ou equipamento de teste especial que é fornecido a um contratante para uso em um contrato do governo (Gabinete de gestão de Bens e Materiais do Gabinete do Subsecretário de Defesa)”

Portanto qualquer item fornecido pelo governo, no caso representado pelo EB, para os contratos, é denominado GFE. Em concomitância com o tratado no item 2.4.1.1 acima, todos os GFE são controlados de maneira centralizada na COMFIMA, dando um tratamento padronizado e realizando trocas controladas com grande propriedade.

A Comissão gerencia: o envio à empresa; a conformidade do item às normas EASA; o controle patrimonial do item; os serviços nele executados e a verificação final se o item

realmente foi instalado nas aeronaves do Exército Brasileiro. Como é um item de propriedade do EB, a empresa não pode tomar atitudes sem o aval da COMFIMA.

Para um melhor entendimento, as normas EASA são definidas pela *European Aviation Safety Agency* (EASA), que é responsável na União Europeia, por “promover os padrões comunitários em matéria de normas e regras de segurança da aviação” (EASA, 2004, p.1)¹⁸. Como as aeronaves da família HELIBRAS são do grupo AIRBUS, sediado na República Francesa, suas normas de aviação devem estar de acordo com a EASA.

Nos contratos do EB, há duas distinções: GFE Contratual, que são itens que contratualmente estão impostos que o Exército fornecerá (exemplo óbvio é o helicóptero, que é um GFE a ser fornecido para que sejam feitos reparos nele) e GFE que são todas as necessidades posteriores de itens que não há como prever sua necessidade e que sejam propriedade do Exército.

2.4.1.6 Processo de reajuste anual dos contratos

Parecer do fiscal de contrato, sobre o reajuste anual dos contratos. Cada contrato possui suas cláusulas de reajuste anual, que incidem sobre material e serviços, de acordo com os índices escolhidos para este cálculo. Junto à verificação da contabilidade de reajuste, o Ch COMFIMA emite também o Parecer do Contrato e o Demonstrativo do Andamento do Contrato, para que a Diretoria possa aceitar ou não o reajuste.

2.4.1.7 Elaboração do Parecer do Contrato

Relatório sucinto sobre o cumprimento dos contratos. A cada mudança no contrato, que seja necessária ser apostilada ou lançada em Termo Aditivo, exige trazer consigo o Parecer do Fiscal do Contrato. Sucinto, deve trazer informações sobre o cumprimento do Cronograma; qualidade aprovada nos materiais/serviços; e cumprimento das cláusulas contratuais. A centralização de vários contratos na COMFIMA auxilia neste parecer, pois um mesmo fiscal gerencia diversos contratos ao mesmo tempo, podendo dar um alvitre com maior segurança e precisão.

2.4.1.8 Empréstimos de Ferramental

Controle de Empréstimos de Ferramental. Durante a execução do trabalho técnico, especializado em Aviação, há necessidade do uso de ferramental muito diverso, muitos deles de elevado preço e que demandam calibração em intervalos de tempo. Por vezes a AvEx necessita de um ferramental que somente a HB possui disponível, ou vice-versa e esta intermediação do empréstimo é feita pela COMFIMA. Ao centralizarmos este processo na Comissão, há um controle maior, bem como insumos para o processo decisório de compras de

ferramentas, quando as solicitações de uma mesma ferramenta começam a ser repetitivas e imperativas para a atividade.

2.4.1.9 Acesso ao Sistema Integrado dos Sistemas da Aviação do Exército (SISAvEx)

Emprego da Ferramenta informatizada SISAvEx. Idealizado a partir do ano 2000, o SISAvEx é um conjunto de sistemas que ajudam a monitorar o trâmite de materiais e manutenção das aeronaves, tendo em vista à complexidade técnica das aeronaves. Como ferramenta de apoio, registra informações vitais à manutenção, suprimento e principalmente à segurança de voo.

Constituído por vários sistemas, será elencado aqui somente os que influenciam na fiscalização dos contratos da COMFIMA: Sistema de Manutenção (SisManut) – Controle de HV, ciclos da aeronave e tempos até as revisões como o TBO (*Time Between Overhaul*). Sistema de Suprimento (SisSupri) – Gestão de Suprimento de Aeronaves. Sistema de Reparáveis (SisRep) – Gestão de reparos de itens.

Todo o acesso necessário para monitorar os itens/manutenção das aeronaves em inspeção/modernização na empresa HELIBRAS, é feita de forma centralizada na COMFIMA, dando maior confiabilidade, por ser uma única entrada de informação no banco de dados, facilitando buscar a origem do fato lançado no sistema, bem como auditar possíveis erros de lançamento.

2.4.1.10 Chegada de Aeronave/Item

Recebimento da Aeronave/Item para serviços de reparo ou modernização. Processo simples, no qual a empresa realiza uma expertise para verificar a real situação do item, deixando documentado junto à Comissão, o laudo inicial e a declaração de posse temporária de GFE.

Mais uma vez, o controle de GFE centralizado permite um controle maior e principalmente somente uma via de entrada de aeronaves/itens na empresa, concentrando todo o histórico desde sua entrada na HELIBRAS.

2.4.1.11 Saída de Aeronave/Item

Devolução pós-serviços. Depois de terminados os trabalhos na empresa, existem duas situações: os itens são encaminhados para o B Mnt Sup Av Ex e as aeronaves são recebidas por uma Equipe de Recebimento de Aeronaves, composta por militares especialistas da Aviação do Exército.

Além de toda conformidade técnica e garantia de segurança de voo, a existência desta Equipe permite que seja obedecida a segregação de funções exigida na administração pública:

“IV - segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio” (BRASIL, 2001, p. 20)¹⁰

Com isso, quem autoriza o recebimento (DMAvEx), quem recebe a aeronave (Equipe de Recebimento), quem redige o termo de recebimento, autorizando o faturamento (COMFIMA) e quem realiza o faturamento (COLOG), são elementos totalmente diversos.

2.4.1.12 Confeção de termos de recebimento

Confeção dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo. Conforme prevê legislação específica e padronização elaborada pelo COLOG, estes termos definem que os serviços foram realizados e materiais foram aplicados, autorizando com o isso, o início do processo de faturamento das Notas Fiscais emitidas pela empresa.

Este processo será demonstrado em diagrama, lançado mais à frente neste estudo.

2.4.1.13 Controle financeiro/execução do Contrato

Controle da execução dos contratos propriamente dito. Planilha demonstrativa com datas de entrega, valores, datas futuras e nomeação dos próximos lotes a serem entregues.

Com o controle nas mãos de uma só equipe, é possível ter um demonstrativo total com rapidez, sobre o andamento da manutenção de helicópteros, bem como do desempenho da empresa.

2.4.1.14 Controle de recursos empenhados

Controle das Notas de Empenho, com recursos alocados para os contratos, cuja centralização permite uma melhor distribuição mais judiciosa dos valores nos contratos

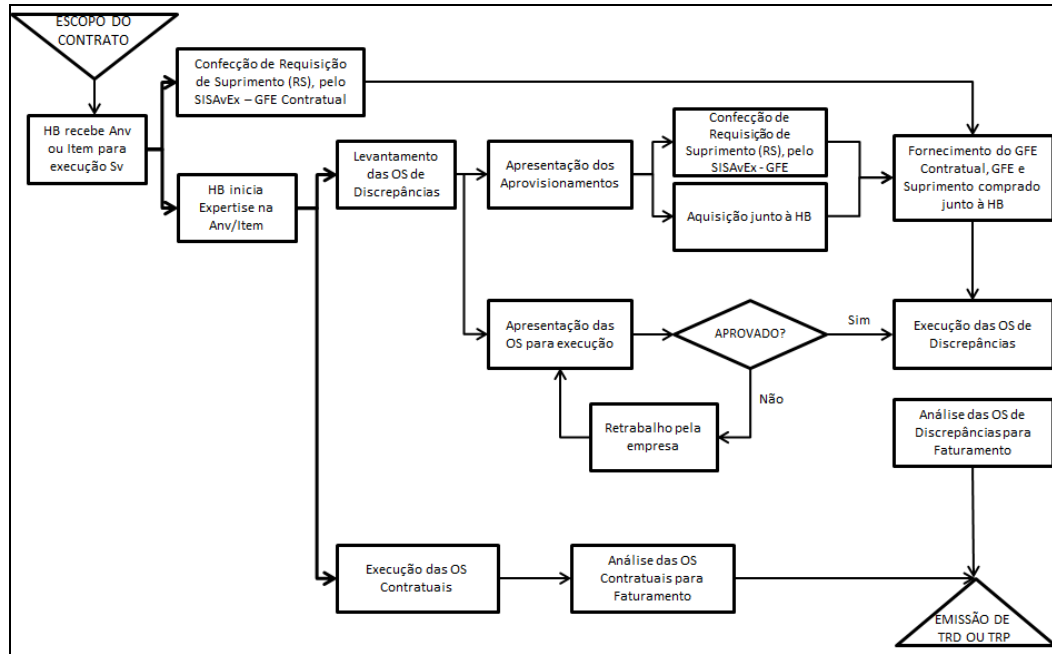
2.4.2 Procedimento Operacional Padrão (POP) dos Contratos

Por opção da COMFIMA, conforme sua Normas Gerais de Ação (NGA) ¹¹, seus POP são todos confeccionados em diagramas, para melhor entendimento. A seguir segue um demonstrativo destes POP.

2.4.2.1 Diagrama da Inspeção/Revisão

Fluxograma de Inspeção/Revisão itens e aeronaves, durante a estadia na empresa.

Figura 2 – Diagrama da Inspeção/ Revisão

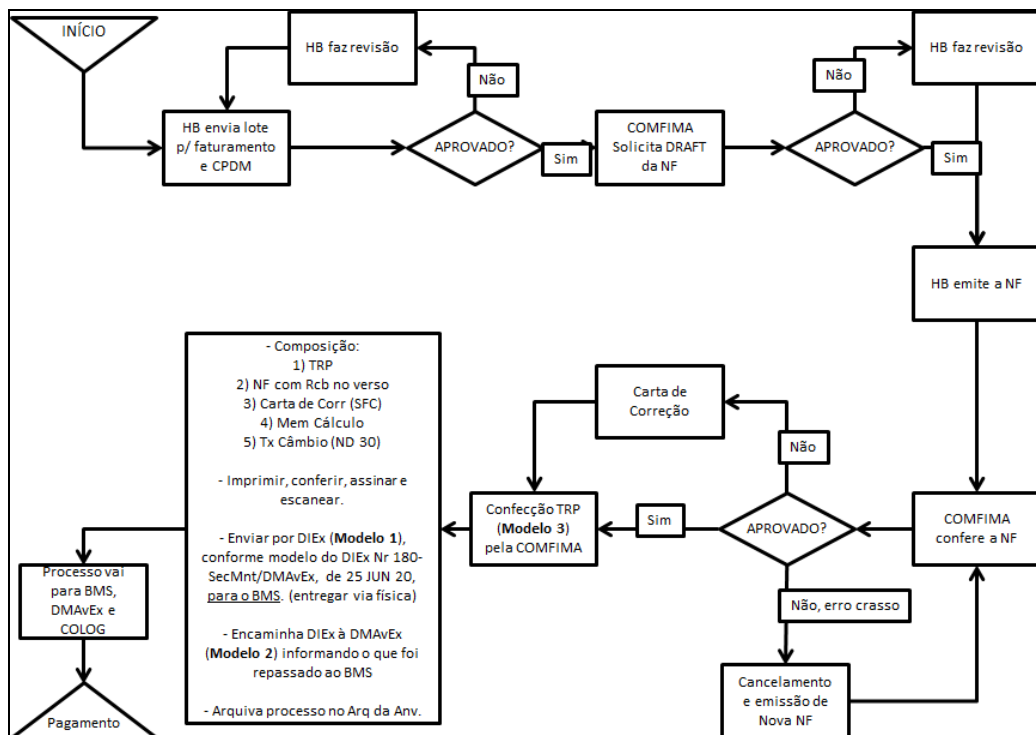


NGA COMFIMA (2019).¹¹

2.4.2.2 Diagrama do TRP

Fluxograma de Confeção do Termo de Recebimento Provisório

Figura 3 – Diagrama do TRP

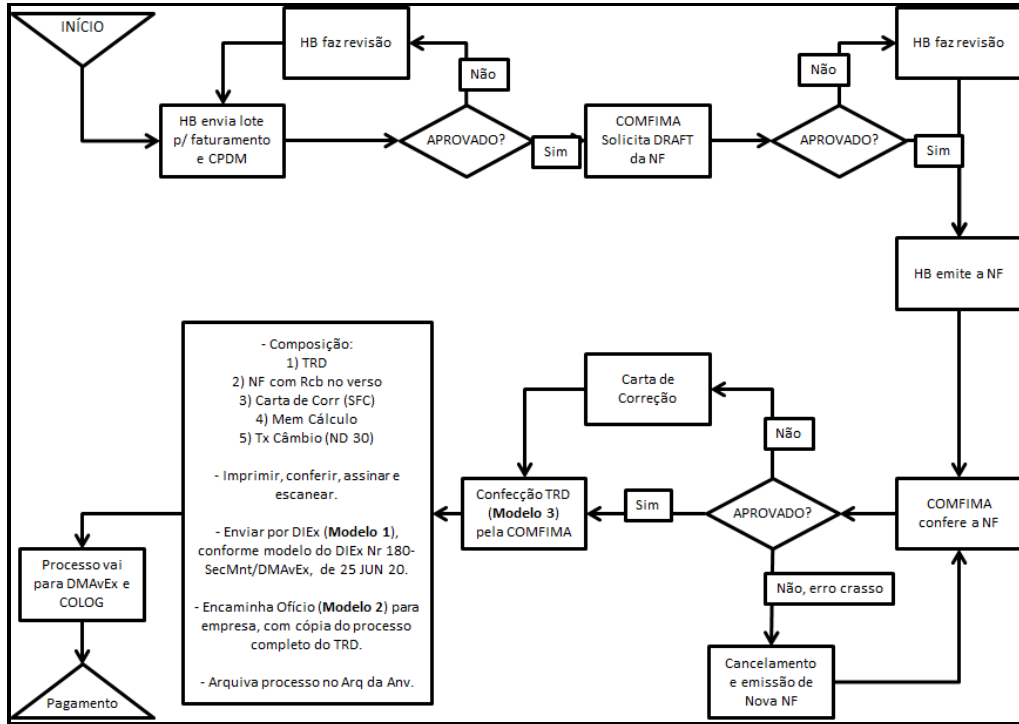


NGA COMFIMA (2019).¹¹

2.4.2.3 Organograma do TRD

Fluxograma de Confeção do Termo de Recebimento Definitivo

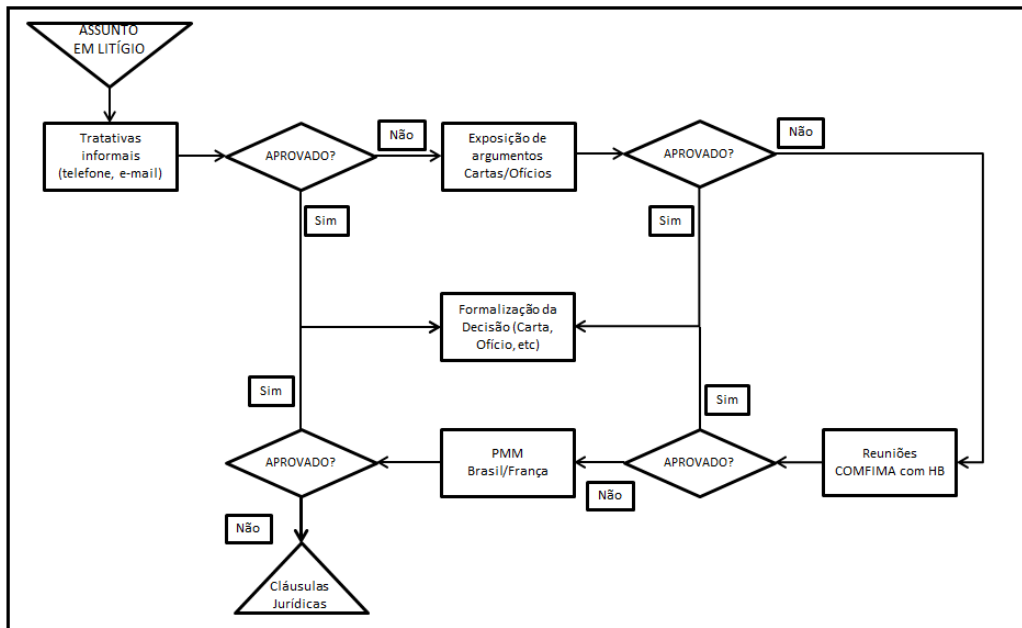
Figura 4 – Diagrama do TRD



NGA COMFIMA (2019).¹¹

2.4.2.4 Tratamento de assuntos litigiosos

Figura 5 – Diagrama de Assuntos litigiosos



NGA COMFIMA (2019).¹¹

2.4.3 Documentos produzidos (Conforme NGA COMFIMA 2019)¹¹

2.4.3.1 Relatório Mensal

Relatório sobre o andamento do contrato, emitido mensalmente.

2.4.3.2 Relatório de Acompanhamento de Projeto (RAP)

Relatório sobre o andamento de desenvolvimento e execução de projetos (exemplo: modernização de aeronaves)

2.4.3.3 Termo de Recebimento Definitivo (TRD)

Comprovante final da execução do serviço ou da entrega de material, que autoriza o faturamento.

2.4.3.4 Termo de Recebimento Provisório (TRP)

Processo de recebimento inicial que autoriza a confecção do TRD.

2.4.3.5 Ficha de Acompanhamento de Contrato (FAC)

Processo de informação de não-cumprimento parcial ou total de cláusulas do contrato.

2.4.3.6 Processo de Reajuste de Contrato

Processo anual de reajuste de valores e mão-de-obra, conforme índices estabelecidos em contrato e a realidade econômico-financeira da época.

2.4.3.7 Relatório de Final de Contrato

Documentação necessária por ocasião do término de contratos.

2.5 Comparar com a realidade de Comissões desta natureza no cotidiano das OM

Do exposto até o momento, iremos agora comparar com a realidade aplicada no cotidiano da tropa, levantando óbices e pontos positivos, além de tentar elencar oportunidades de melhoria.

2.5.1 A fiscalização de contratos no cotidiano da tropa

No momento em que algum contrato, de diversas naturezas e objetos, é firmado com diferentes prestadores, para atender à necessidade de uma Organização Militar, o Fiscal Administrativo, função dentro do quartel que gerencia os processos administrativos, escala um militar, normalmente oficial ou subtenente, para cumprir a tarefa de fiscal do contrato.

Este militar é devidamente escalado em Boletim Interno da OM e a partir de então passará responder pela função. Para esta escala, o Fiscal Administrativo normalmente não utiliza um banco de informações sobre o militar a ser escalado e sim, uma sequência nominal, do mais novo para o mais antigo, ou do que tem mais folgas em escala para o menos.

Esta escolha, até certo ponto aleatória, deve-se ao fato da variedade de contratos. Por exemplo, uma OM pode conter dentro do seu espaço, concessões para Barbearia e Cantina,

por exemplo. Encontrar militares com conhecimento tão específico fica inviável, contudo a formação nas escolas militares, concede um conhecimento básico de administração, que vai permitir que qualquer militar possa assumir a fiscalização de contratos.

Deste ponto em diante, o fiscal de contrato vai entender o contrato, a atividade a ser fiscalizada e começa a tirar as dúvidas com o fiscal administrativo, de todos os trâmites que devem ser executados, de acordo com as normas vigentes. Este processo leva tempo até o militar se familiarizar com a atividade e a fiscalização, o que pode incorrer em atrasos e até mesmos erros administrativos.

Cabe ressaltar que concomitante à fiscalização de contratos, o militar escalado permanece nas suas funções usuais, cumprindo as atividades diversas da tropa, como treinamentos, formaturas, operações, ou seja, não há dedicação na íntegra para a fiscalização do contrato.

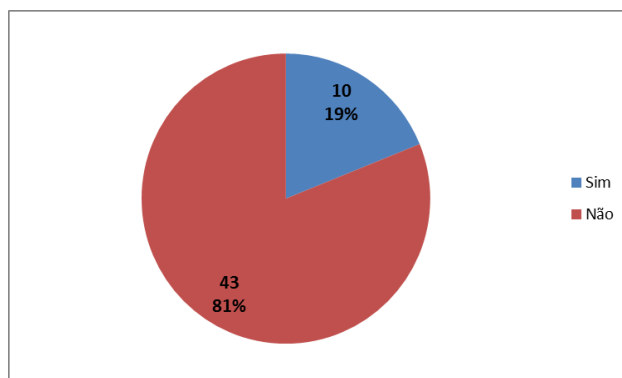
Por fim, apesar de um conhecimento geral, o detalhamento de leis, normas e regulamentos que regem a administração pública, não é do cotidiano destes militares escalados, bem como a preparação técnica para a maioria dos objetos dos contratos, o que dá uma defasagem grande na capacidade de fiscalizar um contrato.

2.5.2 Pesquisa sobre a habilitação em gestão de contratos

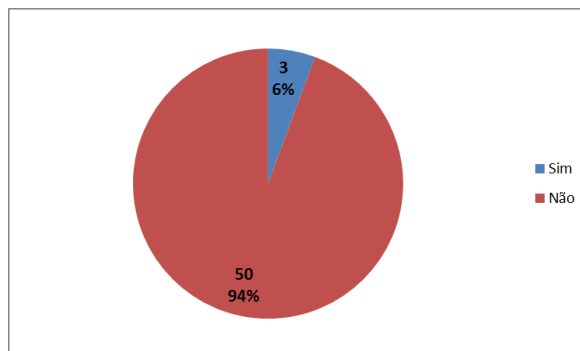
Enumeraremos agora o índice de preparação dos militares fiscais de contrato, levantado mediante pesquisa.

O método usado foi um questionário de cinco perguntas simples direcionado a oficiais (35 no total) e subtenentes (18 no total), totalizando 53 respostas. A pesquisa foi enviada somente para militares combatentes da ativa do Exército Brasileiro, de diversas qualificações e OM espalhadas pelo Brasil, que já foram fiscais de contrato ou ainda estão nesta função. Os contratos fiscalizados são das mais diversas naturezas, inclusive de manutenção de aeronaves em outras empresas diferentes da HELIBRAS.

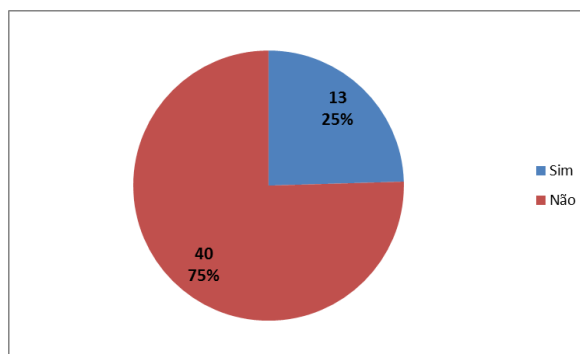
Pergunta 1 - Ao assumir a função, você tinha alguma formação em gestão administrativa, preconizado pelo EB?



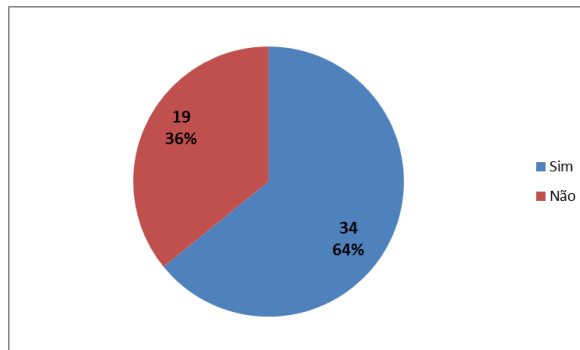
Pergunta 2 - Ao assumir a função, você tinha alguma formação em gestão administrativa, em órgãos civis?



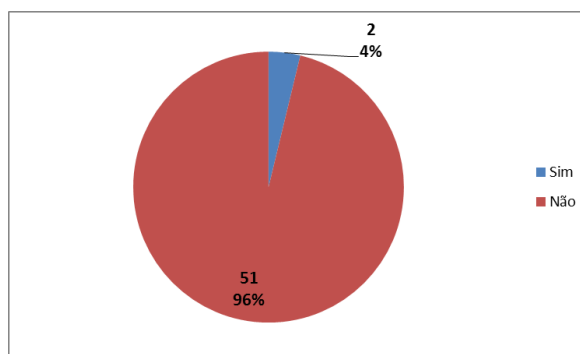
Pergunta 3 – Ao assumir a função, você tinha alguma formação técnica para o objeto do contrato?



Pergunta 4 - Durante o período de fiscal, participou de algum simpósio de administração interno à OM?



Pergunta 5 - Durante o período de fiscal, sua atividade-fim permitiu dedicação exclusiva ao contrato?



2.5.3 Peroração

Do exposto do cotidiano da tropa, somado às informações da pesquisa, é possível levantar a situação de que o atendimento à fiscalização de contratos realizado na tropa é deficitário, pois falta habilitação técnica e administrativa, confiança do próprio militar se seu preparo é efetivo e por imposição do dia-a-dia, não há como realizar uma dedicação exclusiva.

A escala de militares, feita até certo ponto de forma aleatória, não define como fiscal o militar mais habilitado e nem mesmo o prepara para tal tarefa.

Periodicamente, as OM realizam simpósios de administração, bem como há apoio do Fiscal Administrativo para possíveis dúvidas, contudo a falta de dedicação exclusiva e preparo técnico para os diversos objetos de contrato, por vezes muito específicos.

Isso posto, contudo, não resulta em um excesso de erros administrativos, porém demanda um esforço para o alinhamento dos procedimentos ao previsto em lei, por vezes onerando inclusive a atividade-fim militar, pois para bem cumprir as atividades, o escalado tem que deixar suas atividades militares um pouco de lado para dedicar-se ao contrato.

Esta situação vai de encontro ao esforço do Exército e de qualquer instituição em eliminar a dispersão e aumentar a concentração do foco de atividade da organização, reduzindo o leque de múltiplas atenções do nível institucional e permitindo a organização “*dedicar-se exclusivamente às suas atividades essenciais*” (CHIAVENATO, 2003)¹².

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, podemos verificar com o exposto no desenvolvimento, as vantagens e desvantagens dos dois processos de fiscalização de contratos realizados no âmbito do Exército Brasileiro.

No primeiro, de forma centralizada, com militares especializados na parte administrativa e principalmente na parte técnica do objeto dos contratos, fiscalizando vários contratos ao mesmo tempo e de forma destacada da força, de forma a dedicar-se integralmente para a atividade.

Como pontos positivos, conforme tratado nos diversos processos realizados pela COMFIMA, a centralização torna a fiscalização de contratos mais eficiente e o destacamento de pessoal da força tornam as decisões mais ágeis, fazendo-se cumprir não só o objeto, mas o atendimento logístico a que se propõe o contrato. A antiguidade e especialização dos militares torna o resultado mais seguro de estar dentro das normas, e principalmente dentro da

segurança de voo, no caso. Além disso, todo este modelo permite uma austeridade de sistema que acarretará no emprego judicioso da verba pública federal destinada ao Exército.

Como dificuldades, podemos levantar que a seleção de militares para compor a COMFIMA é complexa devido às exigências de currículo e que, depois de atendidas, faz com que a tropa fique sem estes 5 (cinco) militares, de alto valor, pelo período de nomeação.

No segundo modelo, que ocorre no cotidiano da tropa, temos militares nem sempre especializados, principalmente nas questões técnicas do objeto dos contratos, sem uma imposição de necessidade de experiência, realizando a fiscalização concomitantemente com seus afazeres da rotina diária de um quartel.

Por ponto positivo fica somente a facilidade de compor os quadros que fiscalizarão os contratos, realizado através escala simples, nos quais podem concorrer quaisquer militares da OM.

Por óbices, como fica claro, a inexperiência e a falta de preparo técnico/administrativo pode fazer incorrer em erros ou até mesmo interferir no bom cumprimento do contrato. A falta de dedicação exclusiva também impede uma fiscalização mais detalhada, pois o militar fica dividido entre as diversas missões, podendo deixar passar aspectos que são importantes no contrato e até mesmo deixar de ter austeridade. Finalizando, tal modelo cria a obrigação do Fiscal Administrativo da OM realizar Simpósios sobre o tema, para poder resgatar o déficit de conhecimento, bem como nomeia fiscais que podem se sentir inseguros na tomada de certas decisões.

Por fim, ao compararmos os dois modelos, podemos verificar que para uma fiscalização mais segura, austera e ágil, o modelo empregado na COMFIMA é superior, pois a centralização de meios e pessoal, dedicados somente a esta tarefa tem demonstrado bons frutos desde sua implantação.

REFERÊNCIAS

- 1) BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- 2) BRASIL. Exército. Caderno de Orientações Nr 02 – Gestão e fiscalização de contratos no Comando Logístico. Brasília, DF: COLOG, 2020.
- 3) _____. Manual de Campanha A AVIAÇÃO DO EXÉRCITO NAS OPERAÇÕES (EB70-MC-10.204). Brasília, DF: COTER, 2019.
- 4) _____. Normas Complementares para Licitações e Contratos no Âmbito do Comando Logístico (NORLICO) (EB40-N-70.950). Brasília, DF: COLOG, 2014.
- 5) _____. Normas para a Atuação do Gestor e do Fiscal de Contratos (EB90-N-08.004). 2. ed. Brasília, DF: COLOG, 2020.
- 6) _____. Normas Reguladoras para o Funcionamento das Comissões de Fiscalização de Material de Aviação no Exterior e no Brasil (EB40-N-40.950) aprovadas pela Portaria Nr 046-COLOG, de 1º JUL 16. Brasília, DF: COLOG, 2016.
- 7) _____. Regulamento da Diretoria de Material de Aviação do Exército (R-13). Brasília, DF: COLOG, 2001
- 8) _____. Termo de Acordo Nr 002/2004 – DMAvEx/HB, de 17 de novembro de 2004. Regula as condições para funcionamento da COMFIMA-HB. Itajubá, MG: DMAvEx/HB, 2004
- 9) _____. Instrução Normativa SFC nº 1, de 06 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2001
- 10) _____. Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1993.
- 11) _____. Normas Gerais de Ação, de 1º de janeiro de 2019. Regula as particularidades da COMFIMA-Br/Itj. Itajubá, MG: COMFIMA, 2019
- 12) CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7ª Ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- 13) FERREIRINHA, Prof.^a Isabella Maria Nunes. Administração I: Administração Pública. Indaial, SC: UNIASSELVI, 2020.

- 14) *GFE Definition. Property & Equipment Policy Office - Office of the Under Secretary of Defense*, EUA, 2020. <<https://www.acq.osd.mil/pepolicy/general/faq.html#GFE>> Acesso em 24 de setembro de 2020.
- 15) História da HELIBRAS. HELIBRAS, Itajubá/MG, 2020. Disponível em: <https://www.helibras.com.br/website/po/ref/Hist%C3%B3ria_90.html>. Acesso em 17 de setembro de 2020.
- 16) Organizações Militares – B Mnt Sup Av Ex, Taubaté/SP, 2020. <<http://www.cavex.eb.mil.br/index.php/bmntsupaxex>>. Acesso em 22 de setembro de 2020.
- 17) Requisitos Operacionais Básicos de Projetos de Aviação. EPEx, Brasília/DF, 2009. <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/busca?searchword=requisitos%20operacionais%20basicos&searchphrase=all>>. Acesso em 24 de setembro de 2020.
- 18) *The Acronyms and Abbreviations*. FAA, EUA, 2020. <<https://www.faa.gov/jobs/abbreviations/>>. Acesso em 24 de setembro de 2020.
- 19) *The EASA Work Plan*. EASA. EUROPA, 2004. <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/management-board-docs-management-board-meetings-2004-02-PT_AESA-2004-0006-00-00.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2020.