

# Relatório de Auditoria Anual de Contas

■ Presidência da República ■ Secretaria Geral ■ Secretaria de Controle Interno

**Unidade Auditada: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA  
AEROPORTUÁRIA - INFRAERO**

Exercício: 2013

Processo: Ofício n° 5040/PRAI(AIPD)/2014

Município: Brasília - DF

Relatório n°: 17/2014 (OS n° 77/2014)

Executora: PR/CISET - Coordenação-Geral de Contabilidade e Avaliação

## Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 077/2014, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero.

Registra-se, preliminarmente, que, em conformidade com o Manual de Auditoria Anual de Contas/2014, da Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, o presente Relatório de Auditoria Anual de Contas compõe-se de duas partes, sendo a primeira denominada **Análise Gerencial**, que contém, de forma sintética, as análises elaboradas pela equipe, para os itens definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União, e vem assinado pelos membros da equipe de auditoria. A segunda parte constitui-se do Anexo ao Relatório, denominado **Achados de Auditoria**, que discrimina as informações e constatações evidenciadas e elaboradas pela equipe de auditoria, que dão suporte ao conteúdo da primeira parte do Relatório.

# EM BRANCO

## 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 28/7/2014 a 8/8/2014, na sede da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, localizada em Brasília/DF, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

Para a consecução do objetivo proposto e obtenção de evidências suficientes, adequadas, relevantes e úteis foram utilizadas as técnicas básicas de auditoria, quais sejam: análises documentais, entrevistas, indagações escritas e conferências de cálculos. Todas as análises estão suportadas por papéis de trabalho arquivados na Secretaria de Controle Interno/SG-PR – Ciset/PR.

## 2. Escopo dos Exames

O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão 2013 da unidade auditada com base nos itens propugnados pelo Tribunal de Contas da União no Anexo IV da Decisão Normativa nº 132/2013, de 2/10/2013. Ressalta-se que, conforme previsto no art. 9º, §6º da DN TCU nº 132/2013, em comum acordo com a Secretaria de Fiscalização de Obras e Edificações do TCU e em razão da necessidade de acompanhamento de aspecto específico e relevante da gestão da Unidade, efetuaram-se ajustes no escopo da auditoria nas contas, de forma a excluir da ação de controle os seguintes itens do Anexo IV da DN nº 132/2013: 2) *Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão*; 3) *Indicadores Instituídos pela Unidade*; 5) *Gestão das Transferências*; 7) *Avaliação de Passivos*; e 10) *Gestão sobre Renúncias Tributárias*.

Também de acordo com o ajuste no escopo realizado entre esta Secretaria de Controle Interno e a Secretaria de Fiscalização de Obras e Edificações do TCU, foram verificados os seguintes aspectos específicos: 1) *Gestão dos Recursos Humanos após as concessões de aeroportos* (aspecto abordado no item 3.4 Avaliação da Gestão de Pessoas); 2) *Participação acionária da empresa nos aeroportos concedidos* (gestão dos investimentos, previsão de receita); 3) *Preparação da Infraero para fazer frente aos aeroportos concedidos* (ambiente mais competitivo, investimento em tecnologia, melhoria na prestação dos serviços, etc); e 4) *Papel da Infraero no Programa de Aviação Regional*.

Para fins de registro, o acordo celebrado com o TCU configura peça deste processo de contas, em cumprimento ao § 8º do art. 9º da DN TCU nº 132/2013.

## 3. Resultados dos trabalhos

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN nº 132/2013 e com o que foi ajustado com o TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

### 3.1 Avaliação da Conformidade das Peças

No início de maio de 2014, a Superintendência de Auditoria Interna da Infraero encaminhou a esta Ciset, por meio eletrônico, a prévia do Relatório de Gestão 2013 e das demais peças do processo de contas para avaliação. Em consequência, a Infraero acatou as recomendações e as sugestões feitas pela Ciset/PR. Portanto, considera-se que as peças do Processo de Contas do exercício de 2013 estão em conformidade com os normativos do TCU.

### 3.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas no Anexo IV da DN-TCU n° 132/2013, foram analisados os seguintes aspectos:

- (i) adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições;
- (ii) observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como, se for o caso, sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões;
- (iii) consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas;
- (iv) tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios;
- (v) qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos;
- (vi) ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.

Além do disposto na DN-TCU n° 132/2013, a Ciset/PR participou de reunião com a SecobEdificação do TCU, em 13/11/2013, quando foi ajustada a necessidade de se dar ênfase na análise da gestão dos recursos humanos da Infraero após concessões de aeroportos da rede da estatal. Esse assunto é abordado no subitem (vii) deste item.

Conforme exposto no Relatório de 2013 emitido aos acionistas da empresa, a Infraero desenvolve atividades nas áreas de logística para operação de passageiros e de aeronaves; logística de carga aérea; comercialização de áreas e venda de serviços; telecomunicações em aeroportos e navegação aérea. Para desenvolver esse trabalho, conta com cerca 31,9 mil colaboradores em todo o país, dos quais 13,1 mil são empregados orgânicos e 18,8 mil, terceirizados.

#### i) Adequabilidade da força de trabalho da unidade frente às suas atribuições

Com intuito de avaliar a adequabilidade da atual força de trabalho da Infraero, a seguir são expostas as composições ao final dos três últimos exercícios:

**Quadro 1 – Evolução da força de trabalho da Infraero nos três últimos exercícios**

Tipologia dos Cargos	2011	2012	2013
<b>1. Empregados em Cargos Efetivos (1.1 +1.2)</b>	<b>13.766</b>	<b>14.103</b>	<b>13.140</b>
1.1. Membros de poder e agentes políticos			
1.2. Empregados de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	13.766	14.103	13.140
1.2.1. Empregados de carreira vinculada ao órgão	13.766	14.103	13.140
1.2.2. Empregados de carreira em exercício descentralizado			
1.2.3. Empregados de carreira em exercício provisório			
1.2.4. Empregados requisitados de outros órgãos e esferas			
<b>2. Empregados com Contratos Temporários</b>	NA	NA	NA
<b>3. Empregados sem Vínculo com a Administração Pública (exemplo: ocupantes de cargos em comissão, sem vínculo)</b>	33	28	26
<b>4. Total de Empregados (1+2+3)</b>	<b>13.799</b>	<b>14.131</b>	<b>13.166</b>

Fonte: Infraero, em resposta à Solicitação de Auditoria n° 12/2014.

Do **Quadro 1**, constata-se que o quantitativo da força de trabalho da Infraero oscilou nos últimos três exercícios, com acréscimo de 332 pessoas em 2012 e diminuição de 965 em 2013. Apesar da redução da força de trabalho em quase mil pessoas no último exercício, a Infraero

tem a meta de reduzir o quadro em outros 1.935 empregados, considerando o disposto no termo aditivo ao Acordo Coletivo de Trabalho, celebrado em 06/12/2011. Entretanto, para continuar a promover os cortes, a empresa informa a necessidade de recursos externos para executar o Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria – PDITA, dado que as concessões prejudicaram, ao menos em médio prazo, a disponibilidade de caixa da empresa, como relatado na *Informação 1.5.1.1*.

Outra questão relevante é o quantitativo de empregados por faixa etária, conforme se observa no quadro a seguir:

**Quadro 2 - Faixas etárias da força de trabalho da Infraero:**

Tipologias do Cargo	Quantidade de Servidores por Faixa Etária				
	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	Acima de 60 anos
1. Provimento de Cargo Efetivo	1.518	2.573	3.002	2.715	476
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos					
1.2. Servidores de Carreira					
1.3. Servidores com Contratos Temporários					
2. Provimento de Cargo em Comissão	228	866	1.149	588	70
2.1. Cargos de Natureza Especial *	0	2	1	5	18
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior **	0	2	8	5	4
2.3. Funções Gratificadas ***	228	862	1.140	578	48
<b>3. Totais (1+2)</b>	<b>1.746</b>	<b>3.439</b>	<b>4.151</b>	<b>3.303</b>	<b>546</b>

Fonte: Relatório de Gestão/2013

Observações feitas pela Infraero:

\* Considerados os contratados exclusivamente para exercício de cargos em comissão.

\*\* A DAS foi considerada como Diretoria Executiva (Diretores e Presidente) e Membros do Conselho.

\*\*\* Considerados os empregados ocupantes de cargos em comissão.

Do **Quadro 3**, contata-se que cerca de 29% dos empregados efetivos têm 51 anos ou mais, ou seja, cerca de 3.849 empregados estariam perto da idade de aposentadoria:

**Quadro 3 – Porcentagem da força de trabalho da Infraero por faixa etária**

Idades	Quantidade	%
Até 30 anos	1.746	13
De 31 a 40 anos	3.439	26
De 41 a 50 anos	4.151	32
De 51 a 60 anos	3.303	25
Acima de 60 anos	546	4
<b>TOTAL</b>	<b>13.185</b>	<b>100</b>

Fonte: Relatório de Gestão/2013

Como mencionado, a atual meta do PDITA é de cortar 1.935 empregados, portanto 1.914 abaixo dos 3.849 que estariam em possível idade de aposentadoria, de acordo com o disposto no art. 56, caput, do Decreto nº 3.048/99: *A aposentadoria por tempo de contribuição será devida ao segurado após trinta e cinco anos de contribuição, se homem, ou trinta anos, se mulher, observado o disposto no art. 199-A.* (sublinhado nosso). De acordo com o exposto na folha 233 do Relatório de Gestão da Unidade, dos 965 desligamentos em 2013, 834 foram feitos por meio do PDITA. No entanto, não é possível afirmar com segurança a continuidade da atratividade do plano para as pessoas que estão em condições de se aposentarem, pois, na prática, essa análise deve ser feita a partir da avaliação do caso de cada empregado, já que, por um lado, devem ser levados em consideração os cálculos impostos pelo Fator Previdenciário, expressos no art. 188 do decreto em comento e, por outro, o interesse particular em aderir ao PDITA ou em aposentar posteriormente pelos trâmites normais.

**(ii) Observância da legislação sobre admissão, remuneração, cessão e requisição de pessoal, bem como sobre concessão de aposentadorias, reformas e pensões**

**a) Admissão**

A Infraero está vinculada à Ciset/PR desde o dia 05/07/2011 no Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões – Sisac do Tribunal de Contas da União.

**Quadro 4 – Situações de registros no Sisac**

<b>Funcional</b>	<b>Situação</b>	<b>Quantidade de Empregados</b>
	<b>Junto ao TCU</b>	
Admissão	Aguardando Parecer	85
	TCU - Julgado	30
<b>Admissão Total</b>		<b>115</b>
Desligamento	TCU - Em Andamento	1.188
<b>Total Geral</b>		<b>1.303</b>

Fonte: Sisac, em 12/08/2014.

Ao comparar as informações constantes do quadro precedente com as do Quadro 5.1.5.3 da folha 162 do Relatório de Gestão/2013, pode-se perceber a diferença entre os quantitativos, pois a empresa acrescentou os ocupantes de cargos e funções de confiança.

A empresa, durante o exercício de 2013, não realizou concurso público. As 115 admissões no exercício decorreram do Concurso Público nº 02/2011, certame com vigência até 22/12/2015, de acordo com o teor do Memorando nº 12.331/DGRH/2014, de 23/07/2014, emitido em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2014.

Quanto aos desligamentos, pode-se notar que, como mencionado no subitem anterior, a maior parte deles decorreu do Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria (PDITA). No ano de 2013, não houve adesão por parte dos empregados ao Programa de Desligamento Voluntário Incentivado (PDVI), segundo consta na folha 233 do Relatório de Gestão/2013.

É digno destacar que tais ocorrências são acompanhadas pelo Comitê de Reestruturação que trata do projeto de reestruturação da Infraero, como mencionado no Relatório de Gestão/2013, folha 128.

**b) Remuneração**

A empresa, durante o exercício de 2013, remunerou 14.220 empregados e dirigentes, tendo como custo médio mensal individual o valor de R\$ 4.335,04, o que perfaz o montante anual de R\$ 739.731.535,16, conforme se observa no quadro a seguir:

**Quadro 5 – Composição da folha de remuneração em 2013**

<b>Tipo</b>	<b>Qte</b>	<b>Valor</b>	<b>%</b>
Conselho de Administração	9	237.061,16	0,03%
Conselho Fiscal	8	86.552,24	0,01%
Diretoria	8	2.925.434,63	0,40%
Empregados (*)	14.195	736.482.487,13	99,56%
<b>TOTAL</b>	<b>14.220</b>	<b>739.731.535,16</b>	<b>100%</b>

Fonte: itens 3.3.2 e 3.3.3 do Relatório de Gestão e informações sobre a folha de pagamento de 2013 apresentadas pela Infraero durante os trabalhos de campo.

(\*) Quantitativo total de empregados pagos durante o ano de 2013

As remunerações dos membros da Diretoria e dos Conselhos de Administração e Fiscal seguem o Decreto-Lei nº 2.355/87, o Decreto nº 3.735/01, a Portaria MP nº 250/05, o Decreto nº 7.675/12, a Lei nº 4.090/62 e a Lei nº 6.404/76.

Os empregados e comissionados, por sua vez, seguem o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), homologado pelo Acordo Coletivo de Trabalho data-base 2013/2015. No documento, é definido o salário-base de R\$ 1.427,56 e o mais alto de R\$ 13.951,14. As carreiras são divididas em:

- 5 Níveis (Operacional, Técnico, Especializado, Pleno e Sênior);
- 5 Categorias (A,B,C,D,E); e
- 72 Padrões.

Esse PCCS define também os valores relativos às catorze categorias de Funções Gratificadas (FG) e de Remunerações Globais (RG).

As Funções Gratificadas (FG) variam de R\$ 480,83 a R\$ 4.639,92 e as Remunerações Globais (RG), de R\$ 2.043,50 a R\$ 19.232,86.

É digno destacar que as remunerações dessas gratificações não são crescentes, ou seja, a remuneração da última categoria XIV é maior do que a categoria inferior (XI), ao passo que a partir desta, o crescimento é linear até chegar à categoria Especial.

**Quadro 6** – Remuneração dos cargos em comissão em 2013,  
valores em R\$

Categoria	RG	Diferença	FG	Diferença
Especial	<b>19.232,86</b>		<b>4.639,92</b>	
I	16.107,52	3.125,34	3.846,57	793,35
II	13.583,23	2.524,29	3.269,59	576,98
III	11.587,81	1.995,42	2.788,77	480,82
IV	9.808,75	1.779,06	2.356,02	432,75
V	8.318,19	1.490,56	1.995,42	360,60
VI	7.044,02	1.274,17	1.682,88	312,54
VII	5.938,15	1.105,87	1.442,48	240,40
VIII	5.289,05	649,10	1.274,16	168,32
IX	4.567,81	721,24	1.105,91	168,25
X	3.702,34	865,47	889,53	216,38
XI	<b>2.043,50</b>	1.658,84	<b>480,83</b>	408,70
XIII	6.484,24	-4.440,74	1.559,43	-1.078,60
XIV	<b>4.990,35</b>	1.493,89	<b>1.240,09</b>	319,34

Fonte: Tabela de remuneração para cargos em comissão, vigente à partir de 1º/09/2013, de 22/08/2013.

Nesse contexto, e de acordo com o objetivo estratégico de Aprimorar o Capital Humano, foi contratada a empresa COMPASS - Desenvolvimento Humano e Empresarial para elaborar um novo modelo de gestão de recursos humanos que seja alinhado com a estratégia da Infraero e que possa alavancar:

- o desempenho e a capacitação da força de trabalho,
- o clima organizacional,
- o **plano de cargos, carreiras e salários**,
- a arquitetura organizacional de RH,
- treinamento, desenvolvimento, recrutamento e seleção,
- avaliação de desempenho por competência,

- retenção de talentos,
- promoção e
- movimentação.

Os principais tópicos do relatório final das atividades desenvolvidas pela COMPASS são:

- Entendimento da estratégia da Infraero e implicações para RH e sua estrutura organizacional
- **Diagnóstico da situação atual**
  - Plano de Cargos e Salários
  - Organização e processos de RH
  - Contratação dos serviços contínuos
- **Propostas**
  - Plano de Cargos e Salários
  - Organização e processos de RH
  - Contratação dos serviços contínuos
- Plano de implementação
- Relatórios de acompanhamento da implementação
- Avaliação dos empregados

O supracitado projeto encontra-se 41% implementado, foi iniciado em 20/08/2012 e deverá estar concluído em 06/07/2016, conforme se observa em quadro da folha 116 do Relatório de Gestão/2013.

Entre esses tópicos do relatório da COMPASS, destacam-se os relativos ao Diagnóstico da Situação Atual e às Propostas e, em especial, as questões relacionadas ao Plano de Cargos e Salários – PCCS, a seguir descritas:

**Quadro 7 – Comparação entre o PCCS atual e o proposto pela COMPASS**

<b>Situação</b>	
<b>Atual</b>	<b>Proposta</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A amplitude de comando é baixa — cerca de 42% das chefias da Infraero possuem no máximo até 3 subordinados</li> <li>• A designação de cargos em comissão tornou-se, na prática, a única forma de ascensão profissional dentro da Infraero</li> <li>• Na Sede, a utilização dos cargos em comissão como forma de promoção é mais acentuada</li> <li>• Na Sede, 48% das chefias possuem menos de 2 subordinados — o que reflete a fragmentação da estrutura nos níveis hierárquicos inferiores</li> <li>• A gratificação por função representa um incremento de mais de 80% na remuneração para cerca de 51% dos cargos em comissão</li> <li>• O desligamento de funcionários é maior nos cargos de nível superior e técnico do que nos de níveis operacional, especializado e pleno.</li> <li>• O PCCS atual sobrevaloriza os cargos de nível médio (PSA) em relação aos de maior qualificação, o que gera desbalanços na equidade interna</li> <li>• Profissionais da navegação aérea possuem pouco incentivo para assumir funções de gestão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O novo PCCS cria 3 eixos de carreira de ingresso na empresa e unifica os cargos atuais em cargos amplos</li> <li>• O sistema de progressão na carreira prevê a institucionalização dos cargos em comissão como mecanismo de evolução na empresa</li> <li>• A participação dos funcionários nos processos de recrutamento interno para os cargos em comissão será condicionada a quatro grupos de requisitos <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formação acadêmica</li> <li>▪ Tempo de experiência na área atual</li> <li>▪ Competências</li> <li>▪ Desempenho</li> </ul> </li> <li>• A estrutura salarial proposta visa desacelerar o efeito da antiguidade e tornar as promoções por mérito mais atrativas, mantendo a diferenciação salarial por ocupação</li> <li>• Estima-se que o reenquadramento dos funcionários na condição atual para as novas tabelas de remuneração padrão gere um impacto de 0,6% no custo atual da folha</li> <li>• O modelo proposto considera as principais questões levantadas na etapa de diagnóstico <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mobilidade dos cargos</li> <li>▪ Modelo de progressão de carreira</li> <li>▪ Capacidade de retenção</li> <li>▪ Distorções nos níveis dos cargos</li> <li>▪ Modelo de remuneração</li> </ul> </li> <li>• As empresas que implementaram o modelo de carreira em Y adotaram os cargos em comissão como</li> </ul>

Situação	
Atual	Proposta
	<p>mecanismo de progressão na organização</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A promoção por merecimento será aplicada anualmente, de acordo com os resultados da avaliação de desempenho e de competência</li> <li>• O processo de recrutamento interno visa otimizar a alocação de funcionários, com respeito às regras de acesso às posições. Riscos do processo: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desvio de função</li> <li>▪ Preterição de concursados</li> <li>▪ Ascensão irregular</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Relatório final das atividades desenvolvidas da empresa COMPASS.

O desafio é ajustar o PCCS a fim de minimizar as distorções geradas na dinâmica da organização. O novo modelo de carreira em Y, que possibilita ao empregado optar entre assumir cargos de gestão ou tornar-se especialista em determinada área, prevê a institucionalização dos cargos em comissão como mecanismo de evolução na empresa.

### c) Cessão

De acordo com a resposta ao item b.2 da Solicitação de Auditoria nº 12/2014 por meio do Memorando nº 14029/DGRH(RHTE)/2014, de 14/08/2014, verifica-se que em 31/12/2013, havia 486 empregados cedidos.

Identificam-se cinco tipos de cessões, ao comparar os arquivos disponibilizados pela empresa - “Base empregados 31Dez2013” e o “anexo 2 - Empregados Cedidos” – com a extração do Sistema DW-Pessoal do Siape, conforme o **Quadro 8**:

**Quadro 8 – Destino dos empregados cedidos**

Tipo	Quantidade
Esfera Federal	138
Esfera DF	4
Esfera Municipal	3
Sindicato	16
Outros	325
<b>Total</b>	<b>486</b>

Fonte: Quadro formado com dados da Infraero, documento *Base empregados 31Dez2013*, e com dados do sistema SIAPE

Diante disso, por meio dos itens 1.1, 1.2 e 1.3 da Solicitação de Auditoria nº 4/2014, foi pedido que a empresa informasse em que situação estariam as cessões ligadas às esferas públicas. De acordo com a manifestação da Infraero, apresentada por meio do Memorando nº 12.331/DGRH/2014, de 23/07/2014, constata-se, de forma resumida, que os empregados foram cedidos para ocupar cargos em comissão.

No caso dos sindicalistas, a cessão está relacionada à eleição dos seus membros, conforme se observa no “comunicado da eleição de empregados”, de 4/06/2012.

Os empregados cedidos considerados como “Outros” estariam em exercício temporário nos aeroportos concedidos, segundo se constata na resposta ao item b.2 da Solicitação de Auditoria nº 12/2014.

É digno destacar que as cessões de empregados da Infraero seguem o disposto no Manual de Procedimentos MP - 18.14/A (APE), do qual destaca-se o contido nos itens 5.1 e 6.1, com grifos nossos:

5.1 - O prazo para a cessão do empregado deverá ser de até 12 (doze) meses, **podendo ser prorrogado no interesse dos órgãos ou das entidades cedentes e cessionários.**

(...)

**6.1 - É do órgão cessionário o ônus pela remuneração ou salário do empregado cedido** ou requisitado, acrescido dos respectivos encargos sociais definidos em lei.

Porém, com base em extração do Sistema DW-Pessoal (SIAPE), verificou-se que há dez empregados cedidos com ônus à Infraero, o que custou à empresa R\$ 431.670,42 em 2013, conforme descrito na *Constatação 1.1.1.1*. Cabe esclarecer que essas cessões contrariam a atual situação financeira da empresa, como melhor abordado nas *Informações 1.5.1.1 e 1.5.2.1*.

**d) Requisição de Pessoal**

Questionada sobre o tema na letra “e” da Solicitação de Auditoria nº 2/2014, a empresa, por meio do Memo nº 12.331/DGRH/2014, de 23/04/2014, informou que não é adotada a política de requisição de servidores e empregados de outros órgãos e entidades para complementação da mão-de-obra na UJ.

**(iii) Consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas**

A empresa, para efetuar o controle de interno de pessoas, utiliza, principalmente, os Manuais de Procedimentos (MP) e as Normas da Infraero (NI), bem como 11 sistemas informatizados, a saber:

1. Sistema **GestoRH**
2. Sistema **Benner**: Benefícios
3. Sistema **PontoSoft**: Ponto
4. Sistema de **Viagens**
5. Sistema **Rescisão de Contrato de Trabalho**
6. **SIADC** – Sistema de Avaliação de Desempenho e Competências
7. **MedSegNet** – Sistema de Medicina e Segurança do Trabalho
8. **SISC** - Sistema de Salvamento e Contra incêndio
9. Planilhas de registros de atendimentos médicos e psicossociais
10. **Plataforma Moodle**: Ensino à Distância
11. Sistema **SmartStream**: Financeiro

Com o propósito de aprimorar a integração entre os sistemas, evitar falhas e proporcionar melhor amparo às atribuições desenvolvidas pelo setor de recursos humanos da Infraero, consta no Anexo D do atual PDTI da empresa preparativos para a aquisição até dezembro de 2017 de um sistema integrado de gestão ERP (*Enterprise Resource Planning*) de Recursos Humanos.

De maneira a também evidenciar a necessidade de melhoria nos sistemas eletrônicos da área, consta no Anexo B, versão junho de 2014, do mesmo documento 32 pedidos para desenvolvimento, ajuste ou aprimoramento de sistemas e ferramentas utilizadas pelo setor de recursos humanos da Infraero.

**(iv) Tempestividade e qualidade dos registros pertinentes no sistema contábil e nos sistemas corporativos obrigatórios**

Entre os sistemas informatizados relacionados à área de pessoal da empresa, é relevante destacar aqueles envolvidos com o pagamento da folha de pagamento, tendo em vista que a empresa desembolsou o montante de R\$ 736.482.487,13 com o pagamento dos empregados durante o exercício de 2013, segundo se observa no quadro, a seguir:

**Quadro 9** – Total mensal da folha de empregados da Infraero em 2013, excluídos os valores pagos a diretores e membros de conselhos

Meses	Valor Pago (R\$)
Janeiro	70.654.806,72
Fevereiro	61.374.002,51
Março	52.851.321,96
Abril	56.912.964,64

Meses	Valor Pago (R\$)
Maio	55.301.581,93
Junho	64.551.335,96
Julho	66.410.500,01
Agosto	66.256.728,42
Setembro	55.412.212,62
Outubro	58.525.055,84
Novembro	60.265.890,81
Dezembro	67.966.085,71
<b>Total</b>	<b>736.482.487,13</b>

Fonte: Informações sobre a folha de pagamento de 2013 apresentadas pela Infraero durante os trabalhos de campo.

Em virtude de não haver diferença significativa entre os pagamentos ocorridos durante os meses, verificou-se, após conferência das informações relativas aos Sistemas GESTORh e SmartStream, que os R\$ 67.966.085,71 do mês de dezembro foram destinados ao pagamento de 12.643 empregados e que o montante total está de acordo com os valores repassados aos bancos responsáveis pelo pagamento aos empregados.

**(v) Qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos**

A Infraero possui o Manual de Procedimentos nº 18.05, que trata dos procedimentos relativos à admissão e ao registro de empregados na empresa. Esse manual determina que o candidato deve preencher a “Declaração de Acumulação Lícita de Funções, Cargos ou Empregos Públicos” ao ingressar na empresa, como forma de apurar as acumulações **ilegais** de cargo público.

Constam nos itens 5.1.6 e 5.1.7 do Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2013, que *no exercício de 2013 a Superintendência de Recursos Humanos não teve conhecimento de processos administrativos relacionados ao tema.*

**(vi) Ações e iniciativas da unidade jurisdicionada para a substituição de terceirizados**

Por meio do Acórdão do Plenário do TCU nº 2.132/2010, a Corte de Contas havia determinado ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – DEST que orientasse as empresas na realização de levantamento sobre a situação de trabalhadores terceirizados e que encaminhasse ao tribunal informações de terceirização irregulares, principalmente aquelas em que:

- i) esses trabalhadores desempenhassem atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa;
- ii) houvesse relação de subordinação direta e pessoalidade; e
- iii) se caracterizasse o exercício de atividade-fim da empresa.

O cumprimento das determinações feitas ao DEST gerou o Acórdão nº 2.303/2012 – Plenário, no qual foi registrado que algumas empresas estatais, entre elas a Infraero, não haviam respondido ao levantamento feito pelo DEST. Desta maneira, o tribunal determinou diretamente a essas empresas estatais para realizarem o levantamento previsto no Acórdão nº 2.132/2010 – Plenário e para encaminharem o resultado ao DEST.

Nessa esteira, a equipe de auditoria, por meio da Solicitação de Auditoria nº 02/2014, questionou o cumprimento ao determinado pelo TCU. Em função disso, foi apresentado o Memorando nº 12.331/DGRH/2014, de 23/07/2014, com a seguinte informação:

Não tivemos terceirizados irregulares em 2013. Até 2012, a INFRAERO possuía

algumas atividades com efetivo terceirizado, que deveria ser substituído por empregados do quadro de pessoal, com cronograma previsto para conclusão até 13/10/2012. Essas substituições foram todas concluídas, não havendo mais pendência por parte desta Empresa.

#### (vii) gestão dos recursos humanos da Infraero após concessões

Este assunto não está explicitamente previsto no Anexo IV da DN TCU nº 132/2013. Entretanto, fez parte do objeto desta auditoria de gestão conforme ajuste de escopo realizado entre a Ciset/PR e a Secretaria de Fiscalização de Obras e Edificações do TCU.

O Programa Nacional de Desestatização – PND (Lei nº 9.491/1997) e o Decreto nº 7.205/2010 são a base jurídica para a concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN), o que resultou na desativação da aviação civil do aeroporto de Natal. Por meio do Decreto nº 7.531/2011, foram incluídos no referido programa os aeroportos internacionais Governador André Franco Montoro, em Guarulhos (SP), de Viracopos, em Campinas (SP), e Presidente Juscelino Kubitschek, em Brasília (DF). Posteriormente, também foram incluídos no programa os Aeroportos de Confins (MG) e do Galeão (RJ), conforme estabelecido no Decreto nº 7.896/2013.

Com as concessões, a Infraero precisou rever diversas políticas, entre elas a relacionada à área de pessoal, consequência da redução das receitas oriundas desses aeroportos.

Para tanto, a empresa adotou duas principais formas de atuação. Uma está relacionada ao **aproveitamento pelas concessionárias dos empregados da Infraero**, por meio dos programas de desligamento voluntários chamados de PDITA (Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria) e PDVI (Programa de Desligamento Voluntário Incentivado). A outra é o **remodelamento da política de pessoal**, proporcionada com as contratações das empresas FALCONI e COMPASS para, respectivamente, definirem o *Novo modelo de Gestão Operacional* e o *Novo modelo de Gestão de RH*, seguindo os objetivos estratégicos de *Modernizar a Gestão e Aprimorar o capital humano*.

Em relação à primeira forma de atuação, a Infraero permanece com a maior parte das despesas de pessoal, uma vez que a maior parte dos empregados lotados nos aeroportos concedidos continua no quadro da empresa:

**Quadro 10** – Empregados da Infraero lotados nos aeroportos concedidos e no antigo aeroporto de Natal

Aeroporto	Quantidade de empregados da Infraero no início da gestão conjunta (para Natal, no dia anterior ao início da operação do novo aeroporto) (A= (B+C+D+E))	Quantidade de empregados da Infraero que foram absorvidos definitivamente pela concessionária (B)	Quantidade de empregados da Infraero que foram absorvidos em caráter não definitivo pela concessionária (ou seja, que podem ou poderão retornar à Infraero) (C)	Quantidade de empregados da Infraero que foram realocados dos aeroportos concedidos para outras localidades da própria Infraero (D)	Quantidade de empregados que aderiram a plano de demissão voluntária (E)	Estimativa, em termos quantitativos, de empregados lotados em aeroportos concedidos que ainda retornarão à Infraero (F)
Brasília (1)	390		19	283	88	17
Campinas (1)	790		57	475	258	57
Guarulhos(1)	1.331		91	846	394	88

Natal (2)	115		90	20	5	-
Confins (3)	328		317	8	3	-
Galeão (4)	972		352	543	77	-
<b>TOTAL</b>	<b>3.926</b>		<b>926</b>	<b>2.175</b>	<b>825</b>	<b>162</b>

Fonte: Infraero, Memorando nº 13450 /DGRH(RHGP)/2014, com ajustes.

Observações da Infraero:

(1) Posição em 16/07/2014

(2)Empregados no SBNT em 06/08/2014 = 90 empregados da coluna “C” não estão sob demanda.

(3)Empregados no SBCF em 06/08/2014 = 325. Empregados da coluna “B” estão sob demanda até 12/08/2014 e da coluna “D” ainda não foram movimentados.

(4)Empregados no SBGL em 06/08/2014 = 895. Empregados da coluna “B” estão sob demanda até 12/08/2014 e da coluna “D” ainda não foram movimentados.

Esse fato se coaduna com a reportagem publicada na área de Economia do Jornal Estadão sob o título de “PDV da Infraero deve custar R\$ 750 milhões”, de 12/08/2014:

O Estado informou no sábado que, após as concessões, a estatal dos aeroportos terá prejuízo de R\$ 450 milhões ao ano a partir de 2015. Desde que foram iniciadas as concessões, a estatal perdeu cerca de mais da metade de suas fontes de receita, sem que houvesse redução nas despesas. Para reequilibrar as contas, a ideia é enxugar o quadro de pessoal, cortando 2,5 mil vagas de um total pouco superior a 12 mil.

No momento, a empresa negocia com o Ministério do Planejamento um aporte de cerca de R\$ 750 milhões para colocar o PDV em prática. Os desligamentos voluntários já estão planejados desde 2011, quando foram transferidos para o setor privado os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília. ‘Mas está tudo parado porque não tem dinheiro para acelerar’, contou Lemos.

(...) A Infraero tem excesso de funcionários porque os concessionários optaram por trazer equipes próprias. No geral, eles tem ‘devolvido’ cerca de 80% dos quadros da estatal.

Ademais, a Infraero informou, também pelo no Memorando nº 13450 /DGRH(RHGP)/2014, que, em relação à coluna “B”, não pode mensurar (...) *se os empregados que saíram da organização foram absorvidos pela Concessionária.*

Com relação ao remodelamento da política de pessoal, as empresas contratadas FALCONI e COMPASS têm, respectivamente, o prazo para conclusão dos trabalhos para 16/06/2014 e 06/07/2015, sendo que, em 31/12/2013, se encontravam em 77% e 41% concluídos, de acordo com o Relatório de Gestão/2013.

Em resposta à Solicitação de Auditoria – COAVA nº 10/2014, a Infraero informou que a contratação da empresa COMPASS não contemplou em seu escopo a forma como a Infraero deve absorver os empregados que não foram aproveitados pelas concessionárias.

Não obstante a contratação das empresas FALCONI e COMPASS não estarem diretamente ligadas às concessões dos aeroportos, segundo informação do Memorando n.º 13450 /DGRH(RHGP)/2014, vale mencionar que os objetivos, respectivamente, de **modernizar a gestão e de implementar um novo modelo de Recursos Humanos** relativos aos contratos dessas empresas deve auxiliar a Infraero na melhor forma de gerir a questão.

Nesse contexto, caso parte dos 3.849 empregados com idade superior a 51 anos que tivessem tempo de contribuição do INSS para aposentadoria aderissem ao PDITA e caso a Infraero consiga recursos externos para a continuidade do plano, a questão relativa ao excesso de empregados estaria, de certa forma, resolvida, pois a meta atual é de 1.935 empregados. Todavia, como mencionado no subitem (i), isso não pode ser afirmado com segurança, pois depende da decisão de cada empregado envolvido. Em todo caso, a saída de empregados das faixas etárias mais avançadas tende a resultar em perda qualitativa para os quadros da empresa, por causa da maior experiência dessas pessoas.

### 3.3 Avaliação da Gestão de compras e contratações

De acordo com o item 6 do Anexo IV da DN TCU nº 132/2013, a avaliação da gestão de compras e contratações é feita com base na análise dos seguintes aspectos: (i) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação; (ii) utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras; e (iii) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.

#### **(i) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação**

##### **(i.i) processos licitatórios analisados em atendimento ao PAINT 2014**

O Relatório de Auditoria nº 16 PRAI(AIAP)/2013 consubstancia o resultado de um estudo de caso realizado pela Auditoria Interna da Infraero. No trabalho, foi considerada a metodologia do COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) para avaliar o grau de maturidade dos controles internos da empresa a partir das respostas dos próprios gestores. De acordo com o exposto na tabela 3 do relatório, a Superintendência Regional do Centro-Leste apresentou a pior média na avaliação dos 5 componentes do COSO, além dos piores resultados para o Ambiente de Controle e para a Avaliação de Risco – vale frisar que os resultados do trabalho serão avaliados em nova ação de controle da Auditoria Interna em 2014.

Aliado aos resultados do estudo de caso, em ações de controle da Ciset/PR ficou evidenciada a necessidade de melhoria nos controles internos relacionados à gestão das áreas comerciais, com especial atenção para a implantação e o funcionamento do Sistema Gestor de Estacionamento – GEST.

Assim, esta Secretaria de Controle Interno, por meio da Nota Técnica nº 210/2013/COAUD-CISET-SG-PR, propôs a inclusão no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna da Infraero – PAINT para o exercício de 2014 da análise quanto aos aspectos de legalidade, regularidade e legitimidade das licitações e execuções contratuais dos seguintes processos:

**Quadro 11** – Processos de compras e contratações analisados pela Auditoria Interna da Infraero e atendimento a solicitação desta Ciset/PR:

Nº PROCESSO	OBJETO
004/DALC/SBSV/2013	Concessão de uso de 02 (duas) áreas, totalizando 43.350,00 M2, localizadas na área externa do Aeroporto Internacional de Salvador/BA - Deputado Luís Eduardo Magalhães, destinadas à Exploração Comercial da Atividade de Estacionamento de Veículos.
087/ADNE/SBFZ/2013	Concessão de uso das áreas SBFZ6PES00001, SBFZ6PES00002 e SBFZ6PES00003, localizadas no Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza - CE, destinadas à exploração comercial de estacionamento de veículos.
040/ADSU/SBFL/2013	Concessão de uso de áreas destinadas à exploração comercial de estacionamento de veículos no Aeroporto Internacional Hercílio Luz, em Florianópolis/SC.
035/ADSP/SBSP/2013	Concessão de uso de área (s) destinada (s) a exploração comercial de locadora (s) de veículos, no Aeroporto de São Paulo/Congonhas - SBSP
017/ADSU/SBNF/2013	Concessão de uso de área destinada à exploração comercial de estacionamento de veículos no Aeroporto Internacional Ministro Victor Konder, em Navegantes/SC

039/ADCO/SBCG/2013	Concessão de uso de áreas destinadas, única e exclusivamente, à exploração comercial da atividade de estacionamento de veículos no Aeroporto de Palmas/TO - Brigadeiro Lysias Rodrigues
037/ADCE/SBSV/2013	Contratação de empresa para prestação dos serviços de manutenção preventiva, corretiva programada, corretiva não programada, serviços de extra manutenção, planejamento do serviço de manutenção, serviço de suporte e apoio técnico e serviço de controle e gerenciamento das atividades do subsistema de viaturas, composto por veículos de pequeno e médio portes, ônibus, caminhões e carros de combate a incêndio, tratores, empilhadeiras, paleteiras e equipamentos diversos do Aeroporto Internacional de Salvador - Deputado Luís Eduardo Magalhães
010/ADCE/SRCE/2013	Contratação de empresa especializada para executar os serviços de transporte administrativo para atendimento à Superintendência Regional do Centro Leste - SRCE
013/ADCE/SBSV/2013	Contratação de empresa especializada para execução dos serviços de coleta, transporte e descarte dos resíduos sólidos, compreendendo os dejetos das caixas de gordura, fossas sépticas, Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) e elevatórias, provenientes do Sistema de Esgotamento Sanitário do Aeroporto Internacional de Salvador - Deputado Luís Eduardo Magalhães, em Salvador-BA, por Sistema de Registro de Preço
078/ADCE/SBAR/2013	Contratação de empresa para execução de serviços de bombeiros civis de aeródromos, serviços de prevenção, salvamento e combate a incêndio em aeronaves e edificações para o Aeroporto de Aracaju - Santa Maria/SE
093/ADCE/SBSV/2013	Contratação de serviços de conservação, limpeza, higiene, desinfecção, descupinização, desinsetização, desratização e copeiragem sem controle de estoque de materiais e com movimentação de carrinhos de bagagem no aeroporto internacional de salvador - deputado Luís Eduardo Magalhães.

Fonte: Nota Técnica nº 210/2013/COAUD-CISET-SG-PR, emitida em análise ao PAINT Infraero 2014.

Ainda por meio da Nota Técnica nº 210/2013/COAUD-CISET-SG-PR, foi pedido à Auditoria Interna da Infraero que, durante as avaliações das referidas contratações, fosse dada atenção à implantação e ao funcionamento do GEST nas concessões de espaços para estacionamento. Quanto às outras contratações, foi registrado à Auditoria Interna da Infraero:

Para as contratações que se referem a serviços terceirizados, pedimos que o escopo dos trabalhos aborde, prioritariamente, a adequação do termo de referência aos serviços necessários, o cumprimento dos encargos trabalhistas por parte da contratada e a atuação do fiscal do contrato na execução dos serviços.

A Superintendência de Auditoria Interna da Infraero apresentou oito relatórios como resultados das análises empreendidas. De maneira geral, 56% das falhas identificadas pela Auditoria Interna relacionam-se a problemas de fiscalização de execução contratual. Por sua vez, tais falhas representam riscos de inadequação ou de prejuízo no produto das compras e contratações efetuadas pela INFRAERO. Foram constatadas ainda falhas relacionadas aos controles internos (19%), à inobservância de normativos internos e/ou da legislação (19%) e à gestão das compras e contratações (6%).

Especificamente quanto ao funcionamento e à operação do sistema GEST, a Auditoria Interna constatou falhas relacionadas: à instabilidade do sistema na leitura automática das placas dos veículos, à atualização dos dados de veículos no banco de dados, e à implantação do sistema, como apresentado no **Quadro 12**. Essas falhas prejudicam o controle da Infraero sobre as atividades das empresas que administram os estacionamentos e podem resultar em prejuízos à estatal, já que parte dos valores a ela repassados depende do faturamento mensal em cada estacionamento.

**Quadro 12** – Principais falhas identificadas pela Auditoria Interna relativas ao sistema GEST

Aeroporto	Descrição da impropriedade relacionada ao GEST
Aeroporto Internacional de Salvador(BA)	Divergências na informação das placas de veículos (problemas na leitura informatizada do GEST)
	Divergências entre o relatório de mensalistas e isentos do GEST e a lista de credenciamento
	Ausência da solicitação periódica da lista dos empregados desligados
	Ausência da autorização do superintendente para mensalistas isentos de órgãos públicos
	Ausência de recadastramento anual dos isentos
	Necessidade de avaliação do quantitativo de vagas destinadas a isentos e mensalistas (55% das vagas destinadas a isentos e mensalistas, enquanto o termo de referência permite máximo de 30%)
	Ausência da autorização formal do superintendente para liberação do pagamento
	Ausência da verificação diária dos veículos estacionados
	Existência no GEST de veículos no pátio com prazo superior a 30 dias
	Existência de veículos liberados de pagamento ainda no pátio
Aeroporto Internacional de Navegantes (SC)	Existência de 474 credenciais vencidas
	Existência de diversos tickets de estacionamento cancelados
Aeroporto de Palmas(TO)	Divergência na informação da placa dos veículos (problemas na leitura informatizada do GEST)
	Ausência de implantação do Sistema GEST
Aeroporto Internacional de Fortaleza (CE)	Divergências na informação das placas de veículos (problemas na leitura informatizada do GEST)
	Existência de registros off-line pendentes de pagamento (Sistema de Gestão de Estacionamento - GEST)
	Divergências entre o relatório de isentos do GEST e a lista de credenciamento
	Divergências entre o relatório de mensalistas e a lista de credenciamento
	Necessidade de avaliação do quantitativo de vagas destinadas a isentos e mensalistas
	Ausência da verificação diária dos veículos estacionados
	Existência no GEST de veículos no pátio com prazo superior a 30 dias. (Capacidade do estacionamento: 848 vagas x 2.629 carros estacionados, conforme registros no sistema).
	Ausência de apresentação do relatório mensal de receita
	Existência de 785 credenciais vencidas

Fonte: Relatórios Consolidados de Auditoria PRAI(AIAG)/2014 n° 2, n°4, n°6 e n° 7

Obs: A rescisão contratual com o então concessionário do estacionamento do Aeroporto Internacional de Florianópolis (SC) impediu que a Auditoria Interna da Infraero avaliasse *in loco* o funcionamento do sistema GEST.

Além das falhas descritas no **Quadro 12** sobre o sistema GEST, a Auditoria Interna da Infraero destacou nos Relatórios Consolidados PRAI(AIAG)/2014 nº4 e nº5 que a não exigência de garantia contratual propiciou que a empresa de iniciais J.C.E.T.C. Ltda, vencedora dos certames de exploração de estacionamento nos dois aeroportos, não repassasse parte dos valores devidos à Infraero. Como consequência, as áreas tiveram que ser reintegradas à Infraero por medidas judiciais, mesmos meios utilizados para tentar reaver os valores devidos.

Importante mencionar que a implementação das recomendações decorrentes das análises solicitadas pela Nota Técnica nº 210/2013/COAUD-CISET-SG-PR são monitoradas pela própria Auditoria Interna da Infraero.

#### **(i.ii) processos licitatórios analisados em atendimento ao PAINT 2013**

Conforme Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAIN/2013, a Auditoria Interna da INFRAERO realizou diversas ações de controle com o objetivo de avaliar as compras e contratações e os controles internos adotados, abrangendo os itens (i) e (iii) da DN nº 132/2013. Assim como nos relatórios feitos pela Auditoria Interna a pedido da Ciset/PR (PAINT 2014), também nesses relatórios foram feitas ações de controle que resultaram na identificação de falhas relacionadas à fiscalização, aos controles internos, à inobservância de normativos internos e/ou de legislação e à gestão de compras e contratações.

**Quadro 13** – Ações de controle da Auditoria Interna da Infraero para avaliar os controles de compras e contratações

<b>Relatório da Auditoria Interna da Infraero</b>	<b>Escopo da ação de controle</b>
02/PRAI(AIAG)/2013	Exame da formalização e execução dos contratos administrativos
05/PRAI(AIOT)/2013	Avaliar os controles internos existentes no planejamento do investimento, na implantação da solução e na gestão do TC nº 0014-SF/2012/0019
08/PRAI(AIAG)/2013	Avaliação da gestão dos contratos comerciais
10/PRAI(AIOT)/2013	Avaliar os controles internos existentes no planejamento do investimento na implantação da solução e na gestão do TC nº0110-SF/2012/0001.
13/PRAI(AIOT)/2013	Avaliação da gestão dos contratos comerciais.
14/PRAI(AIAG)/2013	Exame da formalização e execução dos contratos administrativos
27/PRAI(AIOT)/2013	Exame do processo de contratação das obras e serviços de engenharia para a recuperação das condições funcionais das taxiways “charlie”, “delta” e “echo” e da PPD 06/24, com instalação de grooving além do rejuvenescimento do pavimento do pátio de aviação geral.

Fonte: Mencionados relatório da Auditoria Interna da Infraero

#### **(i.iii) processos licitatórios analisados pela Ciset/PR ao longo de 2013**

Ao longo do exercício de 2013, a Ciset/PR realizou quatro ações de controle na Infraero. Os resultados e as recomendações estão descritos no **Quadro 14**:

**Quadro 14** – Ações de controle realizadas pela Ciset/PR na Infraero

<b>Relatório de Fiscalização nº 2/2013</b>
Objeto: Obra de construção da sede da Superintendência Regional do Sudeste da Infraero, em Belo Horizonte / MG
Valor fiscalizado: R\$ 11.869.914,92

Constatações:

1. Atraso na execução da obra
2. Impropriedade na medição de itens da Administração Local
3. Impropriedades nas Anotações de Responsabilidades Técnicas de fiscalização e de orçamento da obra

Recomendações:

- a) Garantir que não sejam pagos à Contratada parcelas referentes à “Administração Local” e ao reajuste da obra, ocasionadas por prorrogações de contrato ocorridas por culpa da Contratada.
- b) Efetivar a glossa referente à impropriedade na medição de itens da “Administração Local”, conforme descrito na Constatação 02 deste relatório, encaminhando comprovação a esta CISET/PR.
- c) Em futuras obras, providenciar o recolhimento das devidas Anotações de Responsabilidade Técnica - ARTs no momento certo.
- d) À Auditoria Interna da Infraero, que acompanhe a implementação das recomendações descritas anteriormente.

### **Relatório de Fiscalização n° 4/2013**

Objeto: Obra de construção do novo terminal de passageiros e edificações de apoio, reforma do edifício administrativo/operacional, execução do novo estacionamento de veículos, e sistema viário de acesso e adequação do antigo estacionamento de veículos e pátio de aeronaves do Aeroporto de Macaé – RJ.

Valor fiscalizado: R\$ 45.002.045,74

Constatações:

1. Início das obras anteriormente à emissão da Licença Ambiental de Instalação
2. Atraso na execução da obra
3. Obra paralisada sem a devida proteção do aterro executado para a construção do novo pátio de estacionamento de veículos do aeroporto.
4. Projeto executivo deficiente, o que impediu que o desenvolvimento dos trabalhos ocorresse conforme inicialmente planejado.
5. Intempestividade na solução das fragilidades identificadas no projeto executivo contratado.

Recomendações:

1. Em futuras contratações, abster-se de iniciar obras, inclusive serviços preliminares e de instalação de canteiros, anteriormente à emissão da Licença Ambiental de Instalação
2. Em futuras contratações, atentar para o cumprimento do cronograma de execução contratado
3. Atuar preventivamente objetivando evitar a paralisação da execução de serviços, nos quais esta paralisação implique retrabalho, custos adicionais e prejuízo ao erário
4. Implementar melhorias no setor da INFRAERO responsável pela contratação, revisão, aprovação e recebimento dos projetos executivos contratados
5. Criar mecanismos de gestão, inclusive melhorias jurídicas nos contratos padrões a serem assinados, que possibilitem a INFRAERO implementar ações mais céleres e efetivas juntos aos seus fornecedores objetivando o cumprimento do objetos contratuais sejam eles, fornecimento de serviços, obras ou materiais.

### **Relatório de Fiscalização de Demandas Internas n° 5/2013**

Objeto: Obra de construção da torre de controle (TWR), instalações administrativas (GNA), e controle de aproximação (APP) do Aeroporto de Macaé – RJ.

Valor fiscalizado: R\$ 12.451.702,98

Constatações:

1. Medições de serviços ainda não executados.

Recomendações:

1. Abster-se da prática de provisionamento de valores, por qualquer que seja o motivo, mediante a antecipação de medições.

### **Relatório de Auditoria de Monitoramento n° 2/2013**

Objeto: Obra de reconstrução da Taxilane do pátio de aeronaves nº 02 no Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre – RS
Valor fiscalizado: R\$ 6.328.365,20
Constatações:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de licenciamento ambiental da obra (sanada depois dos esclarecimentos apresentados após a versão preliminar do relatório).</li> <li>2. Efetivação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de fiscalização da obra posteriormente ao seu início.</li> </ol>
Recomendações:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Em futuras obras a serem executadas por essa Empresa, faça constar nos respectivos processos administrativos todas as licenças ambientais exigíveis OU documento emitido pelo órgão ambiental competente que dispense tal licenciamento.</li> <li>2. Em futuras obras a serem executadas por essa Empresa, providenciar as devidas Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) de forma tempestiva.</li> </ol>
<b>Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 1/2013</b>
Objeto: Obra de alargamento dos acostamentos pavimentados da pista de pouso e decolagem 11-29 e das pistas de taxiamento no Aeroporto Internacional Salgado filho, em Porto Alegre – RS
Valor fiscalizado: R\$ 9.515.787,43
Constatações:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência da Licença Ambiental Prévia (LP) anteriormente à publicação do edital de licitação (sanada depois dos esclarecimentos apresentados após a versão preliminar do relatório).</li> <li>2. Efetivação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de fiscalização da obra posteriormente ao seu início.</li> </ol>
Recomendações:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Em futuras obras a serem executadas por essa Empresa, providenciar as devidas Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) de forma tempestiva.</li> </ol>

Fonte: Mencionados relatórios da Ciset/PR

Importante destacar que o atendimento às recomendações será verificado quando da avaliação do Plano de Providências Permanente da Unidade.

#### **(i.iv) processos licitatórios analisados pela Ciset/PR durante a avaliação da gestão 2013**

Durante os trabalhos de campo desta avaliação de gestão, a equipe de auditoria da Ciset/PR selecionou outros seis processos para análise quanto à regularidade das dispensas e inexigibilidades de licitação e quanto à adesão a atas de registro de preços. Ou seja, não foram avaliados aspectos relativos à execução dos contratos. Os processos analisados foram:

**Quadro 15** – Processos de dispensa de licitação e de adesão a atas de registros de preços analisados pela equipe da Ciset/PR

Nº do Processo licitatório	Modalidade	Objeto	Valor homologado
008/ADSP/SBSP/2013	Dispensa	Concessão de uso de área destinada à exploração comercial de livraria, localizada no Aeroporto de São Paulo/ Congonhas – SBSP.	R\$ 3.000.000,00
003/DALC/SEDE/2013	Adesão (Carona)	Contratação de empresa para fornecimento de equipamento para expansão da solução de videoconferência da INFRAERO/SEDE, contemplando instalação, configuração, treinamento e garantia.	R\$ 2.647.105,62
004/DALC/SEDE/2013	Adesão (Carona)	Contratação de empresa para fornecimento de sistema de armazenamento de dados (STORAGE), por meio de adesão à ARP Nº 042/2013 TRF1	R\$ 1.374.434,84

219/ADNO/SBSL/2013	Dispensa	Concessão de uso de área, localizada no terminal de passageiros do Aeroporto Internacional Marechal Cunha Machado, destinada à implantação da atividade de livraria.	R\$ 540.000,00
011/ADCE/SBSV/2013	Dispensa	Contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de atendimento, informações operacionais e receptivos a passageiros e usuários do Aeroporto Internacional de Salvador – BA.	R\$ 211.789,67
016/ADCE/SBUF/2013	Dispensa	Contratação remanescente de empresa especializada para executar os serviços de conservação, limpeza e manutenção de áreas verdes, nas dependências do Aeroporto de Paulo Afonso – BA.	R\$ 181.108,44

Fonte: Mencionados processos licitatórios da Infraero

De maneira geral, foi verificado o atendimento das disposições legais aplicáveis às dispensas e às adesões a atas de registro de preços.

Entretanto, foi identificada fragilidade em pesquisa de mercado de itens de Tecnologia da Informação, Processo nº 003/DALC/SEDE/2013, ao não ter sido feita consulta a outras fontes além de possíveis fornecedores, em inobservância ao Acórdão TCU nº 2170/2007-P, como descrito na *Constatação 1.2.2.1*. Além disso, por meio do mesmo processo, foi verificada falha em sistemática do Manual de Procedimentos Infraero nº 6.01 (LCT) que propicia formações de preços embasadas em valores discrepantes, como descrito na *Constatação 1.2.1.1*.

Importante mencionar que a utilização de valores discrepantes na formação do preço médio da contratação tem como possível consequência a aquisição de bens e de serviços em valores superiores ao de mercado, o que caracterizaria superfaturamento e prejuízo à Infraero. Essa situação de vulnerabilidade se torna mais preocupante pelo fato de que a sistemática de estimativa de preço de contratação definida no Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) é aplicada a todas as contratações de bens e serviços realizadas pela Infraero, com a exceção dos bens e serviços de engenharia, que seguem os valores do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI e do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO.

#### **(ii) utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras**

A análise dos processos de dispensa e de adesão a ata de registro de preços demonstrou que o modelo de instrumento contratual padronizado utilizado pela Infraero prevê cláusulas que obrigam as empresas privadas a observarem normas e padrões sobre impactos ambientais, níveis de ruído, emissão de poluentes, uso e qualidade dos recursos hídricos e do solo, disposição de resíduos etc.

#### **(iii) qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações.**

Com o propósito de avaliar os controles internos administrativos da Unidade, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 3/2014. Em resposta aos questionamentos feitos, a Infraero informou que a área de compras e contratações possui mapa dos processos e regulamentação dos seus procedimentos nas seguintes normas: RLCI (Regulamento de Licitações e Contratos), NI 6.01E, MP 25.01, MP 25.02, MP 25.03, MP 25.04, MP 25.05. Além disso, os procedimentos da área foram reformulados de acordo com as atividades críticas identificadas pela Consultoria Falconi. A área possui, ainda, indicadores para acompanhamento mensal das suas atividades.

Também de acordo com o informado em resposta à mesma Solicitação de Auditoria nº 3, a empresa tem 252 empregados atuando na área de compras e contratações, dos quais 53 realizaram cursos para capacitação no ano de 2013. Foi informado que um estudo a respeito do quantitativo de servidores para a área de compras e contratações será realizado após a

reestruturação por que passa a empresa em função das concessões de parte de seus aeroportos. A empresa informou, ainda, que foram realizadas 542 capacitações na INFRAERO (acerca do tema gestão de compras). Outras informações foram apresentadas em resposta à Solicitação de Auditoria nº3. Os fiscais e gestores de contrato recebem treinamento específico para as atividades de fiscalização e gestão de contratos antes de assumirem o encargo, bem como 633 empregados de áreas diversas da INFRAERO foram capacitados em 2013 no curso Básico de Contratos de Serviços Contínuos para Gestores e Fiscais Operacionais por meio do Infraeduc (Educação à Distância pela Rede Infraero).

Por fim, o setor de compras e contratações reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento do módulo SSContratos do Sistema eletrônico SmartStream. Esse módulo, conforme informado, é utilizado *para exercer o controle financeiro dos contratos e convênios, de forma a propiciar aos gestores maior controle e segurança nos processos de pagamento.* Porém:

(...) o SSContratos necessita de adequações para garantir uma melhor gestão dos contratos e convênios.

Desta forma, a Superintendência de Contratos e Convênios solicitou à área de tecnologia da informação, o desenvolvimento de ferramenta que possibilite o gerenciamento, de forma administrativa e automatizada, de todos os tipos de instrumentos contratuais, abrangendo a emissão de relatórios gerenciais, controle de prazos, envio de notificações por e-mail, diversos tipos de consultas, modernização do processo de pagamento, dentre de outros mecanismos para uma eficiente gestão dos contratos e convênios.

Durante os trabalhos de campo, ficou evidente outra preocupação dos empregados da Infraero quanto à gestão das compras e contratações. Com relação à utilização de pregão para a concessão de áreas comerciais, há normativo interno que determina a utilização de pregão **presencial** para concessão de área sem investimento, em razão de o sistema de licitações do Banco do Brasil, utilizado pela Infraero, não permitir a realização de pregões por "maior preço". Tal limitação já foi comunicada ao Banco do Brasil por meio do Ofício nº 6264/DFLC/2014, para que os ajustes no sistema sejam efetuados.

Em que pesem as informações prestadas em resposta à Solicitação de Auditoria nº 3/2014, que evidenciam um bom Ambiente de Controle, ficou claro que cabe ao setor de compras e contratações a melhor aplicação dos controles e normativos internos de maneira a evitar a ocorrência das falhas mencionadas no subitem (i). Além disso, como descrito na *Constatação 1.2.1.1* e no mesmo subitem (i), é preciso que a Infraero reveja o Manual de Procedimentos nº 6.01 (LCT) quanto às diretrizes para a estimativa de preço de contratação, com o intuito de extirpar os valores discrepantes e evitar compras e aquisições em valores superfaturados.

### **3.4 Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação**

Preliminarmente, importa destacar que a gestão de tecnologia da informação (TI) de órgãos e unidades administrativas deverá ser pautada pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), e na Norma ABNT NBR ISSO/IEC 38500:2009 – Governança Corporativa de Tecnologia da Informação, ambas adotadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU como referência na área de Tecnologia da Informação.

Com vistas à verificação da aderência das ações da Unidade às práticas de governança corporativa estabelecidas nos normativos acerca do assunto, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 4/2014, de 17/7/2014, com questionamentos acerca de: (i) *Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e o Comitê de TI;* (ii) *Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC no exercício de 2013;* e (iii) *Metodologia de Desenvolvimento de Software – MDS.*

Em resposta, a Unidade encaminhou documentação comprobatória relativa à constituição do Comitê de Desenvolvimento Tecnológico – CODET, 2013 – instituído pelo Ato Administrativo nº 4421, de 20/11/2013 e composto pelos diretores Comercial, Financeiro, de Administração, de Planejamento e de Operações. Encaminhou também, Ata da 1ª Reunião Ordinária do Comitê, ocorrida em 11/12/2013, quando foram apresentadas as diretrizes de TI para o aprimoramento da governança de TI, a otimização no uso dos recursos de infraestrutura e a melhoria dos serviços e soluções fornecidos pela Superintendência de Tecnologia da Informação – DATI.

#### **(i) Plano Diretor de TI e Comitê Diretivo**

O Plano Diretor de TI – PDTI foi elaborado pela Superintendência de Tecnologia da Informação/DATI, com a participação do Comitê Diretivo de TI/CODET e colaboração das demais áreas de negócios da Infraero. O PDTI foi aprovado em reunião da Diretoria Executiva em abril de 2014, com vigência para o triênio 2014-2016, e foi concebido como instrumento de acompanhamento da atuação da área de TI com vistas a promover a gestão dos recursos com qualidade na prestação de serviços ao cidadão e aos clientes dos aeroportos da Infraero.

Observa-se que o biênio 2013-2014 representa uma mudança na gestão de TI da Infraero, já que, até o fim de 2013, a entidade adotava como ferramenta de planejamento o denominado Plano Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI, que teve sua primeira versão lançada em 2005 (2005-2008). Após, vigorou a versão do período de 2009-2013, que não foi atualizada a partir de setembro de 2011.

Destaca-se que o PDTI 2014-2016, além de conter revisão ao PETI 2009-2013, incorporou os aspectos estratégicos do PETI, em consonância com orientação contida no Guia de Elaboração de PDTI do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação/SISP, proposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/MPOG.

Assim, a Infraero elaborou o PDTI 2014-2016 com escopo estratégico, tático e operacional, servindo de instrumento de revisão e de continuidade ao Planejamento Estratégico de TI – PETI elaborado no período de 2009-2013, o que constitui um avanço relacionado às boas práticas de governança corporativa, possibilitando o acompanhamento contínuo das ações e projetos implementados pela Empresa.

#### **(ii) Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC)**

A Política de Segurança da Informação e Comunicação – POSIC, versão 1.1, aprovada pela entidade em setembro de 2008, foi reeditada e aprovada em 1º de outubro de 2012, conforme NI - 3.10 (SIN) –, que estabeleceu as regras gerais de utilização dos recursos do ambiente de Tecnologia da Informação (TI) e também de proteção contra ameaças internas e externas, com base nos princípios da disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade. A documentação que comprova a divulgação da POSIC, bem como o *link* do sítio em que pode ser encontrada está disponível em ambiente interno da Infraero: *J:\TIRS\TISG\Normatização\INFRAERO\ Politica\PSIC-Política de Segurança da Informação e Comunicação\_assinada*.

Por outro lado, verificou-se que não houve, em 2013, a nomeação do Gestor de Segurança da Informação e Comunicações, o que vai de encontro à determinação contida na alínea IV, do art. 5º, da Instrução Normativa GSI/PR nº 1, de 13 de junho de 2008, que aprovou as orientações para Gestão de Segurança da Informação e Comunicações a serem implementadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta. A referida nomeação ocorreu pouco antes da emissão da versão final deste relatório, como descrito na *Informação 1.3.1.1*.

#### **(iii) Metodologia de Desenvolvimento de Software (MDS)**

A Unidade informou que a documentação da Metodologia de Desenvolvimento de Software – MDS, versão MSI 4.0, vigente em 2013, que inclui diretrizes, documentos administrativos,

fluxos de processos, instruções de trabalho, modelos de artefatos, guias de preenchimento, etc, encontra-se disponível na Intranet em [http://svn.intranet.gov.br/doc\\_msi/tags/MSI\\_v4-0-4/](http://svn.intranet.gov.br/doc_msi/tags/MSI_v4-0-4/); e <http://www.intranet.gov.br/mdsi/msi/index.html>. Sobre a documentação que comprove a divulgação da MDS, a unidade apresentou cópias de cartas formais encaminhadas às empresas contratadas Confidere Informática e Serviços Ltda/ME; FIVE Acts Assessoria, Consultoria e Treinamento em Informática Ltda; M.I. Montreal Informática Ltda e TECHBIZ Informática Ltda. Por meio das cartas, a Infraero alertou as contratadas quanto à necessidade de seguir a Metodologia de Sistemas MSI 3.0 e a MSI 4.0, já oficializadas e disponíveis nos endereços eletrônicos [http://svn.intranet.gov.br/doc\\_msi/tags/MSI\\_v3-0](http://svn.intranet.gov.br/doc_msi/tags/MSI_v3-0) e [http://svn.intranet.gov.br/doc\\_msi/tags/MSI\\_v4-0](http://svn.intranet.gov.br/doc_msi/tags/MSI_v4-0)

#### **(iv) Recomendações registradas no Relatório de avaliação da gestão de 2012**

No Relatório de Auditoria de Gestão nº 14/2013, referente ao exercício de 2012, consta na carta de recomendações, quanto à gestão de TI:

- (i) aprovar e publicar as diretrizes para gestão dos riscos de TI aos quais a INFRAERO está exposta;*
- (j) monitorar efetivamente as atividades Comitê de TI;*
- (k) instituir indicadores e metas de desempenho para cada objetivo da gestão de TI;*
- (l) estabelecer mecanismos de controle do cumprimento das metas de gestão e risco de TI;*
- (m) realizar inventários de ativos de informação, considerando os objetivos de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade;*

A Unidade destacou, por meio do Despacho nº 45 DATI/TIGT/2013, que o saneamento desses itens seriam tratados no Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, previsto para conclusão no final de 2013 e aprovado na reunião da Diretoria Executiva em abril/2014. Desta maneira, tendo em vista que o escopo do trabalho realizado tratou das ações desenvolvidas no exercício de 2013, os itens relacionados serão avaliados pela Ciset/PR quando do Plano de Providências Permanente da Infraero.

Em todo caso, é possível atestar o atendimento à recomendação contida no item *(n)*, *concluir a Carta ao Cidadão (Decreto nº 6.932/2009) para sua publicação*, pois o documento foi publicado e divulgado pelo endereço eletrônico [http://www.infraero.gov.br/images/stories/Arquivos/carta\\_infraero.pdf](http://www.infraero.gov.br/images/stories/Arquivos/carta_infraero.pdf)

#### **(v) Ação de controle realizada pela Auditoria Interna da Infraero em 2013**

Conforme previsto no Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT para o exercício de 2012, a Gerência de Auditoria de Processos – AIAP, por meio da Coordenação de Processos de Suporte e apoio técnico da Gerência de Auditoria de Obras e Tecnologia da Informação, realizou auditoria no processo de Gestão de TI da Infraero, com o fito de *avaliar, aperfeiçoar e fortalecer os controles internos do processo examinado, disseminar as boas práticas do mercado, auxiliar a Administração no fortalecimento da imagem da Empresa junto aos clientes e a sociedade em geral, bem como otimizar os recursos utilizados*. O detalhamento e os resultados dessas ações estão registrados no Relatório Consolidado de Auditoria nº 17 PRAI(AIAP)/2013 e as recomendações propostas são acompanhadas pela própria Auditoria Interna da Infraero. As constatações feitas pela equipe de Auditoria Interna foram:

- Planejamento inadequado quanto à estratégia da Empresa, relacionadas às áreas de governança e gestão de TI, infraestrutura, segurança da informação e desenvolvimento de sistemas, bem como a ausência de rotinas de procedimentos preestabelecidos (padronização);
- Ausência de ferramentas padronizadas e eficientes para o controle de demandas, bem como ausência de políticas de gestão do conhecimento e de rotinas de procedimentos preestabelecidas (padronização) quanto às atividades de manutenção de sistemas corporativos;
- Gestão ineficiente do planejamento e execução dos investimentos relacionados à TI, bem como o seu desalinhamento em relação às estratégias organizacionais;

- Ferramenta inadequada para suporte e atendimento ao cliente;
- Política e gestão ineficientes de gerenciamento de recursos humanos, aliadas a pouca maturidade na gestão de mudanças da estrutura organizacional de TI, e;
- Ausência de atualização e implementação de políticas de segurança da informação e de criação de um plano de continuidade de negócios, bem como a existência de fragilidade nos controles de acesso lógico.

#### **(vi) Conclusão**

Tendo em vista a nova estrutura organizacional da Infraero, aprovada pelo Ato Administrativo nº 980/PR/2014, com vigência a partir de 24 de março de 2014, ressalta-se que a empresa desenvolveu importantes ações de suporte à gestão, como a criação do Comitê de Desenvolvimento Tecnológico – CODET, órgão colegiado de caráter deliberativo, instituído com a incumbência de promover o aprimoramento da governança da tecnologia da informação, com diretriz voltada à promoção do alinhamento contínuo da TI, visando alcançar os resultados organizacionais. Nesse contexto, o mencionado conselho – que é órgão de assessoramento da Diretoria Executiva/DIREX, tem nas suas atribuições a função de revisar e monitorar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação/PDTI.

Em relação à Política de Segurança da Informação e Comunicações/POSIC, ela foi efetivada em outubro de 2012, conforme a Norma Interna de Segurança da Tecnologia da Informação, em que estão estabelecidas as regras gerais de utilização dos recursos do ambiente de Tecnologia da Informação (TI), com ações que visam a proteção contra ameaças internas e externas com base nos princípios da disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade. A documentação relativa à Metodologia de Desenvolvimento de Software/MDS da unidade, MSI 4.0 (vigente para 2013), foi disponibilizada na página da Intranet da Infraero.

Das análises realizadas, constatou-se que a entidade tem promovido aprimoramento na gestão de TI. Entretanto, há de ser destacado que esses avanços devem resultar em melhorias no atendimento das necessidades das diversas áreas da empresa, como registrado nos itens 3.2 e 3.3 deste relatório e tendo em vista a situação descrita na folha 495 do Relatório de Gestão de 2013 quanto à necessidade de aquisição de um sistema de gestão ERP para a Infraero:

##### **Justificativa:**

Os atuais sistemas corporativos da Infraero possuem diferentes e defasadas tecnologias, grande volume de manutenções, baixo nível de integração, e informações redundantes e inconsistentes; não atendem às necessidades da Infraero em termos de possibilitar uma gestão moderna e em conformidade com as leis.

##### **Descrição dos Produtos:**

Eliminar interfaces manuais; reduzir custos, otimizar o fluxo e a qualidade da informação, otimizar o processo de tomada de decisão, eliminar redundâncias de atividades e reduzir o tempo de resposta aos interessados

### **3.5 Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário**

Em observância ao item 9 do Anexo IV da DN TCU nº 132/2013, a avaliação da gestão do patrimônio imobiliário de responsabilidade da UJ abordou os seguintes aspectos: (i) a correção dos registros contábeis; (ii) a estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio e (iii) a qualidade dos controles internos administrativos instituídos para a referida gestão.

#### **(i) a correção dos registros contábeis**

Durante os trabalhos de campo, a Infraero informou que locava de terceiros, em 31/12/2013, 3 imóveis, todos em Brasília-DF. Esta equipe de auditoria verificou que nos processos administrativos há evidências de que os valores contratados estão em conformidade com os praticados no mercado.

Esta equipe de auditoria utilizou, então, a análise dos valores dessas 3 locações para verificar parte dos registros contábeis da conta nº 31105005-2, utilizada para controle dos gastos com aluguel, que em 2013 totalizou R\$ 3.645.120,44. De acordo com a avaliação realizada e os esclarecimentos feitos pela Infraero, esse valor se refere ao somatório das despesas de locação dos 3 imóveis mencionados (R\$ 2.003.959,86); de outros 3 imóveis que a empresa locava até meados de 2013, também em Brasília, (R\$ 1.218.877,74); e de R\$ 422.282,84 relativos às despesas do Termo de Transferência nº 001/CTA/2004, celebrado com o Comando da Aeronáutica para cessão à Infraero de área no Aeroporto de São José dos Campos-SP. Durante a avaliação desta equipe de auditoria, o gestor informou que os gastos com essa cessão estavam indevidamente cadastrados na dependência de São Paulo – SP, mas que a correção para a Dependência de São José dos Campos – SP fora realizada.

A Infraero possui, ainda, outra conta contábil para registro de despesas com locação (31107047- 2). Essa conta totalizou em 2013 R\$ 7.208,85, valores pagos a título de locações pontuais para a realização de palestras, seminários, cursos, etc.

A Infraero informou, ainda, que os custos com a manutenção de bens imóveis são registrados na conta 31107040-3 e engloba os gastos com despesas gerais para manutenção de bens imóveis próprios, da União e locados. E que a conta 31105028-9 engloba os gastos com despesas gerais para manutenção de subsistema de pavimentação de pistas, pátios, vias de acesso e de serviço; subsistema drenagem; subsistema água potável; subsistema de edificações, além de subsistema hidrossanitário; subsistema estação de tratamento de efluentes, sistema de áreas verdes, gramados, jardins, vasos ornamentais. De acordo com o relatório relativo ao mês de dezembro, em 2013 essas contas totalizaram R\$ 9.847.404,34 e R\$ 70.400.702,81, respectivamente. Os registros dessas contas não puderam ser avaliados por esta equipe, dada a dispersão territorial dos gastos e a variedade e complexidade dos objetos.

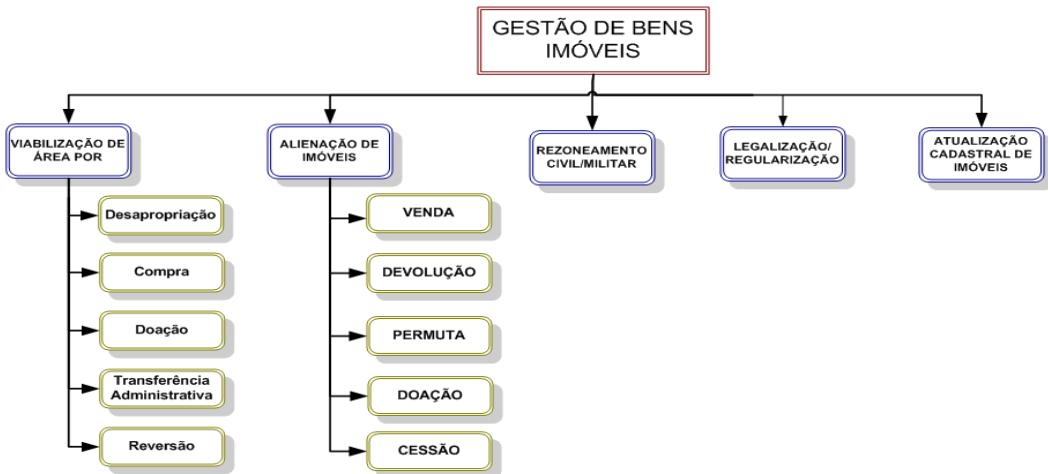
#### **(ii) a estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio**

No tocante ao registro e controle dos bens imóveis, a Infraero utiliza o Sistema Smart Stream – módulo SS:AF. Desse sistema podem ser geradas planilhas em Excel para tratamento das informações, como registrado no Relatório de Auditoria de Gestão nº 14/2013, produto da avaliação desta Ciset da gestão de 2012 na Unidade.

Naquela oportunidade, foi identificado que os bens imóveis da União sob administração da Infraero são registrados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União – SPIUnet por meio das unidades gestoras dos comandos regionais da Aeronáutica. Para tanto, a Infraero segue as orientações dispostas em normativo do Comando da Aeronáutica. De acordo com o informado a esta equipe de auditoria por meio eletrônico, a Infraero ainda adota o mesmo procedimento para registro dos bens imóveis no SPIUnet.

As atribuições relativas à gestão dos bens móveis e imóveis são desenvolvidas no âmbito da Gerência de Patrimônio – CTPA, localizada na Sede, em Brasília – DF, e vinculada à Superintendência de Controladoria – DFCT. A gerência tem o seguinte diagrama hierárquico quanto a suas atribuições:

## DIAGRAMA HIERÁRQUICO



**Figura 1 – Diagrama hierárquico das atribuições da Gerência de Patrimônio**

Fonte: Anexo do Memorando nº 12714/DFCT, de 28/7/2014, da Infraero.

Para executar as atribuições descritas no diagrama, a Gerência de Patrimônio conta com 2 coordenações, que possuem as seguintes atribuições, conforme informado por meio do Memorando 12714/DFCT(CTPA)/2014:

A Coordenação de Desapropriação e Reversão de Áreas – CTPA-2 tem por atribuição realizar estudos para subsidiar a ampliação dos Sítios Aeroportuários, coordenar levantamento cadastral de famílias expropriadas, analisar e manifestar-se quanto a solicitações de cessão de áreas, providenciar avaliação de imóveis para fins de desapropriação, compra, permuta, além de elaborar e realizar a prestação de contas de acordos que envolvam áreas patrimoniais; analisar o Plano Diretor do Aeroporto – PDir; fornecer dados para a contabilidade e acompanhar processos de legalização de áreas.”

A Coordenação de Gestão de Bens Imóveis – CTPA-3 é a responsável por realizar levantamento cadastral de benfeitorias, coordenar a reavaliação dos imóveis patrimoniais e propor alienação de imóveis além de elaborar e realizar a prestação de contas de acordos que envolvam áreas patrimoniais; analisar o Plano Diretor do Aeroporto – PDir; fornecer dados para a contabilidade e acompanhar processos de legalização de áreas.

Além da estrutura da Sede da Infraero, cada uma das superintendências regionais possui um gerente financeiro com atribuições de patrimônio e uma Coordenação de Patrimônio, bem como nos principais aeroportos da rede há empregados encarregados de atribuições relativas aos bens.

No que se refere ao plano de capacitação de pessoal, conforme informações contidas no Memorando nº 12714/DFCT, a cada dois anos é incluído no Plano de Treinamento da Infraero um curso de gestão patrimonial, organizado pela Sede para os gerentes financeiros, coordenadores de patrimônio e técnicos da área de patrimônio. Também foi informado que os atuais gestores da Infraero participaram do Curso de Administração de Patrimônio (CPAT), ministrado pelo Instituto de Logística da Aeronáutica – ILA.

De acordo com a manifestação do gestor, apresentada por meio do Memorando nº 12714/DFCT, de 28/7/2014, a empresa está adequadamente estruturada para gerir os imóveis, possuindo equipe qualificada na Sede, Superintendências Regionais e principais aeroportos. O Sistema de Patrimônio atende as necessidades de gestão dos bens, realizando a movimentação dos registros e cálculo de depreciação. Que a atividade está devidamente normatizada, e que as

informações relativas ao patrimônio imóvel são devidamente informados nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial e divulgadas.

### **(iii) a qualidade dos controles internos administrativos instituídos para a referida gestão**

Os procedimentos para a administração e controle dos bens patrimoniais imóveis próprios e da União, sob a responsabilidade da Infraero, são regidos pela Norma Interna NI - 8.04/B (ADP) - Administração de bens imóveis, elaborada com base em dispositivos legais. Esse normativo orienta sobre aquisição, cadastramento de imóveis da União, edificações construídas por terceiros, avaliações, etc. Como anexos da norma há, entre outros documentos, modelos de formulários para atender às orientações do normativo.

A gestão dos imóveis na Infraero também é pautada pelas definições dos fluxos dos processos de desapropriações, controle de imóveis (obras, reversões e atualização cadastral) e doação para a União.

Especificamente quanto aos procedimentos utilizados pela Infraero para a locação de imóveis, a empresa demonstrou que eles estão de acordo com a legislação aplicável ao informar as etapas seguidas:

Identificação do imóvel que atenda às necessidades da Infraero e que representem um custo vantajoso para a Infraero, utilizando-se de pesquisas de mercado relativas a imóveis localizados na área pretendida;

Considerando o disposto no art. 24, inciso X da lei 8.666/93, a contratação é realizada através de dispensa de licitação, e a formalização do contrato segue os trâmites previstos, incluindo a aprovação do processo/minuta contratual pela área jurídica, assinatura do contrato e publicação.

No que se refere à adoção de medidas em caso de ocorrência de risco, a empresa informou, por meio do 12714/DFCT, de 28/7/2014, duas situações de vulnerabilidade identificadas e as providências tomadas. A primeira situação está relacionada à alteração de registros contábeis de obras em andamento para obras em operação e a segunda, a possível e indevido registro de retomada de obra como nova obra. Em ambos os casos as superintendências regionais foram alertadas e os registros foram revisados.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a Infraero é dotada de bons controles internos para a gestão dos bens imóveis, com a ressalva de que, em relação aos bens da União sob administração da empresa, os registros no SPIUnet ainda dependem dos comandos regionais da Aeronáutica.

### **3.6 Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos**

A avaliação foi realizada com base na metodologia *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada*, do *Committee of Sponsoring Organizations* – COSO. Conforme o item 11 do Anexo IV da DN TCU nº 132, de 2/10/2013, o escopo foi direcionado aos controles instituídos pela Infraero com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos. Foram avaliados os seguintes componentes do COSO: **ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento**, conforme registrado na *Informação 1.4.1.1*.

Importante mencionar que a avaliação dos controles internos considerou: (i) os resultados do estudo de caso realizado pela Auditoria Interna da Infraero, como detalhado no item 3.3 deste relatório; (ii) as informações geradas pela avaliação do funcionamento dos controles internos feita pela própria Infraero, item 3.2 do Relatório de Gestão do exercício de 2013; e (iii) os aspectos identificados durante a presente avaliação da gestão de 2013.

Diante da avaliação realizada, é possível concluir que a Infraero possui bons níveis de controles internos de maneira geral, mas que é preciso melhorar a gestão de recursos humanos, para o que pode utilizar os produtos da consultoria Compass, e definir e implantar uma política

institucional de gestão de riscos, necessidade já identificada pela Ciset/PR, Relatório de Auditoria n° 5/2012, e pelo TCU, como descrito no Acórdão n° 548/2014-P.

### **3.7 Outros aspectos verificados, em cumprimento ao acordado com o Tribunal de Contas da União, conforme previsão estabelecida no § 6º do art. 9º da DN n° 132/2013**

O § 6º do art. 9º da DN TCU n° 132/2013 possibilitou que o órgão de controle interno e as unidades técnicas do TCU, em comum acordo e em razão da necessidade de acompanhamento de aspecto específico e relevante da gestão da unidade/entidade auditada, realizassem ajustes no escopo da auditoria nas contas do exercício de 2013. Com base em tal dispositivo, também foram verificados por esta equipe de auditoria, além da gestão de Recursos Humanos após as concessões, detalhada no item 3.4 deste relatório, os seguintes aspectos:

#### **(i) Participação acionária da empresa nos aeroportos concedidos, com foco na gestão dos investimentos e na previsão de receita**

A participação com 49% nos aeroportos concedidos visa proporcionar dividendos à Infraero para investimentos na própria rede. Porém, a empresa precisa aprimorar seus controles relativos às participações acionárias nos aeroportos concedidos, como exposto na *Informação 1.5.2.1*.

#### **(ii) Preparação da Infraero para fazer frente aos aeroportos concedidos**

Para concorrer com os concessionários, a Infraero planeja absorver deles boas práticas de gestão. Entretanto, a estatal tem desafios para definir, obter e implementar essas boas práticas, como mencionado na *Informação 1.5.2.1*.

#### **(iii) Papel da Infraero no Programa de Aviação Regional**

A Infraero participa de dois modos no Plano de Aviação Regional. Por um lado, a empresa estatal auxilia a SAC na implementação do plano, por outro, recebe apoio do órgão para a realização de investimentos em aeroportos de sua rede, como descrito na *Informação 1.5.3.1*.

## **4. Conclusão**

Abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior com o propósito de possibilitar a emissão do Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, de setembro de 2014.

Relatório supervisionado e aprovado por:

**Coordenador-Geral da COAVA/CISET/SG-PR**  
Área Infraestrutura  
Portaria CISET/SG-PR n° 2/2014

## ACHADOS DA AUDITORIA Nº 17/2014 – OS nº 77/2014.

1. PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS – 0807 .....	30
1.1 GESTÃO DE PESSOAS .....	31
1.1.1 CESSÃO DE EMPREGADOS DA INFRAERO .....	31
1.1.1.1 CONSTATAÇÃO .....	31
1.2 GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES .....	33
1.2.1 PROCEDIMENTO PREVISTO EM NORMATIVO INTERNO PARA AVALIAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO .....	33
1.2.1.1 CONSTATAÇÃO .....	33
1.2.2 FRAGILIDADE EM PESQUISA DE PREÇOS DE TI .....	38
1.2.2.1 CONSTATAÇÃO .....	38
1.3 GESTÃO DE TI .....	42
1.3.1 NOMEAÇÃO DE GESTOR DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES .....	42
1.3.1.1 INFORMAÇÃO .....	42
1.4 CONTROLES INTERNOS .....	42
1.4.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE .....	42
1.4.1.1 INFORMAÇÃO .....	42
1.5 ESCOPO AJUSTADO COM O TCU .....	45
1.5.1 PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DA INFRAERO NOS AEROPORTOS CONCEDIDOS, COM FOCO NA GESTÃO DOS INVESTIMENTOS E NA PREVISÃO DAS RECEITAS .....	45
1.5.1.1 INFORMAÇÃO .....	45
1.5.2 PREPARAÇÃO DA INFRAERO PARA CONCORRER COM OS AEROPORTOS CONCEDIDOS .....	49
1.5.2.1 INFORMAÇÃO .....	49
1.5.3 PAPEL DA INFRAERO NO PLANO DE INCENTIVO À AVIAÇÃO REGIONAL .....	51
1.5.3.1 INFORMAÇÃO .....	51

# EM BRANCO

# 1. PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS – 0807

## 1.1 GESTÃO DE PESSOAS

### 1.1.1 CESSÃO DE EMPREGADOS DA INFRAERO

#### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

**Pagamento de salários de empregados cedidos a outros Órgãos, em inobservância ao Manual de Procedimentos Infraero 18.14/A (APE)**

**Fato:**

Verificam-se, em 31/12/2013, 486 empregados cedidos, dos quais 138 ao governo Federal, conforme discriminado no quadro, a seguir:

**Quadro 16 – Destino dos empregados cedidos**

<b>Tipo</b>	<b>Quantidade</b>
Esfera Federal	138
Esfera DF	4
Esfera Municipal	3
Sindicato	16
Outros	325
<b>Total</b>	<b>486</b>

Fonte: Quadro formado com dados da Infraero, documento Base empregados 31Dez2013, e com dados do sistema SIAPE

Ao comparar os dados extraídos do Sistema DW-Pessoal (SIAPE) com Planilha Informações/2013-Folha de Pagamento, disponibilizada pela empresa, verificou-se que dez empregados entre os 138 cedidos à esfera Federal foram com ônus à Infraero, conforme se observa nas folhas de pagamento dos meses de janeiro a dezembro de 2013, totalizadas abaixo:

**Quadro 17 – Despesas da Infraero, em 2013, com o pagamento de salários de empregados cedidos a outros órgãos**

<b>MATRICULA</b>	<b>NOME</b>	<b>VALOR (R\$)</b>	<b>%</b>
*6992*	A. L. da C.	17.894,28	4%
*0476*	A. de O. G.	23.702,10	5%
*3406*	C. B. B.	51.017,30	12%
*4783*	R. M. R.	32.519,21	8%
*03117*	S. F. da C.	68.715,75	16%
*04056*	A. de J.	48.562,43	11%
*05026*	A. B. de C.	66.598,13	15%
*05545*	J. R. F.	37.857,62	9%
*42479*	T. M. S. R.	18.883,01	4%
*65386*	M. de M. P. M.	65.920,59	15%

<b>Total Geral</b>	<b>431.670,42</b>	<b>100</b> <b>%</b>
--------------------	-------------------	------------------------

Fonte: Planilha Informações/2013-Folha de Pagamento.

A existência de cessão de dez empregados com ônus à Infraero se contrapõe ao “Ciclo de Transformação” definido no Plano Estratégico (às fls. 28 do Relatório de Gestão/2012), tendo em vista a necessidade da empresa em reduzir os seus custos, devido à concessão de cinco dos principais aeroportos à iniciativa privada.

Nesse contexto, é prudente evidenciar que se os órgãos cessionários arcassem com o ônus dos empregados da Infraero, haveria uma redução nos custos anuais da empresa em cerca de R\$ 431.670,42, tendo em vista o valor total pago a esses empregados durante o ano de 2013.

#### **Causa:**

Inobservância ao art. 6º do Decreto 4.050/2001, que prevê aos órgãos cessionários o ônus das cessões de servidores e empregados. Desconsideração das atuais limitações orçamentárias e financeiras da empresa.

#### **Manifestação da Unidade:**

A empresa foi questionada a esse respeito por meio do item 1.6 da Solicitação de Auditoria nº 9/2014 e, em resposta, informou que: *Trata-se de cessões anteriores ao ano de 2008, especialmente para a Presidência da República, será verificado junto à Secretaria de Aviação Civil a possibilidade de revalidação das Portarias.*

Adicionalmente, em manifestação à versão preliminar deste relatório apresentada pelo Ofício nº 8095/PRAI(AIPD)/2014, de 22/9/2014, a Superintendente de Recursos Humanos da Unidade informou que:

Com relação à avaliação da gestão de pessoas, esclareço que esta Superintendência tem envidado esforços para solucionar a questão, tendo encaminhado o Ofício nº 7934/DGRH/2014 à Secretaria de Aviação Civil – SAC solicitando apoio no sentido de adotar providências para reverter o ônus ao órgão cessionário dos processos apontados.

Por oportuno, não obstante a análise da manifestação daquela unidade, esclareço que os processos citados tratam de requisição de empregado do Quadro de Cargo Regular da Infraero para exercício na Presidência da República, em conformidade com o disposto no § único do art. 26 do Decreto 5.135/2004 e no art. 2º da Lei 9.007/95, os quais versam que as requisições são irrecusáveis e por tempo indeterminado, não cabendo, dessa forma, a renovação anual.

#### **Análise da Manifestação da Unidade:**

Observa-se pelas respostas da empresa que ela está tomando medidas para verificar a possibilidade de revalidação das portarias de cessão, ou seja, há concordância com a opinião desta equipe de auditoria.

Nessa esteira, o gestor anexou à manifestação ao relatório preliminar cópia do mencionado Ofício nº 7934/DGRH/2014, pelo qual se constata o embasamento no art. 6º do Decreto nº 4.050/2001 para o pedido feito à SAC para auxílio na revisão das portarias de cessão. De acordo com esse normativo, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, cabe ao órgão cessionário a responsabilidade pelo pagamento das remunerações e dos salários dos servidores e empregados que requisita. Vale destacar que seis das dez cessões foram feitas após 2001, ou seja, já sob a vigência do referido decreto.

Por outro lado, cabe destacar que, conforme informado pelo gestor, o § único do art. 26 do Decreto nº 5.135/2004 prevê que as cessões a órgãos da Presidência da República são por tempo indeterminado. Assim, nesses casos, não podem ser aplicados os procedimentos de

revisão anual de cessão previstos nos itens 5.1 e 6.1 do Manual de Procedimentos Infraero 18.14/A (APE).

Em todo caso, é relevante destacar a importância de repassar aos órgãos cessionários a responsabilidade pelo pagamento de todos os salários dos empregados cedidos a órgãos da Presidência da República, tendo em vista as limitações de recursos por que passa a empresa.

Dessa forma, em que pese a iniciativa já adotada pela Unidade em solicitar apoio à SAC, esta equipe de auditoria entende pertinente manter a recomendação registrada na versão preliminar deste relatório, com o intuito de acompanhar o deslinde da questão.

**Recomendação:**

Recomendação 1: Envidar esforços para revalidar as portarias de cessões dos dez empregados cedidos a órgãos da Presidência da República, com intuito de transferir aos órgãos o ônus financeiro dessas cessões.

## **1.2 GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES**

### **1.2.1 PROCEDIMENTO PREVISTO EM NORMATIVO INTERNO PARA AVALIAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO**

#### **1.2.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Falha em normativo interno sobre estimativa de preços de mercado permite a consideração de valores destoantes dos praticados no mercado**

**Fato:**

O Processo nº 003/DALC/SEDE/2013 (PEC nº 28211/01) foi instaurado para proporcionar a aquisição de equipamento e serviço para a expansão do sistema de videoconferência da Infraero, e subsidiou a adesão à Ata de Registro de Preços do Banco Central do Brasil nº 69/2013.

Nos autos constam consultas a seis empresas para verificação dos preços de mercado. Esses preços foram avaliados de acordo com o Manual de Procedimentos Infraero nº 6.01 (LCT), que estabelece diretrizes para a estimativa de preço de contratação, mas o atendimento às orientações do manual não propiciaram o descarte de alguns valores discrepantes relativos aos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 1.7 e 2.2 do objeto.

Ao não descartar alguns valores díspares, permite-se que a Infraero contrate bens e serviços em valores superiores aos de mercado.

**Causa:**

Falha na estimativa de preço de contratação ocasionada por descumprimento ao Manual de Procedimentos Infraero nº 6.01 (LCT) e aos Acórdãos TCU nº 1.108/2007-P (ementa) e nº 2.170/2007-P (corpo do relatório).

**Manifestação da Unidade:**

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 8/2014, foi pedido ao gestor que justificasse a não exclusão de preços díspares na formação da média dos valores de mercado. O gestor apresentou a seguinte manifestação:

Informamos que os preços díspares obtidos das consultas ao mercado foram excluídos conforme evidência constante nas folhas 6 a 14 da PEC 28211/01, mediante identificação do termo DESCONSIDERADO na planilha padrão de estimativa de preços adotada no Manual de Procedimento Infraero nº 6.01 (LCT).

Em manifestação à versão preliminar deste relatório apresentada pelo Ofício nº 8095/PRAI(AIPD)/2014, de 22/9/2014, a Unidade complementou:

- i) A aplicação da metodologia institucionalizada no âmbito da Infraero pelo MP 6.01 (LCT), no caso do processo SRP Carona N° 003/DALC/SEDE/2013 (PEC nº 28211/01) teve por objetivo demonstrar a vantajosidade da adesão dos itens registrados pelo BACEN – ARP nº 69/2013. Não se trata de estimativa de preços para processos de seleção (licitação) da própria Infraero;
- ii) O item reproduzido na Tabela 18 do relatório preliminar de auditoria (servidor de gravação de videoconferência) não faz parte do Termo de Contrato nº 0133/OS/2013/001 firmado entre a Infraero e a beneficiária da ARP junto ao BACEN;
- iii) A sistemática para apuração do preço médio de mercado constante do MP 6.01 (LCT) minimiza o risco de grandes prejuízos nas contratações da Infraero, senão vejamos: utilizando a reprodução da Tabela 18 do relatório preliminar de auditoria, suponha-se, por hipótese, que ao invés de adesão a uma ARP estivéssemos tratando de uma aquisição por meio de uma licitação e, ainda, que o MP 6.01 (LCT) não existisse. Neste caso, provavelmente, o preço estimado seria representado pela média de todos os valores obtidos (R\$ 243.481,22), ou seja: aproximadamente 54% superior à média sem os valores desconsiderados pelos critérios do manual.
- iv) O Manual de Procedimentos nº 6.01 (LCT) já foi alvo de avaliação pelos auditores da Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 7290/2013 – 2ª Câmara. Naquela oportunidade o TCU notificou a Infraero de que, “quando da pesquisa de preços de mercado para definição de valores referenciais de licitações, devem ser adotadas as cotações mínimas encontradas sempre que se tratar de insumo ou equipamento fornecido exclusivamente por um conjunto restrito de empresas”.
- v) O MP 6.01 (LCT) já prevê juízo crítico acerca da consistência dos valores obtidos para efeito de estimativa de preços, senão vejamos o que preconiza a subalínea “b.1” do subitem 4.2, a seguir reproduzido:

*b) De posse das estimativas obtidas, o responsável deverá utilizar os seguintes critérios para Estabelecimento do Valor Estimado:*

*b.1) observar-se-á inicialmente as características do conjunto de valores obtidos na pesquisa realizada, evitando os valores díspares, pois estes podem distorcer a média e prejudicar a referência de preços da licitação, a alçada de aprovação, a definição da modalidade de licitação correta a ser utilizada, ou ainda, o orçamento disponibilizado. Esta avaliação inicial será realizada automaticamente pelos critérios da média aritmética e desvio padrão da Planilha Padrão de Estimativa (Anexo I); (grifo inexistente no original).*

A Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aplicável às entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG), por exemplo, prevê que o resultado da pesquisa será a média dos preços obtidos (§ 2º, art. 2º), fato que corrobora a suposição da consideração “iii”. Poder-se-á argumentar que o § 6º do art. 2º da IN prevê que “para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexistentes ou o excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo”. Contudo, o MP 6.01 (LCT) também carrega tal previsibilidade, conforme demonstrado na consideração “iv”.

Diante do exposto, entendemos que não há necessidade de ajustes no manual, **porquanto já prevê que o responsável pela elaboração da estimativa deverá evitar a utilização dos valores discrepantes, pois estes tendem a distorcer a média em prejuízo à referência de preços.**

Com efeito, foi expedido o memorando Circular nº 16190/DFLC(LCNS)/2014, de 16/9/14, contendo informações acerca do Acórdão nº 1.108/2007-P, assim como

orientações aos Superintendentes da Infraero e Assessores da Diretoria no sentido de que seja observada a subalínea “b.1” do item 4.2 do Manual de procedimentos nº 6.01 (LCT), **objetivando evitar futuras estimativas inadequadas, assim consideradas aquelas onde não há supressão de valores que distorcem a média obtida.**

### Análise da Equipe de Auditoria:

De fato, nas folhas 6 a 14 da PEC 28211/01, há planilhas para avaliação dos preços obtidos em consultas a fornecedores, conforme o modelo definido no item 6.1 do Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) e as orientações do item 6 do mesmo normativo. Essas orientações definem ajuste na média de preços quando o coeficiente de variação dos preços for maior do que 25% (para encontrar esse coeficiente, devem ser encontrados a variância e o desvio padrão da pesquisa de preços, conforme item 4.2 do manual).

Vale destacar que o coeficiente de variação é parâmetro estatístico que mede a discrepância entre os valores que compõem a média. Portanto, quanto maior esse coeficiente, maior a variação entre os valores considerados para a formação da média de preço de mercado.

Pelas planilhas elaboradas pela Infraero e constantes nas folhas 6 a 14 da PEC 28211/01, e **em relação aos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 1.7 e 2.2 do objeto, os coeficientes de variação das pesquisas de preços variam de 40% a 164%.** Ao encontrar esses coeficientes, foram excluídas, em relação a cada item do objeto, as cotações superiores ao limite máximo previsto no item 4.2 do manual. Esse limite máximo é encontrado a partir da soma da média simples dos preços com o desvio padrão. Assim, as cotações superiores ao limite máximo foram descartadas para a formação do preço médio de mercado de cada item do objeto, conforme informado pelo gestor em sua manifestação à Solicitação de Auditoria nº 8/2014.

Entretanto, esse procedimento previsto no Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) não é suficiente para o descarte de todos os preços díspares, conforme demonstrado com planilha referente ao item 1.1 do objeto:

**Quadro 18** – Planilha de estimativa de preço de contratação referente ao item 1.1 do objeto da Ata de Registro de Preços Bacen nº 89/2013.

Valores	Detalhamentos
R\$ 96.244,19	Cotação empresa 1
R\$ 104.182,32	Cotação empresa 2
R\$ 99.098,22	Cotação empresa 3
R\$ 418.745,00 (valor desconsiderado por ser superior ao limite máximo)	Cotação empresa 4
R\$ 332.341,73	Cotação empresa 5
R\$ 410.275,87 (valor desconsiderado por ser superior ao limite máximo)	Cotação empresa 6
R\$ 243.481,22	Média dos valores obtidos (todas as cotações)
21.393.902.553,23	Variância
R\$ 146.266,55	Desvio padrão
60,07%	Coeficiente de Variação (CV)
R\$ 389.747,77	Limite máximo (média de R\$ 243.481,22 + desvio padrão de R\$ 146.266,55)
<b>R\$ 157.966,62</b>	<b>Média sem os valores desconsiderados (média dos valores do subconjunto = preço de mercado encontrado)</b>

Fonte: Autos da PEC nº 28211/01, com pequenos ajustes de forma.

Do **Quadro 18**, percebe-se a exclusão dos valores apresentados pelas empresas 4 e 6. Entretanto, o valor da cotação fornecida pela empresa 3 foi considerado como representativo dos preços de mercado por estar abaixo do limite máximo de R\$ 389.747,77, apesar dessa cotação ser cerca de **240%** superior às informadas pelas empresas 1, 2 e 3.

A manifestação do gestor à versão preliminar deste relatório possui cinco itens:

i) O gestor alega que os cálculos foram feitos para demonstrar a vantajosidade de adesão a uma ata de registro de preços, e não para amparar uma licitação realizada pela própria Infraero.

Como registrado pela equipe de auditoria no início desta constatação, de fato trata-se de uma adesão a ata. Porém, este fato, por si só, não é suficiente para afastar ou dar menos importância à pesquisa de mercado. Afinal, a pesquisa de mercado serve tanto para amparar a adesão a uma ata (art. 22 do Decreto nº 7.892/2013), quanto para realizar contratações por meio de licitação ou de maneira direta (art. 26 e 43 da Lei nº 8.666/1993).

ii) O gestor ressalta que não houve a contratação do item 1.1 do objeto, utilizado para demonstrar, por meio do **Quadro 18**, as falhas no procedimento do manual.

Também como registrado pela equipe de auditoria na versão preliminar do relatório, as falhas do manual ficaram evidentes em relação aos preços de mercado calculados para os itens **1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.6, 1.7 e 2.2, ou seja, para 7 dos 9 itens do objeto**. Assim, a utilização do item 1.1 foi a título exemplificativo das falhas, de mesma maneira que poderia ter sido utilizado qualquer um dos outros itens citados, como demonstrado no **Quadro 19** em relação aos itens 1.3 e 1.6, contratados pela Infraero, e em relação aos quais os preços de mercados foram calculados com cotações mínimas e máximas que variam entre si, respectivamente, **690,31%** e **226,31%**.

**Quadro 19** – Resultados da aplicação do procedimento do Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) para os cálculos dos itens 1.3 e 1.6 do objeto.

Item 1.3		Item 1.6	
Valores	Detalhamentos	Valores	Detalhamentos
R\$ 91.795,44	Empresa 1	R\$ 1.725.446,54	Empresa 1
R\$ 99.259,99	Empresa 2	R\$ 1.872.431,94 (valor desconsiderado por ser superior ao limite máximo)	Empresa 2
R\$ 94.634,47	Empresa 3	R\$ 1.778.813,35	Empresa 3
R\$ 823.101,43 (valor desconsiderado por ser superior ao limite máximo)	Empresa 4	R\$ 665.061,00	Empresa 4
R\$ 725.468,48	Empresa 5	R\$ 545.136,66	Empresa 5
R\$ 798.015,33 (valor desconsiderado por ser superior ao limite máximo)	Empresa 6	R\$ 665.066,73	Empresa 6
R\$ 783.447,08	Limite máximo (média de todas as cotações + 0)	R\$ 1.795.173,52	Limite máximo (média de todas as cotações + 0)

	desvio padrão).		desvio padrão).
R\$ 252.789,60	Preço de mercado calculado	R\$ 1.075.904,86	Preço de mercado calculado
<b>690,31%</b>	<b>Diferença entre o menor e o maior valor considerado na composição do preço de mercado.</b>	<b>226,31%</b>	<b>Diferença entre o menor e o maior valor considerado na composição do preço de mercado.</b>

Fonte: Autos da PEC nº 28211/01.

iii) De acordo com o gestor, a utilização do Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) minimiza o risco de grandes prejuízos nas contratações da empresa. Assim, caso se tratasse de uma aquisição por meio de licitação e não houvesse o manual, a Infraero se pautaria, para adquirir o item 1.1, na média de todos os valores cotados, R\$ 243.481,22, aproximadamente 54% superior à média sem os valores desconsiderados pelos critérios do manual.

Esta equipe de auditoria concorda com o gestor quanto ao fato de que o manual minimiza o risco de grandes prejuízos à Infraero. Porém, como demonstrado nos Quadros 18 e 19, os procedimentos propostos pelo normativo precisam ser melhorados, de forma que **todas as cotações destoantes sejam eliminadas do cálculo do preço médio de mercado.**

Além disso, é pouco razoável aceitar a definição da média de preços de mercado sem que preços visivelmente destoantes sejam desconsiderados, como supõe o gestor. O TCU já se manifestou a respeito:

Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusos aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, **desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.** (Voto do Ministro relator do Acórdão nº 2170/2007-P, com grifos nossos).

iv) O gestor informa que o Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) foi avaliado por auditores do TCU, o que propiciou, como única ressalva, a notificação de que *quando da pesquisa de preços de mercado para definição de valores referenciais de licitações, devem ser adotadas as cotações mínimas encontradas sempre que se tratar de insumo ou equipamento fornecido exclusivamente por um conjunto restrito de empresas*, como registrado no Acórdão nº 7.290/2013-2<sup>a</sup>.

O referido acórdão é resultado de ação de controle de equipe do TCU sobre a análise quanto a possível irregularidade em desclassificação de proposta de licitante para o fornecimento de barômetros à Infraero. De acordo com o exposto no documento, a desclassificação da licitante foi correta, mas durante a avaliação da equipe do TCU foi constatada a necessidade de avaliação da metodologia de utilizada para a formação do preço de mercado daquela licitação, dado que a empresa vencedora do certame havia fornecido cotação de preço menor para a pesquisa de mercado realizada pela estatal.

Da leitura do referido acórdão, não se constata nenhuma menção aos cálculos estipulados pelo Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) para a definição do preço médio de mercado quando houver cotações que configurem coeficiente de variação superior a 25%. Isso porque as três

cotações obtidas pela Infraero, já convertidas para a moeda nacional, foram de R\$ 11.091,91, 11.462,76 e 15.528,67, ou seja, resultaram em um coeficiente de variação de 15,83%.

v) O gestor defende que a subalínea “b.1” do subitem 4.2 do Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) prevê juízo crítico acerca da consistência dos valores obtidos para efeito de estimativa de preços e reproduz, com alguns grifos, a referida parte do manual.

Na opinião desta equipe, as partes reproduzidas pelo gestor configuram, na verdade, em impossibilidade de atuação distinta por parte do empregado responsável pelos cálculos do preço médio de mercado. Isso fica claro ao se perceber que se trata de um comando obrigatório, por meio do qual os valores díspares seriam evitados automaticamente a partir do procedimento de cálculo proposto, conforme reproduzido com grifos:

b) De posse das estimativas obtidas, o responsável **deverá utilizar os seguintes critérios** para Estabelecimento do Valor Estimado:

b.1) **observar-se-á inicialmente as características do conjunto de valores obtidos na pesquisa realizada, evitando os valores díspares**, pois estes podem distorcer a média e prejudicar a referência de preços da licitação, a alçada de aprovação, a definição da modalidade de licitação correta a ser utilizada, ou ainda, o orçamento disponibilizado. **Esta avaliação inicial será realizada automaticamente pelos critérios da média aritmética e desvio padrão da Planilha Padrão de Estimativa** (Anexo I);

O TCU já se manifestou quanto à necessidade de juízo crítico quando da avaliação dos preços obtidos em pesquisas:

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado. (Ementa do Acórdão nº 1.108/2007-P)

**Conclusão:**

Diante do exposto, esta equipe de auditoria não acata o teor da manifestação apresenta e reforça que a utilização de valores discrepantes na formação do preço médio da contratação tem como possível consequência a aquisição de bens e de serviços em valores superiores ao de mercado, o que caracterizaria superfaturamento e prejuízo à Infraero. Essa situação de vulnerabilidade se torna mais preocupante pelo fato de que, em regra, a sistemática de estimativa de preço de contratação definida no Manual de Procedimentos 6.01 (LCT) é aplicada a todas as contratações de bens e serviços realizadas pela Infraero, com a exceção dos bens e serviços de engenharia, que seguem os valores do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI e do Sistema de Custos Rodoviários – SICRO.

**Recomendação:**

Recomendação 1: Ajustar, em 30 dias, o Manual de Procedimentos nº 6.01 (LCT) de maneira que as orientações para a estimativa de preço de contratação propiciem a exclusão de todos os valores destoantes daqueles praticados no mercado, em atendimento ao Acórdão TCU nº 1.108/2007-P.

## **1.2.2 FRAGILIDADE EM PESQUISA DE PREÇOS DE TI**

### **1.2.2.1 CONSTATAÇÃO**

**Necessidade de ajuste em normativo interno, com o intuito de estabelecer, como regra, a ampliação das maneiras de obtenção de valores para formação da média de preços de mercado**

**Fato:**

O Processo nº 003/DALC/SEDE/2013 (PEC nº nº 28211/01) foi instaurado para proporcionar a aquisição de equipamento e serviço para a expansão do sistema de videoconferência da Infraero, e subsidiou a adesão à Ata de Registro de Preços do Banco Central do Brasil nº 69/2013.

Nos autos, constam que as médias de preços de mercado foram encontradas a partir de consultas a fornecedores. Em relação aos itens em que houve valores discrepantes repassados pelos fornecedores, foram realizados ajustes nos cálculos da definição dos valores médios de mercado, como demonstrado na *Constatação 1.2.1.1*.

Quanto ao item 1.5, não foi preciso realizar cálculo de ajuste, pois os três valores obtidos não foram discrepantes **entre si**. Assim, a definição da média de preço de mercado foi encontrada a partir da média aritmética das três cotações, R\$ 1.350.885,63. Porém, esse valor é cerca de dezesseis vezes maior que o valor registrado na ata do Banco Central (Bacen), R\$ 80.215,79

**Causa:**

Fragilidade em normativo interno.

**Manifestação da Unidade:**

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 8/2014, foi pedido ao gestor que justificasse o distanciamento entre os valores cotados e o aderido. A manifestação foi apresentada por meio do Memorando nº 13704/DGTI(TIPS)/2014, de 11/8/2014, nos seguintes termos:

Informamos que o valor de cotação de R\$ 1.350.885,63 é o resultado da média aritmética das propostas de 3 fornecedores: S., P. e M. (*esta equipe de auditoria não reproduziu os nomes das empresas, conforme orientação contida no Manual de Elaboração de Relatório do Controle Interno da CGU*), conforme planilha de preço evidenciada na PEC 28211/012, fl. 10. Os valores da contratação são decorrentes dos resultados obtidos da fase de lances do pregão eletrônico nº 89/2013 (SRP) iniciado em 4/9/2013, cuja ata encontra-se em anexo. O menor lance ofertado foi da empresa MEDIDATA INFORMÁTICA S/A no valor de R\$ 7.498.569,00. Após negociação entre o BACEN e a MEDIDATA, o valor final foi ajustado para R\$ 4.500.000,00 e a empresa MEDIDATA, então, enviou proposta ajustada aos novos valores negociados, entre eles, o valor de R\$ 80.215,79 referente ao item 5 – Sistema de Travessia de Firewall – interno (Valor do Unit do HW do Equip. + Valor Unit. Da Instal.) conforme consta na PEC 28211/01, fl. 128.

Em manifestação à versão preliminar deste relatório apresentada pelo Ofício nº 8095/PRAI(AIPD)/2014, de 22/9/2014, a Unidade informou:

O procedimento adotado pela Infraero para definir o valor médio de mercado não está ancorado apenas em consulta a fornecedores. Basta ver o procedimento institucionalizado por meio da alínea “b” do subitem 4.1 do Manual de Procedimentos nº 6.01 (LCT), *verbis*:

*4.1 – Elaboração de Estimativa do Valor da Contratação:*

*b) a estimativa do valor da contratação deve ser elaborada nos preços correntes no mercado, onde será realizada a licitação ou fornecimento. Pode ser também com base em preços fixados por órgão oficial competente, ou com os constantes do sistema deregistro de preços, ou, ainda, preços para o mesmo objeto vigente em outros órgãos, desde que em condições semelhantes;*

De igual sorte, a alínea “a” do subitem 4.2 do mencionado normativo estabelece um rol de alternativas (fontes de pesquisa) para elaboração da estimativa de preços:

*4.2 - Elaboração de Estimativa de Preço do orçamento detalhado:*

*a) elaborar a identificação dos preços unitários de cada um dos itens, podendo as informações, para concretização da pesquisa de preço, serem obtidas por meio das seguintes fontes:*

- 1. atas de Registro de Preços,*
- 2. acordo, dissídio, Convenção Coletiva de Trabalho,*
- 3. Banco de Dados Oficiais, a exemplo do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI e Sistema de Custos Rodoviários - SICRO,*
- 4. mercado (consulta a fornecedores),*
- 5. preços praticados nas diversas unidades de contratação da INFRAERO considerando as características do objeto e da região,*
- 6. órgãos e entidades da Administração Pública,*
- 7. sistema de preços no Portal de Compras do Governo Federal - COMPRASNET, no sítio eletrônico, [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br),*
- 8. outras fontes de consulta, devendo ser registrado no processo quais as que foram utilizadas.*

Na mesma manifestação, o gestor destaca, em linhas gerais, a importância da ampliação das fontes consultadas para a formação do preço da contratação e esclarece:

No que concerne à recomendação da equipe de auditoria, cumpre informar que está em curso o processo de assinatura de um novo Termo de Cooperação com o Banco do Brasil para utilização do portal de licitações daquela instituição. A Infraero, por meio do Ofício nº 7.982/DFLC/2014, de 18/9/14, inclusive, já manifestou interesse na realização de testes e, via de consequência, utilização do “Banco de Preços” a ser disponibilizado e mantido pelo banco.

Com efeito, o banco de preços mencionado será adicionado às fontes de pesquisa elencadas na alínea “b” do subitem 4.2 do Manual de Procedimentos nº 6.01 (LCT), ampliando o leque de opções para definição da média de preços de mercado.

**Análise da Equipe de Auditoria:**

A manifestação do gestor apresentada durante os trabalhos da auditoria leva a crer que o valor de R\$ 80.215,79 para o item 1.5 foi possível por causa de negociação entre o Bacen e o licitante com o melhor preço. Em parte, essa afirmação está correta, pois de acordo com o registrado no sistema Comprasnet, o licitante vencedor concedeu desconto a pedido do órgão público, o que fez com que o valor da proposta de R\$ 7.498.569,00 fosse diminuído, até que a ata fosse registrada por R\$ 4.500.000,00.

Porém, o teor dessa manifestação não merece ser acatado por dois motivos. O primeiro se deve ao fato de que o desconto concedido foi dado em relação ao valor total dos itens registrados, e não apenas em relação ao item 1.5. Ou seja, o desconto concedido, por si só, não é suficiente

para embasar a diferença entre a média de preço de mercado encontrada pela Infraero, R\$ 1.350.885,63, e o valor aderido por meio da ata do Bacen, R\$ 80.215,79.

Outro motivo que impede que esta equipe de auditoria concorde com o posicionamento apresentado pelo gestor se deve ao fato de que a negociação ocorrida teve como objetivo aproximar o valor inicial apresentado pelo licitante, R\$ 7.498.569,00, com aquele estimado pelo órgão para a realização da contratação, R\$ 4.131.080,76. Na oportunidade, o Banco Central aceitou o registro da oferta de R\$ 4.500.000,00 como uma exceção justificada em variação cambial, como evidenciado nas trocas de mensagens por meio do Comprasnet.

Quanto à manifestação apresentada após a versão preliminar deste relatório, apesar de ter sido apresentada a informação de que o manual de procedimento prevê consultas a diferentes fontes de preços, cabe destacar que o normativo apenas possibilita tais consultas, conforme grifado:

4.2 - Elaboração de Estimativa de Preço do orçamento detalhado:

a) elaborar a identificação dos preços unitários de cada um dos itens, **podendo** as informações, para concretização da pesquisa de preço, serem obtidas por meio das seguintes fontes:

Na opinião desta equipe, o procedimento adotado pela Infraero para definir o valor médio de mercado pode ser melhorado, pois não estabelece como regra a formação de preços amparada por diversidade de fontes, o que contraria recomendação sobre aquisição de itens de TI feita no voto do ministro relator do Acórdão TCU nº 2.170/2007-P, como reproduzido:

32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços previas às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma **"cesta de preços aceitáveis"**. A **velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial**.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como **"cesta de preços aceitáveis"** pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusos aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, **desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado**. (grifos nossos).

Em todo caso, deve ser destacada positivamente a atuação do gestor para ter acesso ao banco de preços do sistema do Banco do Brasil.

Diante das novas informações apresentadas pelo gestor na manifestação à versão preliminar deste relatório, a equipe de auditoria entende ser pertinente alterar a recomendação anteriormente proposta. Assim, ao invés de recomendar à Unidade a consulta a diferentes fontes, passa-se a recomendar o ajuste do Manual de Procedimentos nº 6.01 (LCT), para estabelecer que a consulta a diferentes fontes seja regra na formação dos preços que embasam as contratações da Infraero.

**Recomendação:**

Recomendação 1: Ajustar, o Manual de Procedimentos nº 6.01 (LCT) de maneira a tornar como regra a consulta a diferentes fontes de preços para a definição da média de preços de mercado, principalmente em relação a itens de TI, como registrado no voto do ministro relator do Acórdão TCU nº 2.170/2007-P, com o propósito de evitar grande variação entre os preços encontrados pela Infraero e os de fato praticados no mercado.

## **1.3 GESTÃO DE TI**

### **1.3.1 NOMEAÇÃO DE GESTOR DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES**

#### **1.3.1.1 INFORMAÇÃO**

##### **Nomeação de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações**

###### **Fato:**

De acordo com determinação contida na alínea IV, do art. 5º, da Instrução Normativa GSI/PR nº 1, de 13 de junho de 2008, que aprovou as orientações para Gestão de Segurança da Informação e Comunicações a serem implementadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, cabe à Infraero designar formalmente Gestor de Segurança da Informação e Comunicações com o objetivo de promover ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações, ativos valiosos e estratégicos que devem ser adequadamente tratados, armazenados e protegidos.

Durante os trabalhos de campo, foi evidenciada a ausência de nomeação de empregado da Infraero para exercer as atribuições de Gestor de Segurança da Informação e Comunicações.

###### **Manifestação da Unidade:**

Em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 4/2014, de 17/7/2014, a Superintendência de Tecnologia da Informação informou que não houve nomeação do Gestor de Segurança da Informação e Comunicações.

Porém, em manifestação à versão preliminar deste relatório apresentada pelo Ofício nº 8095/PRAI(AIPD)/2014, de 22/9/2014, a Unidade informou o nome do Gestor de Segurança da Informação e Comunicações e o nome de seu suplente. Em complemento, foi apresentada por e-mail de 23/9/2014 cópia do Ato Normativo nº 3464/PR/2014, de 22/9/2014, pelo qual são formalizadas as nomeações dos referidos empregados.

###### **Análise da Equipe de Auditoria:**

O teor da manifestação apresentada após a elaboração da versão preliminar deste relatório confirma que a Unidade passou a observar o disposto na Instrução Normativa GSI/PR nº 1/2008.

Ressalta-se que a designação do Gestor de Segurança tem o propósito de proporcionar ações que objetivem viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações da empresa.

## **1.4 CONTROLES INTERNOS**

### **1.4.1 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS DA UNIDADE**

#### **1.4.1.1 INFORMAÇÃO**

A avaliação foi realizada com base na metodologia *Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada*, do Committee of Sponsoring Organizations – COSO. Conforme o item 11

do Anexo IV da DN TCU nº 132, de 2/10/2013, o escopo foi direcionado aos controles instituídos pela Infraero com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos. Foram avaliados os seguintes componentes do COSO: **ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.**

Importante mencionar que a avaliação dos controles internos considerou: (i) os resultados do estudo de caso realizado pela Auditoria Interna da Infraero, como detalhado no item 3.3 deste relatório; (ii) as informações geradas pela avaliação do funcionamento dos controles internos feita pela própria Infraero, item 3.2 do Relatório de Gestão do exercício de 2013; e (iii) os aspectos identificados durante a presente avaliação da gestão de 2013.

**a) Ambiente de Controle:** esse é provavelmente o mais importante componente do COSO, pois influencia diretamente nos demais. Por ambiente de controle pode-se entender a maneira como as pessoas que compõem a força de trabalho percebem a cultura da organização. Ou seja, como os empregados de uma empresa percebem a influência dos controles existentes ao desenvolverem suas atribuições. O Ambiente de Controle de uma entidade é definido pela existência e cumprimento dos normativos internos, como código de ética, planejamento estratégico, normativos específicos, além da própria postura da alta administração em relação a esses documentos. Aliado a isso, a maneira como os recursos humanos da empresa são geridos, como os aspectos de valoração, de orientação e de correição, também formam o Ambiente de Controle da instituição.

As concessões de cinco dos principais aeroportos da rede e a desativação do aeroporto de Natal representam o motivo para a reestruturação da Infraero. Nessa esteira, um novo planejamento estratégico foi elaborado, válido para o período de 2013 a 2016. Também foram revistos processos e valores e foram redefinidas a missão e a visão. Aliás, a empresa estabeleceu visões a serem alcançadas em três momentos futuros: 2016, 2020 e 2028. Todas essas iniciativas são importantes para orientarem os empregados e a alta direção da empresa na execução de suas atribuições.

De maneira a manter os empregados informados sobre a reestruturação por que passa a entidade, são emitidas mensagens por correio eletrônico com informativos do planejamento e da execução das mudanças, bem como respostas a questionamentos feitos pelos colaboradores.

Também são fatores positivos para o Ambiente de Controle da Infraero o código de ética, os diversos normativos internos e fluxogramas sobre compras e contratações, patrimônio, o novo PDTI em substituição ao defasado PETI etc.

O bom resultado deste componente na avaliação dos controles internos registrado no Relatório de Gestão de 2013, em atendimento à DN TCU nº 127/2013, tem por provável base os fatores positivos mencionados. Por outro lado, a referida avaliação não foi capaz de identificar necessidades de melhoria quanto à gestão dos recursos humanos na empresa, como evidenciado na pesquisa realizada pela Auditoria Interna, que identificou a maior parte dos 50% dos itens identificados como insuficientes para este componente está relacionada às políticas e práticas de RH, especialmente aquelas adotadas para a avaliação, promoção, recompensa, capacitação, treinamento e correição.

Dessa maneira, espera-se que o componente Ambiente de Controle da Infraero possa ter avaliação ainda melhor quando as diretrizes da consultoria Compass forem implementadas, com a ressalva de que a reestruturação de toda a estatal, com as consequentes mudanças internas, pode representar ameaça ou oportunidade à cultura da empresa.

**b) Avaliação de Riscos:** de modo geral, riscos são eventos que podem impactar nos processos organizacionais, normalmente de maneira negativa, o alcance dos objetivos organizacionais. Logo, para se avaliar risco é necessário, primeiramente, elaborar um planejamento estratégico com objetivos, metas e ações definidos. Após isso, com base no planejamento estratégico, a Unidade deve identificar e mapear seus processos internos para

poder classificá-los em macroprocessos finalísticos, aqueles diretamente relacionados aos cumprimentos dos objetivos estratégicos, e macroprocessos de apoio, que servem de suporte aos macroprocessos finalísticos.

A Infraero, como mencionado na análise do componente anterior, elaborou recentemente o Planejamento Estratégico 2013-2016, e definiu missão, visão, objetivos, processos finalísticos e de apoio. Essas realizações influenciam de maneira positiva o componente Avaliação de Riscos.

Entretanto, para o componente estar completamente implantado, é preciso que a Infraero estabeleça uma política institucional, com base nos processos finalísticos e de apoio, para identificação e avaliação dos riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos institucionais. Essa necessidade já foi identificada pela Ciset/PR, como registrado no Relatório n° 5/2012.

Podem-se considerar consequências da ausência de uma política institucional de identificação e avaliação de riscos algumas situações identificadas por esta equipe de auditoria, como:

- a carência de avaliação dos investimentos e dos dividendos relativos às participações acionárias da Infraero nos aeroportos concedidos;
- a não avaliação prévia das contratações de partes relacionadas realizadas pelas concessionárias;
- a necessidade de aprimoramento dos recursos de tecnologia da informação;
- a realocação interna de empregados que atuavam em aeroportos concedidos;
- os registros de bens da União por meio dos comandos regionais da Aeronáutica;
- as impropriedades relativas à implantação, ao funcionamento e à operacionalização do sistema GEST; e
- as falhas de fiscalização de contratos identificadas em ações de controles realizadas pela Auditoria Interna.

Corrobora com o observado por esta equipe de auditoria o resultado da avaliação deste componente na avaliação dos controles internos descrita no Relatório de Gestão de 2013. Também corrobora a situação identificada pela Auditoria Interna no estudo de caso, já que para a Avaliação de Riscos 68% dos itens questionados obtiveram medição insatisfatória, o que fez com que este fosse o componente com a pior média entre os cinco pesquisados.

**c) Procedimentos de Controle:** os procedimentos de controle são consequência da identificação e avaliação de riscos. Por estas, os riscos são relacionados aos processos da Unidade e classificados de acordo com os graus de impacto e às probabilidades de ocorrência, para então serem definidas orientações de tratamento dos riscos.

A Infraero não possui uma política institucional de avaliação de riscos, o que torna mais difícil elaborar procedimentos que mitiguem, evitem ou transfiram a terceiros o impacto desses riscos no alcance dos objetivos institucionais. Por outro lado, deve ser destacado positivamente que a empresa possui normativos internos e fluxogramas que orientam as atuações dos empregados e funcionam, na prática, como procedimentos preventivos em relação aos riscos. Esses normativos e fluxogramas, inclusive, são facilitadores aos novos empregados e aos empregados que mudam de setor, como também servem para reforçar a uniformização das práticas adotadas em diferentes níveis e localidades, fator de peso no caso da Infraero, que opera mais de 60 aeroportos em todo o país e conta com uma força de trabalho com cerca de 13 mil empregados orgânicos e 18 mil terceirizados.

Também devem ser destacadas as ações corretivas mencionadas pela área de gestão de patrimônio relativas a registros de imóveis, item 3.5 deste relatório, e as iniciativas isoladas do

sistema operacional e da saúde do trabalho que, conforme exposto na folha 34 do relatório do estudo de caso da Auditoria Interna, são feitas por causa de exigências normativas e regulatórias.

**d) Informação e Comunicação:** internamente, a eficiência dos componentes do controle interno está diretamente relacionada à disponibilidade da informação a todos colaboradores da instituição. No setor público, o conhecimento obtido pela disseminação da informação é necessário para o devido cumprimento de atribuições e o consequente alcance dos objetivos institucionais. Nessa esteira, devem ser feitas divulgações do planejamento estratégico, com seus objetivos, metas e ações, do mapeamento dos processos, dos procedimentos de controle e do Regimento Interno do Órgão, entre outros normativos e documentos. Vale ressaltar que este componente toma maior relevância nas organizações de grande porte, caso da Infraero.

Assim, são fatores positivos que merecem destaque a publicação na rede interna eletrônica da empresa do planejamento estratégico, dos objetivos, dos normativos e dos documentos que orientam os empregados, a divulgação de mensagem eletrônica sobre a nova estruturação da empresa.

Externamente, a divulgação de informações reforça a atuação da empresa perante toda a sociedade. Nesse caso, são destaques positivos as notas informativas publicadas no sítio eletrônico, os links no sítio eletrônico da Infraero que apresentam dados sobre (i) as concessões de aeroportos; (ii) os terminais da rede da empresa; (iii) o movimento de aviões, passageiros, cargas e malas postais nos aeroportos da rede; (iv) informações instantâneas sobre decolagens e aterrissagens; e (v) a publicação do Guia do Passageiro.

**Monitoramento:** os objetivos estratégicos e as avaliações de riscos tendem a sofrer alterações ao longo do tempo. Por isso é necessária a realização de monitoramento nos controles internos quanto ao seu funcionamento e à sua adequação. No caso da Infraero, apesar de não existir política de gestão de riscos integrada de maneira a facilitar a revisão dos procedimentos, deve ser mencionado que a consultoria contratada para a reestruturação da empresa auxiliou na atualização de processos e procedimentos.

Igualmente, é fator positivo deste componente a atualização do planejamento estratégico a vigorar de 2013 a 2016.

Também, é válido citar que a Auditoria Interna realizou 34 ações de controle no âmbito de toda a empresa, o que proporciona à alta administração informações sobre os controles internos da estatal e subsidia a tomada de decisões.

Diante do exposto, é possível concluir que a Infraero possui bons níveis de controles internos de maneira geral, mas que é preciso melhorar na gestão de recursos humanos, para o que pode utilizar os produtos da consultoria Compass, e definir e implantar uma política institucional de gestão de riscos.

## 1.5 ESCOPO AJUSTADO COM O TCU

### 1.5.1 PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA DA INFRAERO NOS AEROPORTOS CONCEDIDOS, COM FOCO NA GESTÃO DOS INVESTIMENTOS E NA PREVISÃO DAS RECEITAS

#### 1.5.1.1 INFORMAÇÃO

Esta *Informação* tem o propósito de atender ao escopo ajustado em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Obras e Edificações do TCU quanto à *participação acionária da Infraero nos aeroportos concedidos (gestão dos investimentos, previsão da receita)*. Para fazer a verificação acordada com a Corte de Contas, esta equipe de auditoria utilizou: (i) matérias jornalísticas publicadas na rede mundial de computadores; (ii) nota informativa sobre concessões publicada no sítio eletrônico da Infraero, endereço

<http://www.infraero.gov.br/index.php/transparencia/concessao.html>; (iii) página eletrônica da ANAC sobre os aeroportos concedidos, endereço [http://www2.anac.gov.br/Concessoes/concessoes\\_vigentes/](http://www2.anac.gov.br/Concessoes/concessoes_vigentes/); (iv) apresentações feitas em 1/8/2014 pela alta administração da Infraero a representantes da Ciset/PR por ocasião da presente auditoria de gestão; e (v) informações apresentadas pela Infraero por meio do Memorando nº 14108/DG/2014 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2014, pela qual foram questionados atendimentos a recomendações exaradas pelo TCU no Acórdão nº 548/2011-P, bem como a perguntas formuladas por esta equipe de auditoria de gestão.

Vale destacar que a Unidade, ao se manifestar à versão preliminar deste relatório por meio do Ofício nº 8095/PRAI(AIDP)/2014, de 22/9/2014, apresentou cópia de documento com informações repassadas ao TCU quanto ao cumprimento das recomendações do Acórdão nº 548/2011-P. Esta equipe de auditoria, entretanto, não considerou tais informações na versão final deste relatório, por entender que elas estão contempladas no teor do presente relato.

De acordo com o exposto na página eletrônica da Infraero sobre as concessões, entre 2003 e 2010 houve um incremento de 118% no número de passageiros nos aeroportos brasileiros. Para viabilizar os investimentos necessários ao atendimento da demanda, o governo decidiu realizar parcerias com empresas privadas para a operação de cinco dos principais aeroportos da rede da Infraero, quais sejam: Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins. Esses aeroportos apresentam a maior necessidade de investimentos e concentram a maior parte dos passageiros e das cargas transportadas por modal aéreo no país. Além desses, o aeroporto de Natal foi desativado para dar lugar a um terminal privado.

Na modelagem adotada para as parcerias, a Infraero permaneceu com 49% do capital social na administração de cada um dos cinco aeroportos, mas com gerência indireta nas administrações por meio de presença em conselhos. Ainda conforme o teor da página eletrônica da Infraero, a manutenção de 49% em cada aeroporto concedido visa possibilitar à Infraero a absorção de boas práticas de gestão, como relatado na *Informação 1.5.2.1*. Outro objetivo para a parceria é a obtenção de dividendos que possibilitem à estatal a realização de investimentos em sua rede, como esclarecido pelo Presidente da Infraero no dia 6/2/2012, data da realização dos leilões das três primeiras concessões.

Com o intuito de verificar o cumprimento dos objetivos das concessões, o TCU realizou auditoria operacional na ANAC e na Infraero. Portanto, toma-se por base o Acórdão nº 548/2014-P, resultante de tal auditoria operacional, para realizar a análise sobre a participação acionária da Infraero nos aeroportos concedidos, com foco na gestão dos investimentos e na previsão de receita, aspectos relacionados ao objetivo informado pelo Presidente da Infraero.

Assim, de acordo com a estratégia adotada para a análise do referido escopo ajustado, o gestor foi questionado sobre os apontamentos feitos pelo TCU no referido acórdão. Em relação à recomendação 9.4.1, que trata da implementação de estruturação para a gestão de participações acionárias e da definição e formalização de procedimentos para essas atividades, o gestor informou avanço ao citar a criação da Superintendência de Gestão de Participações, vinculada à Diretoria Financeira e de Serviços de Suporte. Porém, a implantação dessa superintendência não está completa, pois essa iniciativa faz parte da reestruturação de toda a estatal atualmente em curso. Portanto, ainda não foram definidos e formalizados os procedimento relacionados à gestão das participações acionárias.

A não implantação completa da Superintendência de Gestão de Participações impossibilita, em relação às participações acionárias compostas pela Infraero, a definição de procedimentos para avaliação do retorno financeiro e do estabelecimento de uma de política de dividendos, recomendações 9.4.3 e 9.4.5. Além disso, o gestor frisou duas dificuldades para o atendimento dessas recomendações: essas são atribuições que exigem qualificação e capacitação específica que podem impor a contratação de consultoria especializada; e os planos de negócios das

concessionárias foram elaborados sem a participação da Infraero, que somente após a constituição das concessionárias tomou *maiores e melhores conhecimentos* dos documentos.

Outro ponto evidenciado no Acórdão nº 548/2014-P é a avaliação da Infraero para as contratações de partes relacionadas. De acordo com o sumário do Pronunciamento Técnico nº 5 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, em linhas gerais, duas entidades são consideradas partes relacionadas quando tiverem relação societária direta ou indireta:

- ambas são membros do mesmo grupo econômico ou estão sob o controle conjunto (*joint ventures*) de uma terceira entidade ou a entidade é coligada ou controlada em conjunto da entidade que reporta ou de entidade membro de grupo econômico do qual a entidade que reporta é membro
- a entidade está sob o controle conjunto de uma terceira entidade e a outra entidade for coligada dessa terceira entidade
- a entidade é controlada, de modo pleno ou sob controle conjunto, por uma pessoa identificada no parágrafo anterior ou uma pessoa identificada no parágrafo anterior tem influência significativa sobre a entidade, ou for membro do pessoal chave da administração da entidade (ou de controladora da entidade)

Nos contratos de concessão, Capítulo I – Das Disposições Iniciais, consta a seguinte definição de partes relacionadas: *com relação à Concessionária e ao Acionista Privado, qualquer pessoa Controladora, Coligada e respectivas Controladas, bem como aquelas assim consideradas pelas Normas Contábeis em vigor.*

A página eletrônica da ANAC expõe os contratos que os concessionários firmaram com suas partes relacionadas, conforme detalhado no **Quadro 19**. Não há informação de celebração de contratos com partes relacionadas referentes aos concessionários do Galeão e de Confins, dado que esses aeroportos passaram a ser administrados pelos concessionários recentemente, 12/08/2014, ainda com apoio da Infraero.

**Quadro 20** – Contratos com partes relacionadas

Aeroporto	Parte relacionada	Resumo do objeto da contratação	Valor (R\$)
Brasília	Consórcio Construtor Helvix	Empreitada para ampliação, adequação e reforma do aeroporto	863.289.039,93
		1º termo aditivo	962.313.370,98
	Engevix Engenharia S.A..	Serviços de gestão ambiental operacional do aeroporto	448.000,00
		Serviços de elaboração do Plano de Gestão da Infraestrutura	352.726,50
		Serviços de gerenciamentos das obras emergenciais do terminal de passageiros	397.966,07
		Serviços referentes à verificação normativa dos projetos de arquitetura e engenharia para a reforma e ampliação do aeroporto	Variável
	Inframérica Concessionária do Aeroporto de São Gonçalo Amarante S.A.	Estabelecer os direitos e obrigações gerais contratados e contraídos pelas partes referentes ao compartilhamento de custos e despesas operacionais e de administração de seus respectivos complexos aeroportuários	Variável
Guarulhos	Construtora OAS Ltda	Execução das obras de construção, ampliação e reforma dos terminais de passageiros, novas pistas, pátios, acessos, estacionamento e acessos viários	2.132.278.337,56
	Airports Company South Africa Limited	Serviços de consultoria aeroportuária incluindo a operação, administração e	Variável

		supervisão geral do aeroporto	
	OAS Empreendimentos	Cessão de área para instalação de quiosque	15.000,00
	Instituto Socioambiental Invepar	Serviços de consultoria e gerenciamento de projetos socioambientais	179.680,00
Viracopos	Consórcio EGIS AVIA – Aeroservice	Serviços de engenharia referentes à realização dos investimentos de ampliação	3.464.741,00
	Egis Airport Operation	Serviços operacionais, apoio e assistência técnica pertinentes à transferência da operação do complexo aeroportuário	6.795.749,40*
	Consórcio Construtor Viracopos	Prestação de serviços e fornecimento de equipamentos de sistemas referentes às obras de ampliação	2.065.042.322,00
		Prestação de serviços e fornecimentos preliminares referentes às obras emergenciais de melhoria e atividades de engenharia	69.000.000,00
	VEGA - Engenharia e Consultoria Ltda	Elaboração do Estudo de Viabilidade das Alternativas da Ligação Ferroviária do Aeroporto de Viracopos à Campinas, Jundiaí e São Paulo	289.000,00

Fonte: ANAC, página eletrônica no endereço <http://www.infraero.gov.br/index.php/transparencia/concessao.html>

\* Conversão de 2.586.000,00 Euros, considerada a cotação oficial do Banco Central do Brasil na data do início da vigência do contrato, 14/11/2012, endereço eletrônico <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>

Nos termos do item 5.3 do Acordo dos Acionistas, anexo dos contratos de concessão, as contratações de partes relacionadas devem ser feitas em condições de mercado e devem ser previamente aprovadas pela Infraero.

Entretanto, o TCU constatou que a estatal não havia aprovado as contratações de partes relacionadas relativas às obras para a Copa do Mundo FIFA 2014, mas emitido autorizações provisórias condicionadas a posteriores avaliações. Além disso, a Infraero celebrou com as três primeiras concessionárias protocolo que prevê que **as obras e serviços de engenharia** contratados com partes relacionadas serão avaliados por auditoria externa, selecionada pela Infraero com base em uma lista de três empresas indicadas pelas concessionárias.

A necessidade de avaliar se as contratações de partes relacionadas ocorreram em condições de mercado é evitar prejuízos à Infraero, inclusive na distribuição de dividendos, um dos objetivos das concessões dos aeroportos. Essa necessidade fica clara no seguinte trecho do sumário do Pronunciamento Técnico nº 5 do Comitê de Pronunciamentos Contábeis: *O relacionamento com partes relacionadas pode ter um efeito nos resultados e na posição financeira de uma entidade. As partes relacionadas podem efetuar transações que partes não relacionadas normalmente não realizariam.*

Diante do exposto, o TCU emitiu a recomendação 9.4.9 no Acórdão nº 548/2014-P para que a Infraero desenvolva e adote metodologia de avaliação de contratação com partes relacionadas também para obras e serviços **que não os de engenharia**. Questionado a esse respeito, o gestor informou por meio do Memorando nº 14108/DG/2014 que a Infraero visa celebrar os ajustes recomendados pelo TCU e visa firmar protocolos com os concessionários do Galeão e de Confins. Outrossim, vale destacar que essas são atribuições da recém criada Superintendência de Gestão de Participações, atualmente em fase de estruturação.

Outra recomendação (9.4.2) feita pela TCU no Acórdão nº 548/2014-P foi no sentido de que a Infraero *implemente mecanismos para gerenciar os riscos associados aos objetivos da participação da Infraero nas concessões*. Nesse sentido, o gestor informou pelo Memorando nº 14108/DG/2014 que foi criada a Superintendência de Gestão de Risco e *Compliance*, vinculada à Diretoria Financeira e de Serviços de Suporte. Porém, também reflexo da reestruturação por que passa a estatal, essa superintendência não foi completamente implantada, ou seja, ainda não

foram criados os mecanismos sugeridos pelo TCU. Dessa maneira, o retorno financeiro dos investimentos permanece sem avaliação de risco consistente, como registrado pela Corte de Contas no acórdão.

De maneira geral, percebe-se que a Infraero busca atender às recomendações do TCU para possibilitar o alcance do objetivo das concessões relacionado à obtenção de dividendos para aplicá-los em investimentos na rede de aeroportos da estatal. Porém, também fica claro que o pleno atendimento depende da reestruturação por que passa a estatal. Portanto, caso não se obtenha sucesso na reestruturação ou ela demore mais que o planejado para ser finalizada, pode-se prejudicar ainda mais o caixa da empresa, que, conforme informado em nota jornalística do jornal O Globo de 26/8/2014, somente em 2020 deve deixar de depender de recursos do Tesouro Nacional.

## **1.5.2 PREPARAÇÃO DA INFRAERO PARA CONCORRER COM OS AEROPORTOS CONCEDIDOS**

### **1.5.2.1 INFORMAÇÃO**

Esta *Informação* tem o propósito de atender ao escopo ajustado em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Obras e Edificações do TCU quanto à preparação da Infraero *para fazer frente aos aeroportos concedidos (ambiente mais competitivo, investimento em tecnologia, melhoria na prestação dos serviços)*. Para fazer a avaliação acordada com o TCU, esta equipe de auditoria utilizou: (i) matérias jornalísticas publicadas na rede mundial de computadores; (ii) nota informativa divulgada no sítio eletrônico da SAC em 25/4/2014; (iii) nota informativa sobre concessões publicada no sítio eletrônico da Infraero, endereço <http://www.infraero.gov.br/index.php/transparencia/concessao.html>; (iv) apresentações feitas em 1/8/2014 pela alta administração da Infraero a representantes da Ciset/PR por ocasião da presente auditoria de gestão; e (v) informações apresentadas pela Infraero por meio do Memorando nº 14108/DG/2014 em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2014, pela qual foram questionados atendimentos a recomendações exaradas pelo TCU no Acórdão nº 548/2011-P, bem como a perguntas formuladas por esta equipe de auditoria de gestão.

De acordo com nota informativa do sítio eletrônico da Infraero, um dos propósitos das concessões é a absorção de melhores práticas por parte da empresa estatal para proporcionar melhor atendimento aos passageiros e tem como causa, segundo afirmou o presidente da empresa em novembro de 2013, a *acomodação por causa do monopólio*, referência aos tempos anteriores às concessões de aeroportos da rede. De maneira a corroborar a afirmação do presidente, vale mencionar o Relatório de Competitividade Global 2013-2014 do Fórum Econômico Mundial, segundo o qual os aeroportos brasileiros ocupam, em termos qualitativos, a 123<sup>a</sup> posição de um total 148 países pesquisados.

As recentes concessões de cinco dos principais aeroportos da Infraero e a desativação do aeroporto de Natal por causa da construção de um terminal privado na região impuseram à Infraero a necessidade de revisão e redefinição da estrutura organizacional da empresa.

O novo modelo organizacional, proposto pela consultoria Falconi, visa, entre outros aspectos estratégicos, *transformar a Infraero em uma empresa competitiva, dentro de um mercado concorrencial*. Nesse sentido, está em fase de implementação a Superintendência de Gestão de Participações, vinculada à Diretoria Financeira e de Serviços de Suporte, que será responsável, entre outras atribuições, por aspectos relacionados à concorrência com os operadores privados.

Mais especificamente quanto à absorção das melhores práticas dos concessionários privados, foi criado o Grupo de Trabalho Melhores Práticas. De acordo com o Memorando nº 14108/DG/2014, o referido grupo de trabalho *não está em funcionamento porque o projeto está sendo revisto. Após esta fase será instituído novo grupo de trabalho*.

Por outro lado, conforme consta no mesmo memorando, em atendimento à recomendação 9.4.7 do Acórdão TCU nº 548/2014-P a Infraero definiu, preliminarmente, que pretende absorver melhores práticas relacionadas às seguintes matérias: governança corporativa e governança societária; administração geral e gestão de recursos humanos; comercial e finanças; TI; e operacional e engenharia. Para tornar possível o aprendizado com os concessionários privados, a Infraero citou que já traçou um plano no qual define as ações propostas e os responsáveis por executá-las, mas ainda não definiu cronograma para as ações.

Uma segunda iniciativa para enfrentar a concorrência dos aeroportos concedidos foi a definição das diretrizes para a elaboração da política comercial da Infraero, conforme estabelecido na Portaria SAC nº 228, de 27/11/2013. Em resposta a internautas sobre as situações dos aeroportos em abril de 2014, o Ministro da SAC defendeu que a criação da política comercial da Infraero é uma iniciativa inovadora e tem como objetivo garantir preços adequados aos passageiros, com foco na alimentação e no estacionamento.

Outra iniciativa para fortalecer a Infraero frente aos aeroportos concedidos pode ser colocada em prática. Conforme relato do Ministro publicado no jornal O Globo de 26/11/2013, a Infraero deve contratar, por orientação da Presidente da República, um grande operador aeroportuário internacional como consultor para enfrentar a concorrência com os aeroportos concedidos. Entretanto, as informações apresentadas pelo Memorando nº 14108/DG/2014 evidenciam que ainda não há previsão para essa contratação.

Diante do exposto, pode-se concluir que a Infraero encontra-se em situação semelhante à registrada pelo TCU no Acórdão nº 548/2014-P, qual seja, está em estágio inicial de reestruturação e de preparação para enfrentar a concorrência. Outrossim, é de frisar que o sucesso da reestruturação por que passa a empresa tem relação direta com um dos objetivos das concessões, fazer com que a Infraero absorva melhores práticas dos operadores privados.

Embora ainda não existam subsídios para a avaliação do impacto da nova estrutura da Infraero e de sua nova política comercial, já que ambas passam por fase de implantação, ou quanto à possível parceria com operador aeroportuário internacional, entende-se que a Infraero possui vantagens para enfrentar a concorrência com os aeroportos concedidos. Entre elas há de se destacar que a empresa tem conhecimento das necessidades e das virtudes dos aeroportos concedidos, possui maior experiência no mercado de aviação civil brasileiro, acompanha a transformação nos aeroportos concedidos como parte societária e poderá realizar *benchmarking* com as administrações privadas, de diferentes perfis, para absorver as melhores práticas.

Por outro lado, devem ser citadas dificuldades intrínsecas da Infraero no novo cenário da aviação civil no país. A nova estrutura da empresa, ao mesmo tempo em que propõe dinamismo, pode significar um desafio, já que busca alterar a orientação estratégica com base em algo que não fazia parte da realidade da empresa até recentemente, a existência de concorrência. Também deve ser ressaltada a natural aversão dos empregados à realização das mudanças, já que há a previsão de corte de cargos e a necessidade de diminuição da força de trabalho, como abordado no *item 3.2* da parte gerencial deste relatório.

Além disso, apesar de compor com 49% de participação cada sociedade dos aeroportos concedidos, isso por si só não garante a absorção das melhores práticas, pois a Infraero não atua diretamente na gestão dos aeroportos e porque é pouco provável que os sócios facilitem o compartilhamento dessas práticas com a Infraero, uma operadora concorrente. Ainda, a Infraero precisa considerar, na implementação das práticas, que o apetite a riscos da empresa tende a ser distinto daqueles das concessionárias privadas, ou seja, nem todas as práticas identificadas se adequarão ao perfil da empresa estatal ou à legislação a que a Infraero se submete, como demonstrado pelo presidente da empresa durante o Seminário de Operadores de Aeroportos Brasileiros realizado em novembro de 2013.

Por fim, outro fator que tende a prejudicar a Infraero no enfrentamento da concorrência é a disponibilidade de recursos para a realização de investimentos em sua rede. A concessão de

cinco dos principais aeroportos brasileiros e a desativação do aeroporto de Natal impactaram o resultado operacional da empresa de maneira que a tornou dependente de recursos do Tesouro Nacional. De acordo com notícia veiculada no jornal O Globo em 26/8/2014, o presidente da estatal reconhece essa situação que, conforme exposto na notícia, deve perdurar até 2020, já que a Infraero só começará a receber os dividendos das sociedades dos aeroportos concedidos em 2018.

### **1.5.3 PAPEL DA INFRAERO NO PLANO DE INCENTIVO À AVIAÇÃO REGIONAL**

#### **1.5.3.1 INFORMAÇÃO**

Esta *Informação* tem o propósito de atender ao escopo ajustado em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Obras e Edificações do TCU. Para tal, a equipe de auditoria menciona no presente relatório o *papel da Infraero no programa de aviação regional*, como registrado na ata que formalizou o citado ajuste.

Preliminarmente, é preciso abordar, em linhas gerais, algumas características da Infraero bem como o plano de incentivo à aviação regional, para então mencionar qual a participação da empresa no referido plano. Além disso, cabe esclarecer que esta *Informação* é composta, principalmente, por dados e informações obtidas diretamente da Secretaria de Aviação Civil durante os trabalhos de Auditoria de Gestão de 2013 naquela Unidade, em observância ao escopo ajustado com a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes do TCU.

##### **i) Histórico e características gerais da Infraero.**

Em 1973, com base em autorização dada pela Lei nº 5.862/1972, foi criada a Infraero, sob a forma de empresa pública, então vinculada ao Ministério da Aeronáutica. De acordo com a redação original do art. 2º da lei, a Infraero tinha como *finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica*.

Com o advento da Lei nº 12.462/2011, a Infraero passou a ser vinculada à SAC e a finalidade da empresa foi alterada para *implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República*. Essa modificação tem relação com o lançamento do PIL Aeroportos, pois uma das medidas do plano foi a concessão à iniciativa privada de aeroportos administrados pela Infraero.

Desde sua criação, a Infraero administrou os principais aeroportos brasileiros. Antes da concessão de cinco dos principais deles à iniciativa privada e da transferência da aviação civil do aeroporto de Natal para o novo aeroporto de São Gonçalo do Amarante – RN, a Infraero tinha sob sua administração cerca de 65 aeroportos. A empresa, apesar de não mais administrar diretamente os cinco aeroportos concedidos, participa como sócia detentora de 49% de cada uma das novas administrações.

O valor arrecadado pela União com as concessões é direcionado ao FNAC para ser investido nos aeroportos em que a Infraero tem participação acionária e para promover a aviação regional.

##### **ii) Histórico e características gerais do plano de incentivo à aviação regional.**

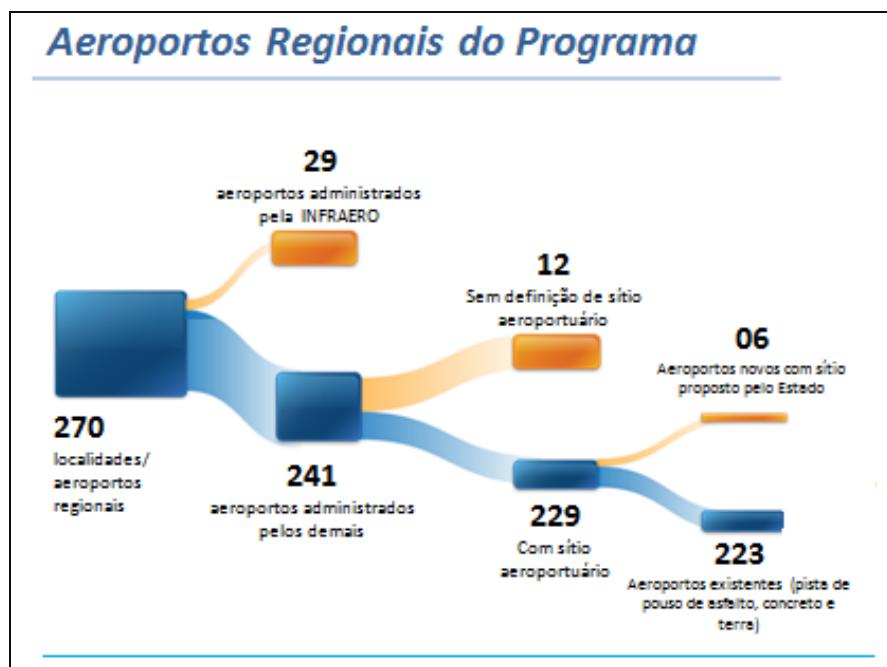
A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC foi criada por meio da Lei nº 12.462/2011, tendo como uma de suas atribuições administrar os recursos e os programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil. O Art. nº 63 da mesma lei instituiu o Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, vinculado à SAC. De acordo com o § 2º desse artigo, os recursos do fundo devem ser aplicados no desenvolvimento e no fomento da infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil.

A Medida Provisória nº 600/2012 alterou a Lei nº 12.462/2011 ao passar a prever que a SAC poderia administrar e executar os recursos do FNAC em parceria com instituição financeira pública federal. Enquanto a referida medida provisória tramitava no Congresso Nacional para ser convertida na Lei nº 12.833/2013, foi publicado o Decreto nº 8.024 em 4/6/2013, pelo qual foi definido o Banco do Brasil como parceiro da SAC para a execução das ações no âmbito do FNAC.

Em dezembro de 2012, portanto ainda sob a vigência da Medida Provisória nº 600/2012, foi divulgado pelo governo federal o lançamento do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos – PIL Aeroportos. Umas das principais medidas do programa é o fortalecimento e a ampliação da aviação regional por meio de incentivos e investimentos. Essa medida passou a ser genericamente intitulada de plano de aviação regional, atualmente formalmente designado Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional – PDAR por causa da publicação, em 25/7/2014, da Medida Provisória nº 652/2014. De acordo com o art. 3º dessa medida provisória, o PDAR tem como objetivos:

- I – aumentar o acesso da população brasileira ao sistema aéreo de transporte,
- II – integrar comunidades isoladas à rede nacional de aviação civil, intuito de facilitar a mobilidade,
- III – facilitar o acesso a regiões com potencial turístico,
- IV – aumentar o número de municípios e rotas atendidos por transporte aéreo regular de passageiros, e
- V – aumentar o número de frequências das rotas regionais operadas regulamente.

Na mesma oportunidade do lançamento do PIL Aeroportos, em dezembro de 2012, foi divulgada a destinação de R\$ 7,3 bilhões do FNAC para a primeira etapa do plano de aviação regional em prol de melhorias de infraestrutura e de equipamentos em 270 aeródromos regionais. De acordo com a SAC, os 270 aeródromos são definidos das seguintes maneiras:

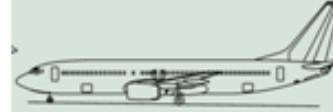


**Figura 2:** Aeroportos do programa  
Fonte: SAC/PR

Basicamente, o apoio a esses 270 aeroportos segue uma mesma sequência: (i) dimensionamento da demanda; (ii) estudos prévios necessários à realização da obra (estudo de viabilidade técnica, ensaios geotécnicos, sondagens e topografia); (iii) plano de investimento (intenção da SAC/PR e Governo Federal de dar seguimento ao estudo de viabilidade técnica

elaborado considerando as aeronaves de projeto definidas); (iv) aquisição das licenças necessárias à obra; (v) execução da obra; e (vi) entrega do aeroporto reformado/ampliado.

O dimensionamento da demanda já foi realizado pela SAC e consistiu em dimensionar a demanda dos aeroportos envolvidos, considerando a quantidade de passageiros e aeronaves (hora-pico e anual), o tipo de aeronave utilizada e a tendência de crescimento e o cenário de Terminal de Passageiros – TPS para 2035. O dimensionamento possibilitou a definição de duas aeronaves para cada aeroporto como parâmetro quando da elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica – EVT. Os três modelos de aeronaves considerados são:

➤ ATR - 42 - 300 (2C)	➤ AIRBUS A 319 (3C)	➤ BOEING B 737-800 (4C)
		
<b>ATR-42-300 QC</b> Capacidade de assentos: 46 a 50 Comprimento da aeronave: 22,67 m Altura: 7,39 m Envergadura: 24,57 m Peso máximo de decolagem: 17.300 kg Alcance: 2.700 km Propulsão: Turbo hélice	<b>AIRBUS A319</b> Capacidade de assentos: 126 Comprimento da aeronave: 33,84 m Altura: 11,76 m Envergadura: 34,10 m Peso máximo de decolagem: 64.000 kg Alcance: 3.861 km Propulsão: Jato	<b>BOEING B 737-800</b> Capacidade de assentos: 162 a 189 Comprimento da aeronave: 39,30 m Altura: 12,30 m Envergadura: 34,30 m Peso máximo de decolagem: 79.010 kg Alcance: 5.765 km Propulsão: Jato

**Figura 3 – Aeronaves de Projeto – PIL Aeroportos**

Fonte: SAC/PR

Por outro lado, deve ser ressaltado que o dimensionamento da demanda dos aeroportos da Infraero foi elaborado pela própria empresa, que considerou a projeção da demanda de pessoas e aeronaves (hora-pico e anual), a aeronave de Projeto (B737-800) e os cenários de TPS para 2025 e 2035.

Atualmente, o plano de aviação regional está no segundo passo: (ii) estudos prévios necessários à realização da obra (estudo de viabilidade técnica, ensaios geotécnicos, sondagens e topografia). Para tal, o Banco do Brasil realizou em 2013 licitações para contratação de empresas projetistas. As licitações realizadas tiveram como distinção três grupos de aeroportos: os 29 da Infraero, 12 sem definição de sítio e os demais 229. Ao Banco do Brasil também cabe a contratação de empresas responsáveis pela elaboração de estudo para o licenciamento ambiental e de estudos topográficos relativos aos 229 aeroportos do terceiro grupo.

De maneira a dinamizar os investimentos previstos no plano de aviação regional, a SAC padronizou os projetos e a execução das obras de Terminal de Passageiros – TPS, de Seção de Salvamento e Combate a Incêndio - SCI e de Torre de Controle de Aeródromo – TWR.

Os projetos para SCI e para TWR serão contratados pelo Banco do Brasil por meio de licitações, cujos editais foram publicados no fim de dezembro de 2013. Para a elaboração dos projetos de TPS, a SAC celebrou o Contrato nº 17/2013 com a Infraero. A empresa apresentou, então, uma proposta de TPS em quatro módulos, que variam conforme com o tamanho necessário do TPS e a possibilidades de aumento do terminal, como exposto a seguir:

## Modelos de TPS

Modelo	Porte	Layout/ Área estimada (m <sup>2</sup> ) <sup>1</sup>	Capacidade (Embarque)	Prazo (PB+PE+OBRA)
<b>M0</b>	PEQUENO □□□	 682m <sup>2</sup>	 30 Pax	<b>12 Meses</b>
<b>M1</b>	PEQUENO ■□□	 1.210m <sup>2</sup>	 50 Pax	<b>12 Meses</b>
<b>M2</b>	PEQUENO MÉDIO ■■□	 2.160m <sup>2</sup>	 100 Pax	<b>14 Meses</b>
<b>M3</b>	MÉDIO ■■■	 3.550m <sup>2</sup>	 200 Pax	<b>19 Meses</b>

<sup>1</sup> INSTRUÇÃO APROVADA DETERMINA CÓDIGO-FRANQUEIRO PARA PLANEJAMENTO

Figura 4 – Terminal de Passageiro – TPS padrão

Fonte: SAC/PR

## Capacidade de expansão dos TPS (módulos)

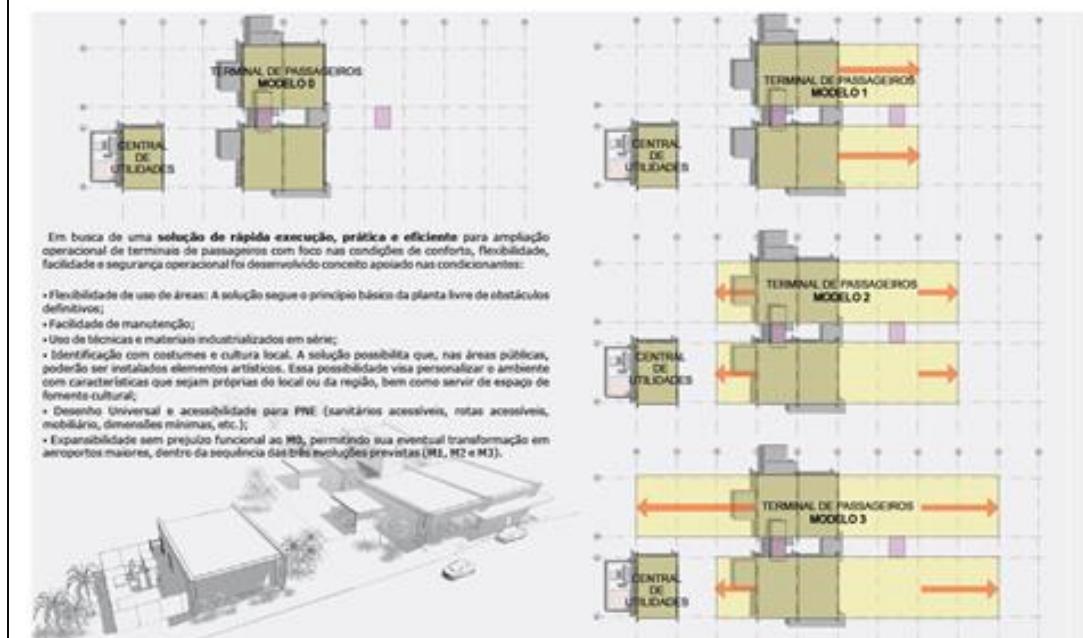


Figura 5 – Capacidade de expansão do TPS

Fonte: SAC/PR

Para o desenvolvimento da aviação regional, a SAC também criou o Programa de Treinamento para Profissionais de Aeroportos – Treinar. Em 2013, foram capacitados 386 bombeiros civis em 57 aeroportos regionais não operados pela Infraero por meio do Termo de Cooperação nº

1/2013 celebrado com o Comando da Aeronáutica. A capacitação visa ao atendimento da Resolução nº 279, de 10 de julho de 2013, da Agência Nacional de Aviação Civil sobre a implantação, operação e manutenção do serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC). O descumprimento desse normativo pode ocasionar em restrição ao pouso de aeronaves de determinado porte ou até a suspensão de operação de aeronaves no aeródromo.

Outra iniciativa do programa de treinamento são as ofertas de curso básico para gestores de aeroportos regionais e de curso básico para gestores civis para o SESCINC. Ambas as formações são feitas pela Infraero em cumprimento ao Contrato nº 13/SAC-PR/2013, celebrado com a SAC, e resultaram, em 2013, em 158 e 66 gestores capacitados, respectivamente.

Em abril de 2012, portanto antes do anúncio do PIL Aeroportos, a SAC, em conjunto com a ANAC, fez um levantamento nos aeroportos regionais não operados pela Infraero para identificar a demanda de Carros Contraincêndio de Aeródromos – CCI com base na então vigente Resolução ANAC nº 115, de 6/10/2009, posteriormente revogada pela mencionada Resolução nº 279/2013. A Resolução nº 115/2009 estabelecia critérios regulatórios sobre implantação, operação e manutenção do SESCINC e permitia à agência não autorizar operações de serviços aéreos, novas frequências de voos comerciais regulares ou voos charters em aeródromos que não possuíssem nível de proteção contra incêndio compatível com as especificações da aeronave.

Em agosto de 2012, a partir das necessidades de CCI apuradas, a SAC montou equipe de apoio técnico com membros da ANAC e da Infraero para planejar e delinear a aquisição de CCI. Os recursos para a aquisição proveem do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA, criado pela Lei nº 8.399, de 7/1/1992, e também administrado pela SAC.

O processo licitatório foi iniciado pela SAC em 1/4/2013 com a publicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 2/2013, que culminou na assinatura das Atas de Registro de Preços nº 1 e nº 2, em 16/7/2013. No total de 186 CCIs registrados, há previsão de veículos para os aeroportos da Infraero e outros a serem repassados por convênio a estados e municípios. Importante destacar que essas aquisições de CCIs não estão amparadas pela parceria com o Banco do Brasil, embora também tenha o intuito de estimular a aviação regional.

### **iii) Conclusão da participação da Infraero no plano de incentivo à aviação regional.**

Diante do exposto, percebe-se que a participação da Infraero no plano de aviação regional possui duas facetas. A primeira relativa ao apoio que a empresa presta à SAC na execução do plano e a segunda, ao apoio que a empresa recebe da SAC por meio do plano.

Como exemplos da primeira faceta podem-se mencionar a elaboração dos projetos padrão de terminal de passageiro a serem adotados pela SAC no apoio aos aeroportos regionais administrados por estados e municípios; a capacitação de gestores de aeroportos regionais e de gestores civis para o SESCINC desses aeroportos; e a composição da equipe técnica que avaliou e delineou a aquisição de CCI.

Essas iniciativas demonstram a capacidade da Infraero como operadora aeroportuária. Vale ressaltar que mesmo com a concessão de cinco dos principais aeroportos, a Infraero continua a ser a principal operadora aeroportuária do Brasil, pois tem em sua rede cerca de 60 aeroportos.

Nesse sentido, de acordo com notícia veiculada no sítio eletrônico do jornal Estadão em 30/7/2014, o presidente da Infraero informou que planeja a criação da Infraero Serviços, que terá como um dos focos administrar aeroportos regionais geridos, principalmente, por prefeituras.

Para a segunda faceta da participação da Infraero no plano de aviação regional, podem ser citados a possibilidade de adesão às atas de registro de CCIs da SAC e o apoio a 29 aeroportos da empresa com recursos do FNAC. Aliás, cabe esclarecer que, de acordo com a manifestação

do gestor à Solicitação de Auditoria nº 7/2014 apresentada por meio do Memorando nº 12884/DG/2014, de 30/6/2014, esses 29 aeroportos representam o total do conjunto de aeroportos da Infraero classificados como aeroportos regionais.

A importância do plano de aviação regional para a Infraero fica mais evidente ao ser lembrado que a empresa passa por fase de transição com a concessão de cinco aeroportos de sua rede. A ausência das receitas obtidas com a exploração desses grandes aeroportos faz com que a previsão seja de resultado negativo de R\$ 509 milhões no caixa de 2015. Outro impacto imediato no fluxo de caixa da empresa é o impedimento de se manter, com recursos próprios, a política de subsídios cruzados, pela qual os aeroportos mais rentáveis geravam recursos para serem utilizados também na manutenção dos que apresentavam resultados negativos. Conforme informado pelo mesmo Memorando nº 12884/DG/2014, dos 29 aeroportos regionais da rede da Infraero, apenas dois foram superavitários em 2013.