

Relatório de Auditoria Anual de Contas

▪ Presidência da República

▪ Secretaria Geral

▪ Secretaria de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL - SAC/PR

Exercício: 2013

Processo: 00055.001918/2014-44

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 01/2014

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 09/2014, 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 Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC.

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. A primeira, denominada **Análise Gerencial**, contém, de forma sintética, as análises elaboradas pela equipe para os itens definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União e é assinada pelos membros da equipe de auditoria. A segunda, denominada **Achados de Auditoria**, constitui-se do anexo ao relatório, em que são discriminadas as informações e as constatações evidenciadas e elaboradas pela equipe de auditoria e que dão suporte ao conteúdo da primeira parte do relatório.

1.Introdução	3
2.Escopo dos Exames	3
3.Resultados dos trabalhos	3
3.1 Avaliação da Conformidade das Peças.....	3
3.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão	4
3.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ.....	7
3.4 Avaliação da Gestão de Pessoas	8
3.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias	12
3.6 Avaliação da gestão de compras e contratações	15
3.7 Avaliação dos registros de passivos sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos	16
3.8 Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação	17
3.9 Avaliação da gestão do patrimônio imobiliário.....	17
3.10 Avaliação da gestão sobre as renúncias tributárias praticadas	19
3.11 Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos.....	19
3.12 Outros aspectos verificados, em cumprimento ao acordado com o Tribunal de Contas da União, conforme previsão estabelecida no § 6º do art. 9º da DN nº 132/2013.....	19
4.Conclusão	20
ACHADOS DA AUDITORIA Nº 1/2014 – OS nº 9/2014.....	21

1.Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 24/02/2014 a 14/03/2014, na sede da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, 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 conferência de cálculos. Todas as análises estão suportadas por papéis de trabalho arquivados nesta Secretaria de Controle Interno/SG-PR.

2.Escopo dos Exames

O escopo do trabalho compreendeu a avaliação da gestão 2013 da unidade auditada com base nos itens 1 e 2 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 Desestatização e Regulação de Transportes 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 incluir: *i) o Plano de Aviação Regional; ii) a atuação da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO; iii) a gestão e o funcionamento do Programa de Capacitação; e iv) o acompanhamento pela SAC/PR da eficiência dos aeroportos concedidos.*

Da mesma maneira, foi acordada a exclusão do escopo da auditoria a análise dos itens 7 e 10 do Anexo IV da DN nº 132/2013. Tais itens se referem a *avaliação de passivos assumidos sem prévia previsão orçamentária e gestão sobre renúncias tributárias.*

Para fins de registro, o acordo celebrado com o TCU configura peça deste processo de contas, em cumprimento ao § 8º do art. 9º do mesmo normativo.

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

A elaboração do rol de responsáveis da Unidade foi feita com orientações desta Ciset/PR, por isso considera-se que o documento atende às orientações emitidas pelo TCU.

Por outro lado, a Unidade apresentou o Relatório de Gestão de 2013 eletronicamente ao TCU sem análise prévia da Ciset/PR, em que pese esta Secretaria ter se colocado à disposição das Unidades vinculadas à Presidência da República durante a realização de reunião de orientação sobre a prestação de contas ao TCU ocorrida em 31/1/2014. Feita essa ressalva e com base na DN TCU nº 127/2013 e na Portaria TCU nº 175/2013, as considerações e observações desta equipe de auditoria quanto ao Relatório de Gestão apresentado ao TCU estão registradas na *Constatação 2.1.7.1.*

Cabe esclarecer que as falhas observadas não impactam a gestão do exercício sob análise.

3.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A Secretaria de Aviação Civil é órgão essencial da Presidência da República e atua na coordenação e supervisão das políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, a equipe de auditoria procurou analisar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos (i) objetivos estabelecidos no Plano Plurianual – PPA, (ii) dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, e (iii) da execução física e financeira das ações da Lei Orçamentária Anual – LOA vinculadas a programas temáticos, buscando ainda identificar as causas de insucessos no desempenho da gestão.

Com base na atuação finalística do órgão sob a perspectiva orçamentária, a metodologia da equipe de auditoria consistiu da análise dos Objetivos e das Ações associadas ao Programa Temático 2017 – Aviação Civil.

i) Objetivos estabelecidos no PPA

Assim, no que tange aos 5 Objetivos sob a responsabilidade da SAC, conforme o PPA, foram verificados os seguintes resultados *quantitativos*:

Quadro 1 – Resultados quantitativos do PPA

Programa Temático 2017 – Aviação Civil							
Objetivo	Descrição das Metas Quantitativas 2012-2015	Unidade de Medida	Meta Prevista 2012-2015	Meta realizada até		% da meta total 2012-2015 realizada acumulado	Fonte de Informações
				2012	2013		
0083 - Adequar a prestação dos serviços aeroportuários e a capacidade de processamento de aeronaves, passageiros e cargas à demanda existente e futura.	Aumentar a capacidade da rede de aeroportos do Brasil de modo a possibilitar o processamento de 305 milhões de passageiros, observadas as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC	Unidade	305 milhões	247.400.000	264.348.500	87%	Infraero e Concessionários
	Aumentar a capacidade de processamento de cargas dos terminais de carga aérea para 2,4 milhões de toneladas	Tonelada	2,4 milhões	1.529.265	1.581.596	66%	Infraero e Concessionários
0084 - Ampliar a oferta de transporte aéreo regular de passageiros e cargas.	Ampliar para 1.000 o número de rotas servidas por transporte aéreo regular de passageiros e cargas	Rotas	1.000	789	663	66%	ANAC
	Ampliar para 150 o número de aeroportos atendidos por transporte aéreo regular de passageiros e cargas	Aeroportos	150	124	120	80%	ANAC
0085 - Promover	Realizar 1.224 auditorias, inspeções e testes de	Unidade	1224	2491	3886	317%	ANAC

Programa Temático 2017 – Aviação Civil							
Objetivo	Descrição das Metas Quantitativas 2012-	Unidade de	Meta Prevista	Meta realizada até		% da meta total 2012-	Fonte de Informações
	segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita no período de abrangência do PPA 2012-2015						
	Reduzir, até 2015, o índice anual de acidentes aeronáuticos para nível igual ou melhor que a média mundial, com referência ao ano de 2011 (índice 0,46), considerando acidentes aeronáuticos com fatalidade de passageiros em operações regulares, por 1 milhão de decolagens	Unidade	0,46	0,21	0,21	219%	ANAC
0086 Desenvolver a aviação civil mediante o planejamento e coordenação de atividades ligadas à indústria aeronáutica, à formação de profissionais e à sustentabilidade ambiental.	Capacitar 1.900 profissionais para atuação no sistema de aviação civil	Unidade	1900	391	1991	104,79%	SENAV/SAC-PR e ANAC
	Desenvolver 8 estudos para planejamento e gestão do transporte aéreo	Unidade	8	1	6	75%	SEAP/SAC-PR e ANAC

Fonte: SIOP e Ofício nº 50/SE/SAC-PR, de 21/2/2014 (em resposta à Solicitação de Auditoria nº 10/2014)

Preliminarmente, é preciso registrar que a SAC tem participação direta apenas na realização das duas metas do Objetivo 0086, mesmo assim em ambas com participação da ANAC, e da meta do Objetivo 0087. O alcance das metas propostas para os outros objetivos está diretamente relacionado a esforços da ANAC ou da Infraero e das concessionárias dos aeroportos recentemente concedidos. Nesses casos, à SAC cabe o papel de apoio previsto em suas atribuições legais.

De maneira geral, percebe-se que as metas quantitativas previstas para o período de 2012 a 2015 estão dentro do esperado, e que em alguns casos em 2013 elas já foram superadas. Entre as que não foram alcançadas em 2013, destacamos que a meta relacionada ao movimento de cargas aéreas (Objetivo 0083) tende a ser positivamente influenciada pela elaboração de um manual para alocação de áreas para órgãos públicos em terminais de carga, ação prevista no âmbito da CONAERO, mas pendente de realização – a atuação dessa comissão é descrita na *Informação 2.1.1.1*.

Igualmente, destacamos que em 2013 houve diminuição dos resultados quantitativos relacionados ao número de rotas de transporte aéreo e ao aumento do número de aeroportos que atendem a essas rotas (Objetivo 0084). O desenvolvimento das infraestruturas regionais é objetivo do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos Regionais, que está em fase inicial de execução pela SAC, e deve influenciar positivamente no Objeto 0084 a partir de 2015, como exposto no Ofício nº 50/SE/SAC-PR. Também devem influenciar positivamente as

metas do Objetivo 0084, de acordo com informações apresentadas pelo mesmo ofício, mecanismos de financiamento de aeronaves, estímulo à concorrência, plano de incentivos, revisão e celebração e acordos de serviços aéreos. É pertinente reforçar que todas essas ações podem ser fomentadas pela SAC, conforme seu papel de apoio ao desenvolvimento do setor aéreo civil legalmente previsto.

Sob a perspectiva qualitativa, deve ser destacado o Objetivo 0087. Embora a SAC tenha até 2015 para elaborar o Plano Nacional para o Desenvolvimento da Infraestrutura Aeronáutica Civil Brasileira, de acordo com as informações prestadas pelo Ofício nº 50/SE/SAC-PR, há a possibilidade de que isso não seja alcançado:

A implementação desse plano depende de validação de uma metodologia alinhada com as normas preconizadas pelos organismos internacionais da aviação civil, que se adapte à realidade nacional, para o desenvolvimento de diretrizes que norteiem os procedimentos operacionais de navegação aérea a serem adotados por todas as prestadoras de serviços de controle de tráfego aéreo no país. A partir da consolidação desta metodologia, serão iniciadas as tratativas junto às demais organizações nacionais responsáveis pela infraestrutura aeronáutica civil brasileira.

ii) Objetivos estabelecidos no plano estratégico

De acordo com as informações apresentadas pelo Ofício nº 50/SE/SAC-PR, de 21/2/2013, a SAC não possui objetivos e metas formalmente definidos em um planejamento estratégico. Portanto, não é possível avaliar esse aspecto.

iii) Execução física e financeira das ações da LOA

No que se refere à execução física e financeira das ações da LOA de 2013 associadas ao Programa Aviação Civil - 2017, após extrações de dados, observaram-se os seguintes resultados quantitativos (financeiro) e qualitativos (físico):

Quadro 2 – Resultados físico-financeiros da execução da LOA de 2013, Programa 2017

Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)	
	Dotação Inicial	Dotação Atual (após acréscimos e supressões)	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)
14UB – Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional								
Aeroporto adequado - unidade	496.000.827	284.390.570	2.300.000	0,81	26	55	26.156,32	211,54
0001 - Nacional - 08/01/2014	417.000.000	205.389.743	2.300.000	1,12	21	55	23.388,07	261,90
0111 - No Município de Ji-Paraná - RO - 08/01/2014	20.000.000	20.000.000	0	-	1	0	-	0,00
1156 - No Município de Sobral - CE - 08/01/2014	16.894.000	16.894.000	0	-	1	0	-	0,00

1261 - No Município de Mossoró - RN - 08/01/2014	21.606.827	21.606.827	0	-	1	0	-	0,00
1964 - No Município de Barreiras - BA - 08/01/2014	500.000	500.000	0	-	1	0	-	0,00
2338 - No Município de Vitória da Conquista - BA - 08/01/2014	20.000.000	20.000.000	0	-	1	0	-	0,00
14UC – Construção, Reforma e Reaparelhamento das Infraestruturas Aeronáutica Civil e Aeroportuária de Interesse Federal								
Aeroporto adequado - unidade	151.019.101	151.019.101	82.464.042	54,61	38	28	134,94	73,68
0001 - Nacional - 06/01/2014	151.019.101	151.019.101	82.464.042	54,61	38	28	134,94	73,68
20SW – Formação e Capacitação de Profissionais da Aviação Civil								
Profissional capacitado - unidade	9.120.260	9.120.260	2.889.170	31,68	366	607	523,53	165,85
0001 - Nacional - 23/01/2014	9.120.260	9.120.260	2.889.170	31,68	366	607	523,53	165,85
211I – Elaboração de Diagnósticos sobre Aviação Civil								
Diagnóstico elaborado - unidade	11.641.400	11.641.400	0	-	1	1	-	100,00
0001 - Nacional - 08/01/2014	11.641.400	11.641.400	0	-	1	1	-	100,00

Fonte: SIAFI Gerencial, com informações de Unidade Orçamentária e Unidade Gestora Responsável.

Do quadro acima, constatam-se baixos percentuais de execução financeira (valores liquidados) nas quatro ações. Além disso, nas Ações 14UB e 20SW, as execuções físicas foram bastante superiores ao inicialmente previsto, e, na Ação 211I, há indicação de execução física de 100%, sem que tenha ocorrido execução financeira. Sobre o assunto, a manifestação da SAC foi transcrita nas *Informações 1.1.1.1, 1.2.1.1 e 1.3.1.1* deste Relatório. Ressalta-se que as Ações 211I e 14UB, em função da resposta fornecida e dos registros do SIOP, foram objeto das *Constatações Formais 1.2.1.2 e 1.3.1.2*.

3.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, procurou-se evidenciar: (i) a existência de indicadores de desempenho da gestão para os processos críticos da SAC; (ii) se o

gestor atuou no atendimento de recomendações anteriores sobre o tema (Auditoria Interna, CGU e TCU); e (iii) se eventuais indicadores existentes atendem os critérios de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade.

Como resultado, foi verificado que, no exercício de 2013, a SAC/PR não apresentou evolução para instituir e utilizar indicadores próprios para medir o desempenho da gestão.

Desta forma, em que pese a informação de que a UJ empreendeu esforços para *iniciar processo de contratação de empresa especializada em planejamento estratégico, identificação e sistematização de processos, inclusive com a definição de Indicadores*, restou evidenciado que se mantém a situação identificada no Relatório de Auditoria da Gestão de 2012. Portanto, permanece a recomendação então formulada para que a Secretaria adote providências para a implementação efetiva de indicadores, compreendidos como ferramentas que permitem a obtenção de informações sobre uma dada realidade e são necessários para nortear, entre outros fatores: a identificação de desvios e a adoção tempestiva de ações corretivas; o desenvolvimento de estratégias adequadas para a alocação de recursos; o reconhecimento dos setores com bom desempenho e a identificação de abordagens efetivas para a gestão do Órgão.

3.4 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, 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.

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

Preliminarmente aos resultados da análise desta equipe sobre a avaliação da gestão de pessoas, mister se faz informar que a SAC não possui quadro próprio de servidores. Portanto, sua força de trabalho é composta, principalmente, por ocupantes de cargos em comissão e por requisições de servidores feitas pela Casa Civil da Presidência da República, estas previstas no art. 20 do Anexo I do Decreto nº 7.476, de 10/5/2011.

Feitas essas considerações, a auditoria abordou os aspectos relacionados ao quantitativo de pessoal da SAC nos últimos três exercícios, com o objetivo de expor a série histórica, demonstrada no **Quadro 3**.

Quadro 3 – Força de trabalho

Situação do Servidor	Quantidade de pessoas			%	
	Dezembro de 2011 (a)	Dezembro de 2012 (b)	Dezembro 2013 (c)	Variação horizontal (c/b)	Cada situação em relação ao total em dezembro de 2013
01 - ATIVO PERMANENTE	3	4	3	-25,00	1,94
03 – REQUISITADO	32	44	50	13,64	32,26
04 - NOMEADO CARGO COMIS.	48	48	57	18,75	36,77
07 - NATUREZA ESPECIAL	1	1	1	0,00	0,65
14 - REQ.DE OUTROS ORGAOS	6	7	7	0,00	4,52
16 - REQ. MILITAR	5	4	3	-25,00	1,94

Situação do Servidor	Quantidade de pessoas			%	
	Dezembro de 2011 (a)	Dezembro de 2012 (b)	Dezembro 2013 (c)	Variação horizontal (c/b)	Cada situação em relação ao total em dezembro de 2013
18 - EXERC DESCENT CARREI	13	21	34	61,90	21,94
43 - CLT ANS -DEC 6657/08	0	1	0	-100,00	0,00
Total de Servidores	108	130	155	19,23	100,00

Fonte: SIAPE/SAC

Observação: as 3 pessoas que constam no SIAPE como ativo permanente são servidores efetivos da Imprensa Nacional, órgão específico da Casa Civil da Presidência da República, conforme definido no art. 2º, Anexo I, do Decreto nº 5.135, de 7/7/2004.

As informações do quadro demonstram que a força de trabalho da SAC aumentou no último exercício por causa do maior quantitativo de: (i) exercícios descentralizados de carreira; (ii) nomeações para cargos em comissão na secretaria; e (iii) requisições feitas a outros órgãos.

A série histórica também evidencia que a força de trabalho da SAC aumentou com constância nos últimos três exercícios, fato explicado pela recente criação do órgão (Medida Provisória nº 527, de 18/3/2011, convertida na Lei nº 12.462, de 5/8/2011), que se estrutura para desempenhar suas atribuições legais.

O **Quadro 3** também evidencia que a maior parte da composição da força de trabalho da SAC é formada por ocupantes de cargo em comissão, 57 pessoas, 36,77% do total.

Quanto à adequabilidade da força de trabalho em relação às atribuições legais a serem desenvolvidas, a SAC informou que não realizou estudo que indique a lotação ideal de servidores, dado que tais estudos dependiam de estruturação da área de gestão de pessoas da própria SAC, o que só ocorreu entre outubro de 2013 e janeiro de 2014. Ademais, não foi apresentada pela SAC a percepção quanto à adequabilidade da atual força de trabalho, apesar de instada a se manifestar pelas Solicitações de Auditoria nº 2/2014 e nº 16/2014.

Cabe ressaltar que a SAC complementa sua força de trabalho por meio de contratação de empregados terceirizados para a realização de apoio administrativo, um dos objetos do Contrato nº 8/2013. Conforme dados fornecidos pelo órgão, no dia 20/12/2013, havia 40 pessoas desenvolvendo tal função na SAC. Pode-se considerar que tal situação decorre, igualmente, da ausência de quadro próprio, aliada à dificuldade intrínseca da requisição de servidores de outros órgãos, especialmente para a realização de atividades secundárias às atribuições finalísticas do órgão, de acordo com o exposto pelo gestor nos autos da referida contratação.

Nessa esteira, evidenciou-se ainda que toda a área de gestão de compras e contratações da SAC é formada por ocupantes de cargos em comissão e empregados terceirizados e as equipes de apoio ao pregoeiro são compostas exclusivamente por ocupantes de cargos em comissão, conforme detalhado em item específico de compras e contratações deste Relatório.

Os **Quadros 4 e 5** demonstram as faixas etárias e os níveis de escolaridade da força de trabalho da SAC:

Quadro 4 – Faixa etária da força de trabalho

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	5	8	3	2	2

1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos	0	0	0	0	1
1.2. Servidores de Carreira	5	8	3	2	1
1.3. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0	0
2. Provimento de Cargo em Comissão	31	58	31	14	1
2.1. Cargos de Natureza Especial	0	1	0	0	0
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	31	56	30	14	1
2.3. Funções Gratificadas	0	1	1	0	0
3. Totais (1+2)	36	66	34	16	3

Fonte: SIAPE/SAC

Quadro 5 – Nível de escolaridade da força de trabalho

Tipologias do Cargo	Quantidade de Pessoas por Nível de Escolaridade								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. Provimento de Cargo Efetivo	0	0	0	0	0	18	0	2	0
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos	0	0	0	0	0	1	0	0	0
1.2. Servidores de Carreira	0	0	0	0	0	17	0	2	0
1.3. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Provimento de Cargo em Comissão	0	0	0	1	20	108	0	5	1
2.1. Cargos de Natureza Especial	0	0	0	0	0	1	0	0	0
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	0	0	0	1	2	107	0	5	1
2.3. Funções Gratificadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Totais (1+2)	0	0	0	1	20	126	0	7	1
LEGENDA									
Nível de Escolaridade									
1 - Analfabeto; 2 - Alfabetizado sem cursos regulares; 3 - Primeiro grau incompleto; 4 - Primeiro grau; 5 - Segundo grau ou técnico; 6 - Superior; 7 - Aperfeiçoamento / Especialização / Pós-Graduação; 8 - Mestrado; 9 - Doutorado/Pós Doutorado/PhD/Livre Docência; 10 - Não Classificada.									

Fonte: SIAPE/SAC

É de esclarecer que nos dois quadros a SAC não apresentou dados separados sobre os servidores efetivos ocupantes de cargos em comissão daqueles comissionados sem vínculo com a União, diferentemente do exposto no **Quadro 3**. Em todo caso, como o órgão não possui quadro próprio de pessoal, esta equipe entende que a análise quanto às faixas etárias restou prejudicada.

Quanto aos níveis de escolaridade, percebe-se do **Quadro 5** que a SAC tem requisitado de outros órgãos servidores com ensino superior completo, o que corrobora a informação prestada à equipe de auditoria pelo Memorando nº 7/2014 – CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 21/2/2014, bem como depreende-se que as nomeações para cargos em comissão de pessoas sem vínculo segue, em regra, o mesmo parâmetro, já que 86,45% da força de trabalho da SAC possui ao menos a mesma escolaridade.

A área de gestão de pessoas da SAC possuía 5 pessoas em 31/12/2013, das quais dois servidores efetivos, um ocupante de cargo em comissão e dois empregados terceirizados. No

início de janeiro de 2014, a referida área passou a contar com mais uma pessoa, empregada pública cedida à SAC.

Consoante ao processo de estruturação do órgão, observou-se que a SAC, em 2/9/2013, tornou-se responsável pela gestão do cadastro de servidores nos sistemas administrativos, da frequência por folha de ponto e da folha de pagamento de sua força de trabalho. Por consequência, a equipe da área de pessoal foi formada apenas entre outubro de 2013 e janeiro de 2014, sendo que antes havia apenas uma pessoa na execução das atribuições do setor.

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

A SAC não possui quadro de pessoal próprio, o que impede a análise quanto aos atos de admissão, cessão, aposentadorias e reformas. Inclusive, em consulta ao Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões do TCU – Sisac, verificou-se que a SAC, inscrita no referido sistema sob o código 10053310, não está cadastrada como gestor de pessoal.

A análise de remuneração restou prejudicada, já que a SAC passou a realizar os registros de folha de pagamento somente no último trimestre do ano de 2013. Anteriormente, tais registros eram realizados pela Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Administração da Secretaria Geral da Presidência da República (DIGEP/PR), conforme previsto no art. 10 do Decreto nº 7.476/2011, que confere à Secretaria-Geral da Presidência da República competência para prestar apoio administrativo à SAC até a completa instalação desta.

Em cumprimento à DN TCU nº 132/2013, a equipe de auditoria solicitou à SAC a apresentação de 3 processos administrativos instruídos para a requisição de servidores e empregados de outros órgãos e entidades. Na análise do **Processo nº 00055.002890/2013-81**, constatou-se inobservância formal à legislação, mais especificamente quanto ao acúmulo de cargo, como descrito na *Constatação 2.1.5.1* deste Relatório.

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

A SAC informou que há atribuições específicas para cada membro da área de pessoal, o que está em consonância com o princípio da segregação de funções. Dessa maneira, há uma única pessoa responsável para cada uma das seguintes atividades: (i) chefia de todo o setor; (ii) execução da folha e pagamento; (iii) acompanhamento de processos de auxílio moradia, ajuda de custo e auxílio saúde; e (iv) acompanhamento de processos de requisição de servidores e cessão de empregados públicos para a SAC. Aos dois empregados terceirizados cabe o apoio na execução das atividades.

Quanto aos controles internos adotados pela área de gestão de pessoas, a SAC comunicou que faz os registros de pagamentos e de gestão de pessoas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE com cumprimento dos prazos e das orientações estipulados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, bem como insere e controla as informações funcionais e pessoais de toda sua força de trabalho no Sistema de Pessoal da Presidência da República. Especificamente quanto aos controles internos administrativos adotados pela área para identificar e tratar eventuais acumulações ilegais de cargos, o gestor informou que solicita declarações de observação ao teto constitucional remuneratório daquelas pessoas que percebem remuneração, provento ou pensão não registrados no SIAPE, em observação à Portaria Normativa SRH/MPOG nº 2/2011, emitida pela Secretaria de Recursos Humanos daquele ministério em 8/11/2011. Além disso, cita que forneceu informações para registro no Sistema Eletrônico de Conflito de Interesses, sistema em desenvolvimento pela Controladoria-Geral da União – CGU.

iv) Tempestividade e qualidade dos registros

Conforme mencionado, o fato de a SAC não possuir quadro próprio de pessoal e de não estar registrada como gestor de pessoal no Sisac prejudicam as análises que seriam feitas nesse sistema.

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

Apesar das informações prestadas pelo gestor sobre os controles internos adotados para se evitar e tratar o acúmulo de cargos, esta equipe de auditoria identificou em um processo de requisição inobservância a dispositivo que estabelece requisito para o acúmulo legal de cargos, como descrito na *Constatação 2.1.5.1* deste relatório.

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

Como consequência da ausência de quadro funcional próprio pela SAC, registra-se a impossibilidade de se avaliar a substituição de empregados terceirizados.

3.5 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, consideraram-se inicialmente as seguintes questões de auditoria: a estrutura de pessoal e tecnológica, bem como os Controles Internos Administrativos relacionados à gestão das transferências, são suficientes para: (i) garantir que, na fase de concessão, os instrumentos reúnam requisitos afins com os objetivos da ação governamental (ii) analisar tempestivamente a prestação de contas dos convenientes ou contratados (iii) fiscalizar a execução do objeto da avença, inclusive quanto à utilização de verificações físicas e presenciais.

Estrutura de pessoal e tecnológica

No exercício de 2013, diferentes áreas participaram da gestão de transferências realizadas pela SAC/PR.

Para o acompanhamento dos convênios firmados pela Unidade, esteve responsável o Departamento de Gestão do Programa Federal de Auxílio aos Aeroportos – DPROFAA que, em 2013, contou com 19 servidores.

Para a gestão das transferências realizadas por meio de termos de cooperação, a força de trabalho esteve distribuída da seguinte forma: a) 2 servidores - Gerência de Projetos – GEPROJ que compõe a Secretaria Executiva da SAC; b) 2 servidores - Departamento de Administração – DEADI; c) 2 servidores e 1 terceirizado - Secretaria de Navegação Aérea – SENAV; e d) 2 servidores - Assessoria de Comunicação Social – ASCOM.

Desta forma, 28 pessoas compuseram a força de trabalho do exercício para o acompanhamento da gestão de transferências da Unidade.

Importante salientar que diante dos novos desafios apresentados com o lançamento do “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos”, a Secretaria constatou a necessidade de ampliar o quantitativo de servidores lotados no Departamento do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – DPROFAA. Por isso encaminhou, em 20/12/2013, o Ofício nº 366/SE/SAC-PR ao Ministério do Planejamento, pelo qual solicitou a cessão de 10 servidores para atuarem em prol do programa.

Em relação à estrutura tecnológica, são utilizados, principalmente, os sistemas informatizados Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, para a execução financeira de recursos federais, e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do

Governo Federal – SICONV, para execução/registro de todos os atos e os procedimentos relacionados à atividade de convênios.

Controles Internos Administrativos

Entre as principais fragilidades destaca-se a ausência de padronização na área de transferências no que se refere à celebração e à fiscalização dos termos de cooperação.

Em 7/11/2012, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Fazenda e a Controladoria-Geral da União, por intermédio dos respectivos Secretários-Executivos, emitiram a Portaria Conjunta nº 8, que formaliza minuta-padrão de termo de cooperação. Apesar disso, verificou-se que a SAC não tem seguido o modelo proposto.

Observa-se, ainda, que inexistem normativos internos para orientação sobre a fiscalização da execução dos termos de cooperação firmados pela Unidade. Dessa maneira, as áreas responsáveis pelo acompanhamento dos termos de cooperação realizam os procedimentos que entenderem necessários, sem nenhuma padronização.

Dado que não é possível o registro de dados referentes a termos de cooperação no SICONV, o único sistema informatizado utilizado pela Unidade para o acompanhamento destas transferências é o SIAFI, em que foram constatadas falhas de lançamentos relativos ao Termo de Cooperação nº 3/2013.

As fragilidades identificadas estão descritas na:

- a) *Informação 1.1.3.1* (Intempestividade na requisição de relatório semestral, o que configura o descumprimento da cláusula IV, subitem 8.3, do Termo de Cooperação nº 1/2013);
- b) *Constatação 1.1.3.2* (Ausência de designação formal de representante para acompanhamento e fiscalização do Termo de Cooperação nº 1/2013);
- c) *Constatação 2.1.3.1* (Falhas formais na instrução e na execução de termo de cooperação para gestão do patrimônio);
- d) *Constatação 2.1.3.2* (Inconsistências nos registros do SIAFI relativos ao Termo de Cooperação nº 3/2013);
- e) *Constatação 2.1.3.3* (Ressarcimento à ANAC de despesas sem devida documentação de suporte, em afronta à Clausula Terceira do termo de cooperação celebrado, num valor total de R\$ 1.094.029,64, dos quais aproximadamente R\$ 426.419,40 referentes a despesas incorridas em 2013);
- f) *Constatação 2.1.3.4* (Reconhecimento de dívida de exercícios anteriores mediante termo de cooperação); e
- g) *Constatação 2.1.3.5* (Utilização do Termo de Cooperação nº 3/2013 para o aproveitamento de serviços terceirizados prestados por empresas contratadas por outro órgão).

Quanto à *Constatação 2.1.3.5*, importante ressaltar que esta Secretaria de Controle Interno, na Nota Técnica (ACAS) nº 114/2013 COFIP/CISSET/SG/PR OS 2013/0231, de 12/9/2013, elaborada para análise do Termo de Cooperação nº 001/2013, celebrado com o Ministério do Esporte, já apontava não ser esse o instrumento mais adequado para a utilização de serviços contratados por outro órgão. A referida nota técnica compõe este relatório na forma de anexo.

No que tange à gestão de convênios realizada pelo DPROFAA, observa-se maior padronização nos procedimentos prévios à celebração dos termos de convênio: (i) elaboração de Parecer Técnico padronizado; (ii) utilização de *checklist* de exigências; (iii) emissão de parecer

jurídico; (iv) manifestação da área orçamentária e financeira quanto aos aspectos de natureza orçamentária; e (v) *checklist* para orientação na análise de prestação de contas.

Quanto ao controle informatizado utilizado pela Unidade, em que pese o DPROFAA ter informado que são utilizados, principalmente, o SIAFI, para a execução financeira de recursos; e o SICONV, para execução/registro de todos os atos e os procedimentos relacionados à atividade de convênios; com base na amostra analisada, verificaram-se informações desatualizadas no SICONV, sem ajuste do cronograma de desembolso referente às datas previstas para os repasses dos recursos, conforme fato apontado na *Constatação 1.4.1.1* (Descumprimento de cronograma físico-financeiro e ausência de informações, nos autos e no Siconv, em desacordo com o art. 5º da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011).

Fase de Concessão

Quanto às transferências realizadas no exercício, conforme dados extraídos do SICONV, verifica-se que não foram firmados novos termos de convênio no exercício de 2013. Isso se deu pela celebração de contrato com o Banco do Brasil, para que a instituição bancária, em parceria com a SAC, conduza a execução dos objetivos anteriormente previstos por convênios – essa parceria é abordada na *Informação 1.3.2.1* deste relatório.

No exercício de 2013, foram realizadas outras transferências, por meio de termos de cooperação, que relacionamos seguir:

Quadro 6 – Termos de Cooperação firmados em 2013

Registro SIAFI	Termo de Cooperação Nº	UG Receptora do Recurso Descentralizado	Início Vigência	Fim Vigência	Vlr do Termo (R\$)
674893	3/2013	Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC	17/4/2013	16/4/2014	1.091.750,56
675190	1/2013 SAC-PR /DIRENG	Comando da Aeronáutica – COMAER	12/7/2013	12/7/2014	16.096.215,78
675939	1/2013	Ministério dos esportes – ME	09/5/2013	31/12/2013	1.200.000,00
677253	4/2013	Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC	27/11/2013	27/11/2017	35.792.800,00
677368	5/2013	Ministério das Cidades – Mcid	13/12/2013	12/12/2014	10.000.000,00
Total					64.180.766,34

Fonte: Siafi

Prestações de contas

Considerando que os convênios firmados pela SAC/PR no exercício de 2013 estão vigentes, não foi realizada nenhuma prestação de contas das transferências.

Fiscalização da execução dos objetos

Para a análise da gestão de transferência, no que tange à fiscalização da SAC pela execução do objeto dos convênios celebrados no exercício de 2012 e publicados no exercício de 2013, foram selecionados 6 convênios, com base nos critérios de relevância, materialidade e criticidade, no valor total de R\$ 183.855.975,51, o que representa 59,63% do volume total de convênios celebrados naquele exercício, conforme a seguir:

Quadro 7 – Amostra para análise dos Convênios celebrados no exercício de 2012 e publicados em 2013

Nº registro SICONV	Proposta nº	Conveniente	Início Vigência	Fim Vigência	Vlr do Convênio (R\$)
769301	012902/2012	Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia	26/12/2012	29/12/2014	60.341.621,37
775634	014705/2012	Governo do Estado Pernambuco	28/12/2012	19/6/2014	14.829.718,49
777980	040770/2012	Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia	28/12/2012	30/9/2014	49.277.956,34

780458	042004/2012	Governo do Estado de São Paulo	28/12/2012	28/10/2014	41.706.679,31
777025	047789/2012	Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas	28/12/2012	28/6/2014	12.300.000,00
777028	048537/2012	Governo do Estado de Mato Grosso	28/12/2012	28/6/2014	5.400.000,00
Valor Total Amostra					183.855.975,51
% da amostra					59,63%

Fonte: Consulta SICONV em 7/1/2014

Para acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios, o DPROFAA realiza visitas *in loco*, seja por membros da SAC/PR ou dos Comandos Aéreos Regionais – COMARs (pertencentes ao Comando da Aeronáutica - COMAER), com elaboração de relatório de fiscalização sobre os serviços executados (no caso de convênios de obras), previamente à liberação das parcelas previstas no cronograma de desembolso, conforme previsto no Termo de Cooperação nº 1/2013 SAC-PR /DIRENG.

Apesar de recomendação feita por esta Ciset/PR no Relatório de Auditoria da Gestão de Contas de 2012 para atualização dos dados de transferências tempestivamente no SICONV, verifica-se que não foram atualizadas as informações relativas aos convênios selecionados, conforme disposto na *Constatação 1.4.1.1* (Descumprimento de cronograma físico-financeiro e ausência de informações, nos autos e no Siconv, em desacordo com o art. 5º da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011).

Dos termos de cooperação firmados no exercício de 2013, selecionamos para análise o Termo de Cooperação nº 3/2013, no valor de R\$ 1.091.750,56, tendo em vista sua relação com a gestão do patrimônio imobiliário, analisada neste relatório de auditoria.

A análise evidenciou fragilidades no acompanhamento e na fiscalização desta transferência, conforme já apontado quando relatado sobre os controles internos da SAC para a gestão das transferências:

- a) *Constatação 2.1.3.2* (Inconsistências nos registros do SIAFI relativos ao Termo de Cooperação nº 3/2013); e
- b) *Constatação 2.1.3.3* (Ressarcimento à ANAC de despesas sem devida documentação de suporte, em afronta à Clausula Terceira do termo de cooperação celebrado, num valor total de R\$ 1.094.029,64, dos quais aproximadamente R\$ 426.419,40 referentes a despesas incorridas em 2013).

3.6 Avaliação da gestão de compras e contratações

Os processos, incluindo os atos de dispensas e inexigibilidades, foram selecionados com base nos critérios de materialidade, relevância e criticidade, e o exame contemplou os seguintes aspectos: (i) a regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições realizadas por meio de inexigibilidade e dispensa de licitação; (ii) a utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras e (iii) a estrutura de pessoal e tecnológica, bem como a 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

Resumidamente, apresentamos o universo e as amostras definidas nos quadros a seguir:

Quadro 8 – Licitações e Dispensa e Inexigibilidade

Valores em R\$ 1,00

Tipo	Processos Realizados		Amostra para Auditoria		
	Valor Homologado	Qtd	Valor Homologado	Qtd	% do valor total Homologado
Concorrência	0	0	0	0	0

Tomada de Preços	0	0	0	0	0
Convite	0	0	0	0	0
RDC	0	0	0	0	0
Pregão	273.080.353,08	10	272.375.575,68	4	99,74%
Inexigibilidade	1.625.527,90	12	0	0	0
Dispensa	2.227.572,02	10	R\$ 5.713,00	2	0,26%
Total	276.933.453,00	33	272.381.288,68	6	98,36%

Fonte: <http://DWComprasnet.gov.br>

Observação: Relativo a pregões, foram analisados os Processos nº 00055.001694/2012-17, 00055.001118/2012-61, 00055.002521/2013-99 e 00055.000417/2013-60; relativo às Dispensas, os Processos nº 00055.001242/2013-16 e 00055.001617/2013-30.

Da análise dos processos da amostra, por meio de *checklist* elaborado por esta Secretaria que compõe os papéis de trabalho desta auditoria, ficou evidenciado que as formalidades legais foram observadas e que o órgão respondeu de forma positiva todas as questões elencadas em questionário avaliativo remetido por esta secretaria.

ii) Utilização de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras

Considerando os processos selecionados na amostra de auditoria, não foi verificado descumprimento às normas estabelecidas na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, que trata do tema.

iii) Estrutura de pessoal e tecnológica e controles internos relacionados às compras e contratações

A estrutura de pessoal montada pela SAC-PR, no ano de 2013, para o setor de compras e contratações, excetuando-se o coordenador, militar da reserva, era toda composta de ocupantes de cargos em comissão (3 pessoas) e terceirizados (3 pessoas). Portanto, pessoas sem vínculo efetivo com a administração pública, conforme *Constatação 2.1.4.1*.

Quanto à estrutura tecnológica, verificou-se que a SAC/PR utiliza-se o sistema informatizado Portal Comprasnet para realização de processos eletrônicos de aquisições e disponibilização de informações referentes às licitações e contratações promovidas pela Unidade. E para a gestão de contratos, é utilizado o Sistema de Gestão de Contratos – SICON.

Para gestão de compras e contratações, a SAC/PR utiliza as seguintes ferramentas e procedimentos para o controle interno: (i) sistema informatizado; (ii) listas de verificação de documentos/procedimentos para a realização de contratação direta, inexigibilidade de licitação, concorrência, tomada de preços, convite, pregão (presencial e eletrônico), sistema de registro de preços e alterações em contratos de serviços continuados; (iii) utilização de documento-modelo baseado no Manual da Presidência da República para despachos internos; e d) utilização de documento-modelo para edital de pregão eletrônico, contratos e termo de referência.

Em relação à fiscalização de compras e contratos, destaca-se de forma positiva que a SAC-PR utiliza o manual elaborado pela Advocacia-Geral da União para tal fim, assim como segue a Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 30/04/2008. Cabe esclarecer que a execução dos contratos não foi objeto desta auditoria de gestão, mas pode ser abordada em ação de controle para o monitoramento da gestão durante o ano de 2014.

3.7 Avaliação dos registros de passivos sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos

Este item não foi analisado, de acordo com o escopo ajustado entre o Tribunal de Contas da União e esta Secretaria de Controle Interno, com base no artigo 9º, § 6º da DN 132/2013.

3.8 Avaliação objetiva sobre a gestão de tecnologia da informação

Inicialmente, destacamos que a gestão de tecnologia da informação (TI) de órgãos e unidades administrativas deve se pautar pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, formulado 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.

Diante do exposto, com objetivo de se verificar a aderência do órgão às práticas de governança corporativa estabelecidas nos normativos acerca do assunto, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 6/2014, cujo teor indagava a Secretaria da Aviação Civil acerca das seguintes questões, todas relacionadas à TI: (i) estrutura de governança adotada; (ii) desempenho institucional na gestão e uso de recursos; (iii) modelo de desenvolvimento interno de gestores; (iv) procedimentos e métodos de auditoria; (v) planejamento estratégico institucional relacionado ao assunto; (vi) método de priorização das ações e gastos; (vii) estrutura de pessoal existente; (viii) práticas relacionadas à segurança da informação; (ix) processo de gerenciamento de projetos e de contratação adotado; (x) gestão de contratos; e por fim, (xi) aferição dos resultados de gestão e de governança de TI para os cidadãos e para a sociedade.

Nessa esteira, mediante o Ofício nº 50/SE/SAC-PR, de 21/2/2014, a SAC respondeu as questões formuladas. Da leitura das informações apresentadas, constata-se que a gestão de TI na SAC-PR ainda é muito semelhante àquela encontrada no órgão quando da realização da auditoria da gestão de 2012, a saber: que a gestão de tecnologia da informação, no âmbito da SAC-PR, ainda continua sendo realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos do Decreto nº 7.476, de 10/5/2011; e que os processos de contratação de bens e serviços de TI, bem como as demais ações nessa área, continuam sendo conduzidos pela Diretoria de Tecnologia da Informação e de Telecomunicações da Presidência da República (DITEC/SA/SG-PR).

Por fim, do exposto, conclui-se que, em que pese a existência de alguns avanços relacionados às boas práticas de governança corporativa no órgão, verificou-se que a SAC-PR ainda carece de estrutura própria capaz de efetuar a gestão das demandas do Órgão relacionadas à TI.

Isto posto, ressaltamos que 5 (cinco) recomendações referentes ao assunto foram exaradas na avaliação da gestão de 2012, todas elas ainda válidas, registradas no Plano de Providências Permanente da UJ e acompanhadas por esta Secretaria de Controle Interno.

3.9 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; e (ii) a estrutura tecnológica e de pessoal para administrar o patrimônio e a qualidade dos controles internos administrativos instituídos para a referida gestão.

A Gestão do Patrimônio Imobiliário da SAC/PR é realizada pela Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Recursos Logísticos-CGPEL, subordinada ao Departamento de Administração Interna - DEADI, conforme organograma a seguir:

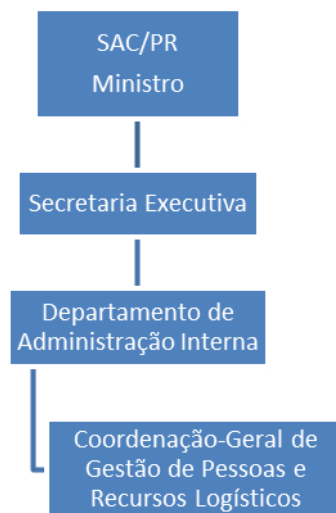


Figura 1 – Gestão do Patrimônio Imobiliário no Organograma da SAC
Fonte: SAC

No exercício de 2013, a coordenação contou com 18 servidores, dos quais 3 estavam envolvidos nas ações operacionais relacionadas à locação do imóvel sede da Secretaria (responsáveis pela fiscalização dos contratos de locação do prédio, energia elétrica, condomínio e fornecimento de água e esgoto)¹.

Apesar da diminuição de 67% da força de trabalho empregada na área, cujas justificativas constam de item específico deste relatório, observa-se que a secretaria tem empreendido esforços para reforçar a equipe, visto que estão em andamento requisições² de 3 servidores.

A SAC/PR não possui imóvel próprio ou imóvel da União sob sua responsabilidade. A sede da Secretaria funciona em imóvel locado de terceiro, situado em Brasília-DF, Setor Comercial Sul, Quadra 9, Bl. A, Edifício Parque Cidade *Corporate*, Torre "C", pavimentos 5º e 6º. Também é objeto da locação 120 vagas de garagem no mesmo prédio, conforme Contrato nº 05/SAC/PR/2012, de 21/9/2012.

O imóvel encontra-se devidamente registrado, em nome da SAC, no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) sob o RIP nº 970132338.500-3. Contudo, observou-se que o registro não foi tempestivamente atualizado no sistema, como consequência da ausência de rotinas/procedimentos de atualização de imóveis no SPIUnet.

Além do imóvel mencionado, a SAC/PR ocupa aproximadamente 207,68 m² do 23º pavimento do Edifício Torre Boa Vista, situado à Avenida Presidente Vargas, nº 850, centro da cidade do Rio de Janeiro e, ainda, 2 vagas para estacionamento de veículos, localizadas no Edifício Parque Guanabara, avenida Passos nº 120, também no centro do Rio de Janeiro/RJ. Estes últimos imóveis estão ocupados para o funcionamento do Escritório de Representação no Rio de Janeiro, conforme previsto no artigo 2º, Anexo I, do Decreto nº 7.476, de 10/5/2011, e foram cedidos pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, por meio do Termo de Cooperação nº 3/2013.

¹ Fonte: Memorando nº 3/2014 – CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 20/2/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 50/SE/SAC-PR, de 21/2/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 6/2014 – OS nº 2014/0009 e Memorando nº 10/2014 – CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 6/3/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 69/SE/SAC-PR, de 7/3/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 13/2014 – OS nº 2014/0009.

² Memorando nº 10/2014 – CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 6/3/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 69/SE/SAC-PR, de 7/3/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 13/2014 – OS nº 2014/0009.

Durante a análise da cooperação mencionada, foram observadas fragilidades nos controles internos utilizados para o acompanhamento e fiscalização do objeto, a saber: falhas formais na instrução processual e na execução do termo de cooperação, *Constatação 2.1.3.3*; e inconsistências nos registros do SIAFI, *Constatação 2.1.3.2*.

Além disso, a utilização de serviços contratados pela ANAC para manutenção predial das novas instalações do edifício sede em Brasília/DF, por meio do termo de cooperação mencionado, demonstrou impropriedades quanto ao uso do instrumento: aproveitamento de serviços terceirizados prestados por empresas contratadas por outro órgão, *Constatação 2.1.3.5*.

3.10 Avaliação da gestão sobre as renúncias tributárias praticadas

Este item não foi analisado, de acordo com o escopo ajustado entre o Tribunal de Contas da União e esta Secretaria de Controle Interno, com base no artigo 9º, § 6º da DN 132/2013.

3.11 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 SAC 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 2.1.6.1*.

Os resultados demonstram aspectos positivos e negativos da estrutura dos controles internos da SAC. Cabe frisar que a criação relativamente recente do órgão, Medida Provisória nº 507, de 18/3/2011, influenciou nos resultados da análise, já que o órgão ainda se estrutura para desempenhar suas atribuições legais.

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

O § 6º do art. 9º da DN TCU nº 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 os seguintes aspectos:

i) Plano de Estímulo à Aviação Regional: principais acontecimentos no exercício de 2013

O objetivo do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL-Aeroportos) é a reforma e ampliação de 270 aeroportos localizados em diversos estados brasileiros, com recursos provenientes do Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, que serão geridos e administrados pelo Banco do Brasil S.A, conforme o Decreto nº 8.024, de 4/6/2013. A execução do plano em 2013 é relatada na *Informação 1.3.2.1*.

ii) Aquisições de Carro Contraincêndio de Aeródromos – CCI: objetivos e procedimento licitatório

A aquisição de Carros Contraincêndio de Aeródromos – CCI tem o objetivo de adequar os aeroportos do país à Resolução nº 115, de 6/10/2009, da ANAC, que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção,

Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis (SESCINC). O planejamento e a execução das aquisições estão descritas na *Informação 1.3.2.2*.

iii) Programa de Capacitação de Recursos Humanos para a Aviação Civil: a gestão e o funcionamento.

O Programa de Capacitação de Recursos Humanos para a Aviação Civil objetiva a formação de profissionais para atuar em aeroportos regionais, e passou a ser executado no segundo semestre de 2013 em parceria com a Infraero e com o Comando da Aeronáutica, conforme relatado na *Informação 1.1.2.1*.

iv) Atuação da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO: avaliação da articulação entre as autoridades e o funcionamento do conselho em si, em vista dos eventos esportivos a acontecerem no país

A CONAERO foi instituída pelo Decreto nº 7.554, de 15/8/2011, para organização e coordenação das atividades públicas nos aeroportos. Coordenada pela SAC, compõem a comissão representantes de órgãos e entidades públicas que exercem atribuições nos aeroportos brasileiros. A articulação entre os órgãos públicos e a preparação do setor aéreo para os grandes eventos são fatores positivos da comissão, mas que ainda tem pendente o desenvolvimento de ações de mesmos objetivos, como analisado por esta equipe de auditoria e registrado na *Informação 2.1.1.1*.

v) Concessões de Aeroportos: monitoramento qualitativo e dos investimentos que visam aumentar a capacidade de transporte de pessoas e cargas.

A SAC possui responsabilidade legal indireta em relação especificamente às concessões dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante – RN, de Brasília – DF, de Campinas e de Guarulhos – SP, de Confins – MG e do Galeão, na cidade do Rio de Janeiro – RJ, de acordo com o art. 24-D da medida provisória de criação da secretaria, instrumento legal convertido na Lei nº 12.462, de 5/8/2011. Além disso, faz-se necessário o acompanhamento pela SAC por causa valores arrecadados pela União com as concessões, que são direcionados ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, administrado pela secretaria e fonte de recursos para o Plano de Estímulo à Aviação Regional, como detalhado na *Informação 2.1.1.2*.

4. Conclusão

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

Brasília/DF, de julho de 2014.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral da COAVA/CISET/SG-PR
Área Infraestrutura
Portaria CISET/SG-PR nº 2/2014

ACHADOS DA AUDITORIA Nº 1/2014 – OS nº 9/2014.

1. Aviação Civil – 2017	24
1.1 Formação e Capacitação de Profissionais da Aviação Civil – 20SW	24
1.1.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	24
1.1.1.1 Informação.....	24
Execução Orçamentária da Ação 20SW.....	24
1.1.2 Escopo Ajustado com o Tribunal de Contas da União e esta Secretaria de Controle Interno, com base no artigo 9º, § 6º da DN 132/2013.	25
1.1.2.1 INFORMAÇÃO	25
Programa de Capacitação de recursos humanos para a aviação civil brasileira.....	25
1.1.3 GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS	29
1.1.3.1 INFORMAÇÃO	30
1.1.3.2 CONSTATAÇÃO	30
Ausência de designação formal de representante para acompanhamento e fiscalização do Termo de Cooperação nº 1/2013.	30
1.2 Elaboração de Diagnóstico sobre a Aviação Civil – 211I.....	31
1.2.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	31
1.2.1.1 INFORMAÇÃO	31
Dado sobre a execução orçamentária da Ação 211I.....	31
1.2.1.2 CONSTATAÇÃO	32
Dados de execução física do SIOP não refletem o desempenho da Ação 211I do Programa 2017 – Aviação Civil.	32
1.3 Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional – 14UB e de Interesse Federal – 14UC.....	33
1.3.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	33
1.3.1.1 INFORMAÇÃO	33
Execução Orçamentária das Ações 14UB e 14UC.....	33
1.3.1.2 CONSTATAÇÃO	36
Dados de execução física do SIOP não refletem o desempenho da Ação 14UB do Programa 2017 – Aviação Civil.	36
1.3.2 Escopo Ajustado com o Tribunal de Contas da União e esta Secretaria de Controle Interno, com base no artigo 9º, § 6º da DN 132/2013.	37
1.3.2.1 INFORMAÇÃO	37
Plano de Estímulo à Aviação Regional: principais acontecimentos no exercício de 2013	37
1.3.2.2 INFORMAÇÃO	48
Aquisição de Carros Contraincêndio de Aeródromos – CCI	48

1.4 Reforma e Ampliação de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Estadual – 5154 (Ação do Orçamento de 2012)	53
1.4.1 GESTÃO DE CONVÊNIOS	53
1.4.1.1 CONSTATAÇÃO	53
Descumprimento de cronograma físico-financeiro e ausência de informações, nos autos e no Siconv, em desacordo com o art. 5º da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011.	53
2. Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República	56
2.1 Gestão para o Desenvolvimento da Aviação Civil.....	56
2.1.1 Escopo Ajustado com o Tribunal de Contas da União e esta Secretaria de Controle Interno, com base no artigo 9º, § 6º da DN 132/2013.	56
2.1.1.1 INFORMAÇÃO	56
O funcionamento da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO.....	56
2.1.1.2 INFORMAÇÃO	62
O acompanhamento feito pela SAC em relação aos aeroportos concedidos.....	62
2.1.2 GESTÃO DO PATRIMÔNIO	64
2.1.2.1 INFORMAÇÃO	64
Redução da força de trabalho utilizada para gestão do patrimônio imobiliário.	64
2.1.2.2 INFORMAÇÃO	65
Área para o trabalho individual de 9,01m ² por pessoa, dentro dos padrões estabelecidos no Decreto nº 7.689, de 2/3/2012, considerado o imóvel objeto do Contrato nº 05/SAC/PR/2012.	65
2.1.2.3 INFORMAÇÃO	66
Intempestividade de registro no SPIUnet. Incremento nos controles.....	66
2.1.3 GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS	67
2.1.3.1 CONSTATAÇÃO	67
Falhas formais na instrução e na execução de termo de cooperação para gestão do patrimônio.....	67
2.1.3.2 CONSTATAÇÃO	70
Inconsistências nos registros do SIAFI relativos ao Termo de Cooperação nº 3/2013.	70
2.1.3.3 CONSTATAÇÃO	71
Ressarcimento à ANAC de despesas sem devida documentação de suporte, em afronta à Clausula Terceira do termo de cooperação celebrado, num valor total de R\$ 1.094.029,64, dos quais aproximadamente R\$ 426.419,40 referentes a despesas incorridas em 2013.	71
2.1.3.4 CONSTATAÇÃO	73
Reconhecimento de dívida de exercícios anteriores mediante termo de cooperação.	73
2.1.3.5 CONSTATAÇÃO	78

Utilização do Termo de Cooperação nº 3/2013 para o aproveitamento de serviços terceirizados prestados por empresas contratadas por outro órgão.	78
2.1.4 GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES	85
2.1.4.1 CONSTATAÇÃO	85
Inobservância a dispositivo legal na composição das equipes de apoio de pregões ..	85
2.1.5 GESTÃO DE PESSOAS	87
2.1.5.1 CONSTATAÇÃO	87
Compatibilidade de horário com o exercício de dois cargos efetivos não declarada pelas autoridades máximas da SAC e da Fundação Universidade de Brasília, conforme determina a Lei nº 8.112/1990.	87
2.1.6 CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS	89
2.1.6.1 INFORMAÇÃO	89
Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos.....	89
2.1.7 ELABORAÇÃO DAS PEÇAS DO PROCESSO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2013	92
2.1.7.1 CONSTATAÇÃO	92
Falhas na elaboração do Relatório de Gestão do Exercício de 2013.....	92

1. AVIAÇÃO CIVIL – 2017

1.1 FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA AVIAÇÃO CIVIL – 20SW

1.1.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Execução Orçamentária da Ação 20SW

A execução físico-financeira de ações da Lei Orçamentária Anual - LOA relativas ao Programa 2017 – Aviação Civil foi objeto de questionamento feito por meio da Solicitação de Auditoria nº 17/2014, cuja resposta, encaminhada pelo Ofício nº 71/SE/SAC-PR, de 7/3/2014, foi transcrita no quadro abaixo.

Quadro 9 – Execução físico-financeira da Ação 20SW

Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)	
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)
20SW – Formação e Capacitação de Profissionais da Aviação Civil								
Profissional capacitado - unidade	9.120.260	9.120.260	2.889.170	31,68	366	607	523,53	165,85
0001 - Nacional - 23/01/2014	9.120.260	9.120.260	2.889.170	31,68	366	607	523,53	165,85
Questionamento da Ciset: Esclarecer o alcance de realização física (607) em relação à meta (366)								
<p>Manifestação da SAC: A meta informada refere-se à capacitação de 607 profissionais do setor aéreo civil, os quais podem ser distribuídos nas seguintes áreas profissionais: 386 bombeiros de aeródromo; 155 gestores e/ou administradores de aeroportos regionais; e 66 gerentes de seções contra incêndio de aeroportos regionais.</p> <p>Os três tipos de capacitação oferecidos pela SAC-PR derivaram de duas ações governamentais destinadas ao atendimento de profissionais de aeroportos regionais.</p> <p>A primeira foi originada em parceria estabelecida com o Comando da Aeronáutica para a formação de bombeiros de aeródromo, que são profissionais de nível técnico-operacional, por meio de termo de Cooperação.</p> <p>A segunda decorreu de contratação da Infraero para a disponibilização de cursos gerenciais para profissionais de aeroportos regionais, por meio de contrato administrativo.</p> <p>Ressalta-se que houve superação da meta física inicialmente programada (366) em 66%, condicionando o alcance da meta de 607 profissionais capacitados.</p> <p>Conquanto tenha havido a superação da meta inicial em 66%, cabe enfatizar que, antes do fechamento do “Módulo de Captação” do acompanhamento orçamentário do SIOP, foi informada nova meta com o valor de 607, ocasionando uma reprogramação da meta inicial. Essa reprogramação teve o intuito de melhor adequar o orçamento utilizado no exercício financeiro de 2013 com os resultados alcançados no respectivo exercício.</p>								
Esclarecimento da Ciset: a unidade retificou por meio do Ofício nº 95/SE/SAC-PR, de 18/3/2014, a quantidade de pessoas capacitadas. Foram ao todo 606, e não as 607								

informadas no SIOP.
Questionamento da Ciset: Esclarecer o percentual de execução física (165,85%) em relação à financeira (31,68%)
Manifestação da SAC: <i>A consecução integral da meta foi possível devido ao fato de que o COMAER utilizou meios e recursos próprios, que serão posteriormente repostos com a execução de todas as fases das despesas atreladas à realização do objeto, a fim de evitar a não realização das turmas inicialmente programadas.</i>
Questionamento da Ciset: Justificar a baixa execução financeira (31,68%)
Manifestação SAC: <i>A não liquidação integral da despesa empenhada está relacionada tão somente à formação de bombeiros de aeródromo. A consecução da parte da meta relacionada à formação desses profissionais (386 bombeiros de aeródromo) se deu por meio de execução descentralizada da atividade de formação, ou seja, coube ao Comando da Aeronáutica (COMAER) a realização dos cursos planejados, como dito acima.</i> <i>Embora todos os recursos destinados ao citado Termo de Cooperação tenham sido empenhados, a liquidação de parte da despesa ficou prejudicada por problemas relacionados a atrasos na conclusão de processos licitatórios.</i>

Fonte: SIOP e Ofício nº 71/SE/SAC-PR, de 7/3/2014

1.1.2 ESCOPO AJUSTADO COM O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E ESTA SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO, COM BASE NO ARTIGO 9º, § 6º DA DN 132/2013.

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Programa de Capacitação de recursos humanos para a aviação civil brasileira

O Governo Federal anunciou, em 20/12/2012, o “Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL-Aeroportos)”, que visa melhorar a qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária, ampliar a oferta de transporte aéreo à população brasileira e reconstruir a rede de aviação regional. Para tanto, são previstos investimentos de R\$ 7,3 bilhões³, com recursos 100% pertencentes à União, originários do FNAC, contemplando um total de 270 aeroportos.

Com o intuito de viabilizar o programa na parte de recursos humanos, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SAC/PR iniciou o desenvolvimento de uma política pública de fomento à formação para a aviação civil brasileira por meio de ações de capacitação realizadas em 2013.

Uma dessas ações foi a realização de cursos para formação de bombeiros de aeródromos, que objetiva a formação de profissionais para atuar em aeroportos regionais, mitigando os atuais déficits de contingentes operacionais das seções contra incêndio e possibilitando o cumprimento das regras previstas pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, conforme informado no Memorando nº 13/SENAV/SAC-PR, de 25/2/2014, encaminhado pelo Ofício nº 56/SE/SAC-PR, de 25/2/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2014, transcrito a seguir:

3 Os investimentos previstos são da ordem de R\$ 1,7 bilhão em 67 aeroportos na região Norte; R\$ 2,1 bilhões em 64 aeroportos na região Nordeste; R\$ 924 milhões em 31 aeroportos no Centro-Oeste; R\$ 1,6 bilhão em 65 aeroportos no Sudeste; e R\$ 994 milhões em 43 aeroportos na região Sul.

Uma destas ações foi a realização de cursos para a formação de bombeiros de aeródromos, que teve como objetivo possibilitar aos aeroportos brasileiros o cumprimento das regras previstas na Resolução nº 279, de 10 de julho de 2013, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis (SESCINC), no âmbito da ANAC.

Tais critérios dizem respeito, dentre outros aspectos, aos requisitos quantitativos e qualitativos de alocação de profissionais, qualificados como bombeiros de aeródromos, nas seções de contra incêndio dos aeroportos. Esses critérios refletem o dimensionamento dos serviços de prevenção, salvamento e combate a incêndio a serem prestados em aeródromos civis e são definidos de acordo com a classe do aeródromo, que é relativa ao fluxo de passageiros por ano, e o nível de proteção contra incêndio requerido do aeroporto, que é determinado pelo tamanho da maior aeronave que ali opera.

O não cumprimento dos requisitos estabelecidos na norma citada pode ocasionar a redução do nível de proteção contra incêndio do aeródromo, implicando em restrição à operação de voos com aeronaves de determinado porte no aeroporto, ou até mesmo a suspensão das operações com aeronaves no aeródromo.

Previamente à realização do curso, a SAC/PR realizou o mapeamento dos déficits dos contingentes operacionais das seções de Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis - SESCINC dos aeroportos regionais envolvidos no PIL Aeroportos com base nos déficits apurados pela ANAC e nas necessidades informadas pelos operadores desses aeródromos.

A partir deste levantamento, a Secretaria firmou com o Comando da Aeronáutica (Diretoria de Engenharia da Aeronáutica – COMAER/DIRENG) o Termo de Cooperação nº 1/2013 (folhas 213 à 245 do Processo nº 00055.00065/2013-75) para capacitação de Bombeiros de Aeronáutica pelo COMAER/DIRENG. Assinado em 12/7/2013, com vigência de 12 meses a partir da assinatura, o instrumento tem valor global de R\$ 16.096.215,78 (sendo R\$ 8.085.824,51 para o exercício de 2013 e R\$ 8.010.391,27 para 2014) e foi publicado no Diário Oficial da União de 12/7/2013, Seção 3, Página 5.⁴

A Secretaria informou que o calendário de cursos, os aeroportos a serem atendidos e as datas de realização dos cursos foram definidos em parceria com o COMAR/DIRENG, como exposto no Memorando nº 13/SENAV/SAC-PR, de 25/2/2014, encaminhado pelo Ofício nº 56/SE/SAC-PR, de 25/2/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2014. A SAC, por meio do mesmo ofício, apresentou também esclarecimentos sobre o funcionamento do curso:

Os cursos de formação de bombeiros de aeródromo foram ofertados pela Diretoria de Engenharia da Aeronáutica – DIRENG em duas fases. A primeira fase foi à distância (EAD), com duração de cinco semanas. A segunda fase foi presencial, com duração de quatro semanas em uma Unidade Militar da Aeronáutica. É importante ressaltar que o curso oferecido pela DIRENG é reconhecido pela ANAC.

4 Em 29/11/2013 foi firmado o Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Cooperação (folhas 319 à 324 Processo nº 00055.00065/2013-75) com objetivo de alterar o cronograma de execução dos Cursos Básicos de Bombeiros de Aeronáutica (CBBA) para 2014 e a natureza de despesa dos recursos previstos no cronograma de desembolso do plano de trabalho: 339015; 339030; 339033; 339039; 449051 e 449052.

Na fase presencial, os alunos receberam gratuitamente material didático, o equipamento para a prática da atividade, além de alojamento e refeições. Ao final, os alunos que obtiveram desempenho compatível com as funções profissionais a serem exercidas e os índices mínimos exigidos receberam certificado de conclusão do curso para poderem atuar como bombeiros de aeródromo em aeroportos brasileiros.

A descentralização dos recursos, conforme cláusula IV, item 6, subitem 6.2, do Termo de Cooperação, seria efetuada no SIAFI por meio de Nota de Movimentação de Crédito (NC), de acordo com o Cronograma de Descentralização de Créditos Orçamentários previsto para 2013, transcrito a seguir:

Quadro 10 – Cronograma de Descentralização de Créditos Orçamentários para execução do Programa de Capacitação

Ação Orçamentária 20SW								Totais (R\$)
Desembolsos efetuados em 2013								
Atividades	Natureza da Despesa	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
Diárias	339015		86.080,40		80.000,00	80.000,00		246.080,40
Passagens	339033		34.000,00		25.000,00	25.000,00		84.000,00
Custeio dos cursos (12 turmas + aproveitamento) – Materiais	339030		349.324,47					349.324,47
Custeio dos cursos (12 turmas + aproveitamento) – Serviços	339039		1.139.241,40					1.139.241,40
Custeio Setup * (08 OM sede) – Materiais	339030		3.787.178,24					3.787.178,24
Investimentos (08 OM sede) – Obras	449051		2.080.000,00					2.080.000,00
Investimentos (08 OM sede) – Materiais Permanentes	449052		400.000,00					400.000,00
			7.875.824,51		105.000,00	105.000,00		8.085.824,51

Fonte: Processo nº 00055.00065/2013-75, folha 233.

Contudo, diante da análise do Processo nº 00055.00065/2013-75, verificamos que as descentralizações ocorreram conforme a seguir:

Quadro 11 – Notas de Crédito emitidas em 2013 para o Programa de Capacitação

Nota de Movimentação de Crédito (NC)				
UG/Emitente: 110591 – FNAC				
Nº	Data	Valor (R\$)		
		Global	Por Natureza da Despesa (ND)	
			ND	Valor (R\$)
2013NC000029	26/7/2013	4.500.080,40	339015	126.080,40
			339033	74.000,00
			339030	2.000.000,00
			339039	800.000,00
			449051	1.200.000,00
			449052	300.000,00
2013NC000038	1/11/2013	1.100.000,00	339030	1.000.000,00
			449052	100.000,00
2013NC000047	6/12/2013	2.485.744,11	339030	380.000,00
			339039	1.225.744,11
			449052	880.000,00
TOTAL				8.085.824,51

Fonte: Processo nº 00055.00065/2013-75, folhas 253, 263 e 328

Questionada por meio da Solicitação de Auditoria – nº 27/2014 – OS nº 2014/0009 sobre as divergências existentes entre as datas de emissão das Notas de Movimentação de Crédito

(SIAFI) e as datas estabelecidas no Cronograma de Desembolso do Termo de Cooperação a Unidade, por meio do Memorando nº 19/SENAV/SAC-PR de 17/3/2014, encaminhado pelo Ofício nº 95/SE/SAC-PR, a SAC informou:

As divergências entre as datas previstas e efetivamente concretizadas das descentralizações de crédito se devem, a partir de agosto de 2013, à edição da Portaria nº 268, de 30 de julho de 2013, do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (MPOG), publicada no DOU de 31/7/2013, seção I, página 100, segundo a qual houve necessidade de todas as despesas serem empenhadas, pela DIRENG ou por outras Organizações Militares do COMAER, por meio dos créditos orçamentários descentralizados pela SAC-PR na Ação 20SW, tanto com materiais de consumo, quanto com Serviços de Terceiros (339039), só poderiam ser efetuadas nos subitens despesas que não se encontram restritos naquele normativo. Isso gerou a necessidade de realocação de créditos orçamentários dentro das naturezas de despesa já previstas, o que levou à assinatura do primeiro termo aditivo ao termo de cooperação, que formalizou esse remanejo de recursos. Então somente após a formalização desse termo aditivo houve a descentralização de créditos por meio das respectivas Notas de Movimentação de Crédito (NC).

O Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Cooperação⁵, assinado em 29/11/2013, alterou o cronograma de execução dos Cursos Básicos de Bombeiros de Aeronáutica (CBBA) para 2014 e a natureza de despesa dos recursos previstos no cronograma de desembolso do plano de trabalho: 339015; 339030; 339033; 339039; 449051 e 449052.

No Memorando acima mencionado, a Unidade informou, igualmente, sobre os controles para o cumprimento do cronograma de desembolso, conforme transcrevemos:

Este departamento (DGPLANAV) emitiu pedidos para as descentralizações de crédito, por meio de despachos do processo administrativo ao departamento de Administração Interna (DEADI) da SAC-PR, à medida que as datas estipuladas no cronograma de desembolso deveriam ser cumpridas.

Nos casos em que não foi possível o cumprimento fiel do cronograma, este departamento procedeu o acompanhamento dos saldos a serem descentralizados, remetendo-os por meio de pedidos posteriores, conforme houvesse disponibilidade de limite de movimentação e empenho.

A partir do recebimento dos pedidos de descentralização de créditos, coube ao DEADI proceder aos devidos lançamentos no SIAFI, respeitada a disponibilidade de limite de movimentação e empenho. A transferência dos respectivos recursos financeiros ao COMAER se deu a partir das solicitações enviadas por aquele comando.

Ao final do exercício de 2013, foram formados 386⁶ Bombeiros de Aeródromos capacitados, em 57 aeroportos regionais, localizados em 13 estados da federação.

Ainda no exercício de 2013, foram realizadas outras ações de capacitação: Curso de Capacitação de Gestores de Aeroportos Regionais e Curso de Capacitação em Gestão de Serviços de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndios em Aeródromos Civis – SESCINC.

Para a realização destes cursos, a SAC/PR firmou com a Empresa de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero o Contrato nº 13/SAC-PR/2013, assinado em 27/8/2013, no valor de R\$ 721.857,60, cujo objeto foi dividido em: a) *Objeto I – Prestação de serviços especializados*

5 folhas 319 à 324 do Processo nº 00055.00065/2013-75.

6 Conforme Memorando nº 13/SENAV/SAC-PR, de 25/2/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 56/SE/SAC-PR, de 25/2/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2014, o total aprovado representa 78% das 498 vagas cedidas.

de desenvolvimento de curso básico de gestores de aeroportos regionais brasileiros e aplicação do curso desenvolvido para turmas designadas pela SAC/PR; e b) Objeto II - Prestação de serviços de aplicação de curso básico de gestão dos serviços de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndios em Aeródromos Civis – SESCINC – para turmas designadas pela SAC/PR.

Quanto ao curso de Capacitação de Gestores de Aeroportos Regionais, a SAC/PR informou pelo Memorando nº 17/SENAV/SAC-PR, de 10/3/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 77/SE/SAC-PR, de 11/3/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 22/2014:

Conforme previsto no referido contrato, foram aplicadas 06 turmas de cursos básicos de capacitação para gestores de aeroportos regionais. Foram definidas como cidades-sede dos cursos as cidades de São Manoel/SP (período: 09 a 13/09/13), Belo Horizonte/MG (período: 23 a 27/9/13), Porto Alegre/RS (período: 07 a 11/10/13), Salvador/BA (período: 14 a 18/10/13), Cuiabá/MT (período: 21 a 25/10/13) e Manaus/AM (período 04 a 08/11/13). No total foram oferecidas 240 vagas, sendo inscritos 158 participantes, dos quais 154 foram aprovados.

(...)

O Programa de Capacitação atendeu em 2013 um total de 95 aeroportos, sendo 13 na região Centro-Oeste, 14 na região Nordeste, 15 na região Norte, 37 na região Sudeste e 16 na região Sul.

Sobre o Curso de Capacitação de Gestores de SESCINC, o documento supramencionado informou:

Conforme previsto no contrato com a Infraero, foram aplicadas 02 turmas de cursos básicos de capacitação para gestores de SESCINC. As duas turmas foram sediadas na cidade de Belo Horizonte/MG, sendo realizadas no aeroporto de Cofins nos períodos de 18 a 21/11/2013 (1ª turma) e 25 a 28/1/2013 (2ª turma). No total foram oferecidas 82 vagas, foram inscritos 66 participantes, sendo todos aprovados.

(...)

O Programa de Capacitação atendeu em 2013 um total de 53 aeroportos, sendo 08 na região Norte, 11 na região Nordeste, 06 na região Centro-oeste, 15 na região Sul e 13 na região Sudeste.

A Secretaria informou, ainda, que apesar da previsão de datas em cronograma inicial, houve alteração nas datas de aplicação das turmas 04, 05 e 06 do Objeto I e turmas 01 e 02 do Objeto II, em função de necessidades de serviço atreladas ao planejamento das turmas. Contudo, não houve prejuízo nas aplicações e todas as turmas foram executadas a contento.

Por fim, conforme informado pela SAC/PR no Memorando nº 19/SENAV/SAC-PR, de 17/3/2014, encaminhado pelo Ofício nº 95/SE/SAC-PR, o programa resultou na capacitação de 606 profissionais. Além disso, a *ação da SAC-PR em parceria com o COMAER possibilitou em 2013 a mudança do status de 22 aeroportos regionais antes classificados pela ANAC como restritos ou prestes a serem restritos à operação de voos regulares para aptos a esse tipo de operação.*

As falhas formais detectadas na atuação da SAC-PR para o acompanhamento e planejamento do Programa de Capacitação estão descritas na *Informação 1.1.3.1 e Constatação 1.1.3.2* deste relatório.

1.1.3 GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS

1.1.3.1 INFORMAÇÃO

Trata-se do Termo de Cooperação nº 1/2013 para capacitação de Bombeiros de Aeronáutica pelo COMAER/DIRENG; assinado em 12/7/2013, com vigência de 12 meses a partir da assinatura; no valor global de R\$ 16.096.215,78 (sendo R\$ 8.085.824,51 para o exercício de 2013 e R\$ 8.010.391,27 para 2014); publicado no Diário Oficial da União de 12/7/2013, Seção 3, Página 5.

De acordo com o mencionado termo, em 28/1/2014 encerrou o prazo para apresentação, pelo COMAER, do Relatório Semestral dos Resultados Alcançados exigido na cláusula IV, subitem 8.3. Contudo, em que pese a exigência, a SAC/PR não reclamou tempestivamente o documento.

Por fim, em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada nova manifestação do gestor nos seguintes termos:

No mês de março de 2014, esta Secretaria cobrou dos responsáveis pela execução, por parte do Comando da Aeronáutica, do Termo de Cooperação nº 1/2013 o envio do Relatório de Resultados Alcançados previsto no dispositivo supracitado do acordo em questão.

O Comando da Aeronáutica, então, providenciou a elaboração do relatório solicitado, enviando-o por meio do Ofício 14/EPED/8135, em 24 de março de 2014. Esses documentos foram incorporados ao processo administrativo anteriormente mencionado e constam nas folhas de números 1040 a 1043. Seguem, em anexo, cópias do referido ofício e relatório.

Considera-se, assim, cumpridas as formalidades exigidas na Cláusula IV, subitem 8.3, do termo de cooperação, ainda que intempestivamente.

1.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de designação formal de representante para acompanhamento e fiscalização do Termo de Cooperação nº 1/2013.

Fato:

Trata-se do Termo de Cooperação nº 1/2013 para capacitação de Bombeiros de Aeronáutica pelo COMAER/DIRENG. O instrumento foi assinado em 12/7/2013, com vigência de 12 meses a partir da assinatura, no valor global de R\$ 16.096.215,78 (sendo R\$ 8.085.824,51 para o exercício de 2013 e R\$ 8.010.391,27 para 2014) e foi publicado no Diário Oficial da União de 12/7/2013, Seção 3, Página 5.

Pela análise dos autos do processo, verifica-se que ocorreu a descentralização orçamentária dos créditos, por meio da Nota de Movimentação de Crédito 2013NC000025, em 26/7/2013. Entretanto, embora exista acompanhamento de fato por representantes da SAC, não houve designação formal de servidores para acompanhamento e fiscalização do Termo de Cooperação nº 1/2013, em desacordo com a Cláusula IV, subitem 3.1.7, do referido termo.

Causa:

Fragilidades na gestão de transferências voluntárias.

Ausência de rotina para a verificação do cumprimento das formalidades.

Manifestação da Unidade:

A Unidade informou por meio do Memorando nº 19/SENAV/SAC-PR de 17/3/2014, encaminhado pelo Ofício nº 95/SE/SAC-PR:

No que se refere ao Termo de Cooperação nº 1/2013 firmado entre a SAC-PR e o COMAER/DIRENG, os servidores N. R. P. N. e W. C. B. têm atuado como representantes da SAC-PR para acompanhar a execução do Termo de Cooperação.

Complementarmente, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, após a apresentação da versão preliminar deste relatório, foi apresentada manifestação do gestor nos seguintes termos:

Foi assinada, pelo Secretário de Navegação Aérea Civil, em 2 de abril de 2014, a Portaria nº 01/2014, constante na folha 1052 do Processo Administrativo 00055.000655/2010-75 (processo administrativo de instrução e acompanhamento dos atos e fatos do Termo de Cooperação nº 1/2013), com o objetivo de designar representante para o acompanhamento, fiscalização e supervisão do Termo de Cooperação nº 1/2013.

A referida portaria (cópia anexa) designou como representante titular para acompanhamento, fiscalização e supervisão do Termo de Cooperação nº 1/2013 o servidor W. C. B. e como representante o servidor N. R. P. N.

A equipe da Ciset/PR reproduziu apenas as iniciais dos nomes dos servidores mencionados pela SAC, em atendimento ao Manual de Redação de Relatório do Controle Interno emitido em maio de 2014 pela CGU.

Análise da manifestação da Unidade:

A manifestação inicial da Unidade não afastou a constatação. Assim, visto que há no Termo de Cooperação nº 1/2013, Cláusula IV, subitem 3.1.7, que estabelece que o representante da administração que acompanhará a execução do objeto deve ser especificamente designado, conforme transcrevemos abaixo, permaneceu a necessidade de designar formalmente um responsável para o acompanhamento da execução do termo.

3.1.7. Acompanhar a execução do termo de Cooperação por meio de um representante especificamente designado, que anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto e adotando as medidas necessárias à regularização das falhas.

Todavia, tendo em vista a evidenciação da atuação do representante, bem como a manifestação apresentada após o encaminhamento do relatório preliminar, mantém-se apenas a recomendação quanto ao incremento dos controles por meio da instituição de rotina para evitar que a falha ocorra novamente.

Recomendação:

Recomendação 1: Instituir rotina ou *checklist*, em 60 dias, para utilização por toda a SAC/PR, visando a verificação das formalidades relacionadas às transferências de recursos realizadas pela Secretaria, dentre elas a designação tempestiva dos servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos termos de cooperação, convênios, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres.

1.2 ELABORAÇÃO DE DIAGNÓSTICO SOBRE A AVIAÇÃO CIVIL – 211I

1.2.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Dado sobre a execução orçamentária da Ação 211I

A execução físico-financeira de ações da Lei Orçamentária Anual - LOA relativas ao Programa 2017 – Aviação Civil foi objeto de questionamento feito por meio da Solicitação de Auditoria nº 17/2014, cuja resposta, encaminhada pelo Ofício nº 71/SE/SAC-PR, de 7/3/2014, foi transcrita no quadro abaixo.

Cabe esclarecer que a análise da equipe de auditoria sobre a execução físico-financeira da Ação 211I está consubstanciada na *Constatação 1.2.1.2* deste relatório.

Quadro 12 – Execução físico-financeira da Ação 211I

Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)	
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)
211I – Elaboração de Diagnósticos sobre Aviação Civil								
Diagnóstico elaborado - unidade	11.641.400	11.641.400	0	-	1	1	-	100,00
0001 - Nacional - 08/01/2014	11.641.400	11.641.400	0	-	1	1	-	100,00

Questionamento da Ciset: Justificar a não execução.

Manifestação da SAC: *Esta dotação inicial foi prevista com o objetivo da SAC/PR buscar apoio junto às instituições de ensino superior para a realização de estudos e pesquisas visando o planejamento do sistema aeroportuário do país e a estruturação do planejamento da SAC/PR para o setor.*

Neste contexto, a SAC/PR iniciou tratativas com as instituições de ensino superior, a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA, em final de 2012 e início de 2013. Estas tratativas culminaram na proposta de celebração de Termo de Cooperação entre a SAC/PR e a UFSC, que foi inicialmente tramitado pela Secretaria de Aeroportos da SAC/PR, por meio da Nota Técnica nº 47/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 23 de agosto de 2013.

O Termo de Cooperação nº 04/2013, foi celebrado entre a SAC/PR e a UFSC em 27 de novembro de 2013, e a primeira parcela de R\$ 7.587.205,00 foi empenhada em 12 de dezembro de 2013, com transferência do recurso financeiro para a UFSC em 31 de janeiro de 2014, devido à disponibilidade de limite financeiro da SAC/PR em 2013.

Por estas razões supracitadas, que as metas financeiras e físicas não foram atingidas em 2013.

Fonte: SIOP e Ofício nº 71/SE/SAC-PR, de 7/3/2014

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Dados de execução física do SIOP não refletem o desempenho da Ação 211I do Programa 2017 – Aviação Civil.

Fato:

Apesar de constar no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) a elaboração de 1 diagnóstico, o que representaria 100% da meta física da Ação 211I, conforme informado pela unidade por meio do Ofício nº 71/SE/SAC-PR, não houve execução durante o exercício, já que

a primeira parcela para a Universidade Federal de Santa Catarina, R\$ 7.587.205,00, foi empenhada em 12/12/2013.

Causa:

Interpretação da Unidade quanto ao preenchimento do SIOP.

Manifestação da Unidade:

A SAC tomou conhecimento da impropriedade durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocasião em que as recomendações propostas pela equipe de auditoria foram discutidas. A Unidade teve oportunidade de se manifestar quando da apresentação da versão preliminar deste relatório, mas não o fez.

Análise da Equipe de Auditoria:

Esta equipe de auditoria entende que a SAC deve seguir as unidades das metas propostas. Portanto, deve registrar como meta física a quantidade que de fato representar a produção do diagnóstico pretendido.

Para o registro do que a SAC realizou no exercício como preparação para o alcance da metas proposta, outros campos no SIOP podem ser preenchidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar as unidades das metas propostas ao registrar dados no SIOP.

Recomendação 2: Utilizar outros campos do SIOP para registrar execuções preparatórias para o alcance das metas propostas.

1.3 CONSTRUÇÃO, REFORMA E REAPARELHAMENTO DE AEROPORTOS E AERÓDROMOS DE INTERESSE REGIONAL – 14UB E DE INTERESSE FEDERAL – 14UC

1.3.1 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.3.1.1 INFORMAÇÃO

Execução Orçamentária das Ações 14UB e 14UC

A execução físico-financeira de ações da Lei Orçamentária Anual - LOA relativas ao Programa 2017 – Aviação Civil foi objeto de questionamento feito por meio da Solicitação de Auditoria nº 17/2014, cuja resposta, encaminhada pelo Ofício nº 71/SE/SAC-PR, de 7/3/2014, foi transcrita no quadro abaixo.

Cabe esclarecer que a análise da equipe de auditoria sobre a execução físico-financeira da Ação 14UB está consubstanciada na *Constatação 1.3.1.2* deste relatório.

Quadro 13 – Execução físico-financeira da Ações 14UB e 14UC

Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade		Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)	
		Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia
		(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)
14UB – Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional									
Aeroporto adequado - unidade		496.000.827	284.390.570	2.300.000	0,81	26	55	26.156,32	211,54
0001 - Nacional - 08/01/2014		417.000.000	205.389.743	2.300.000	1,12	21	55	23.388,07	261,90

Questionamento da Ciset: Informar o motivo da readequação da dotação.									
Manifestação da SAC: A ação 14UB teve cancelamento de dotação orçamentária para atender à suplementação da ação 00MU de Aporte às SPE's, sem contudo prejudicar o planejamento do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (Regionais) para o exercício de 2013.									
Questionamento da Ciset: Justificar a baixa execução financeira (1,12%) em relação à física (55).									
Manifestação da SAC: Dos R\$ 205,3 milhões (exceto emendas parlamentares) de dotação orçamentária, foram liquidados R\$ 2,3 milhões ao Banco do Brasil S.A., os quais se referem aos estudos e projetos contratados no âmbito do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (Regionais), tendo sido realizados, em 2013, serviços de aerofotogrametria e perfilamento a laser (topografia) em 55 aeródromos regionais. O aumento da meta física executada se deve a alterações na estratégia de contratação adotada pelo Banco do Brasil S.A., optando-se por licitar lotes maiores de aeroportos. Essa mesma alteração na estratégia ocasionou um replanejamento do cronograma físico-financeiro, o que, aliado ao fato de as licitações/contratações terem atrasado e ao limite de pagamento (financeiro) disponível, resultaram numa execução financeira aquém do programado.									
Questionamento da Ciset: Esclarecer o alcance de execução física de 55 aeroportos adequados em comparação ao previsto de 21.									
Manifestação da SAC: O aumento da meta física executada se deve a alterações na estratégia de contratação adotada pelo Banco do Brasil S.A., optando-se por licitar os estudos e projetos em lotes maiores de aeroportos. Dessa forma, foram realizados, em 2013, serviços de aerofotogrametria e perfilamento a laser (topografia) em 55 aeródromos regionais.									
Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)		
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia	
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)	
14UB – Construção, Reforma e Reparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional									
0111 - No Município de Ji-Paraná - RO - 08/01/2014	20.000.000	20.000.000	0	-	1	0	-	0,00	
Questionamento da Ciset: Justificar a não execução.									
Manifestação da SAC: Trata-se de emenda parlamentar não liberada ou executada. Destaca-se que a referida localidade/aeroporto foi contemplada no Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (Regionais).									
Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)		
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia	
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)	
14UB – Construção, Reforma e Reparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional									
1156 - No Município de Sobral - CE - 08/01/2014	16.894.000	16.894.000	0	-	1	0	-	0,00	

Questionamento da Ciset: Justificar a não execução.									
Manifestação da SAC: <i>Trata-se de emenda parlamentar não liberada ou executada. Destaca-se que a referida localidade/aeroporto foi contemplada no Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (Regionais).</i>									
Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)		
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia	
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)	
14UB – Construção, Reforma e Reparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional									
1261 - No Município de Mossoró - RN - 08/01/2014	21.606.827	21.606.827	0	-	1	0	-	0,00	
Questionamento da Ciset: Justificar a não execução.									
Manifestação da SAC: <i>Trata-se de emenda parlamentar não liberada ou executada. Destaca-se que a referida localidade/aeroporto foi contemplada no Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (Regionais).</i>									
Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)		
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia	
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)	
14UB – Construção, Reforma e Reparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional									
1964 - No Município de Barreiras - BA - 08/01/2014	500.000	500.000	0	-	1	0	-	0,00	
Questionamento da Ciset: Justificar a não execução.									
Manifestação da SAC: <i>Trata-se de emenda parlamentar não liberada ou executada. Destaca-se que a referida localidade/aeroporto foi contemplada no Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (Regionais).</i>									
Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)		
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia	
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)	
14UB – Construção, Reforma e Reparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional									
2338 - No Município de Vitória da Conquista - BA - 08/01/2014	20.000.000	20.000.000	0	-	1	0	-	0,00	
Questionamento Ciset: Justificar a não execução.									
Manifestação da SAC: <i>Trata-se de emenda parlamentar não liberada ou executada. Destaca-se que a referida localidade/aeroporto foi contemplada no Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (Regionais).</i>									
Ação Produto - Unidade Subtítulo - Data da Medição PO - Produto - Unidade	Financeiro (R\$ 1,00)				Físico		Indicadores (%)		
	Dotação Inicial	Dotação Atual	Liquidado	(%) Execução	Meta LOA	Realizado	Eficiência	Eficácia	
	(a)	(b)	(c)	[=100%] (c/b)	(d)	(e)	[>100%] (b/d)/(c/e)	[>100%] (e/d)	

14UC – Construção, Reforma e Reparelhamento das Infraestruturas Aeronáutica Civil e Aeroportuária de Interesse Federal								
Aeroporto adequado - unidade	151.019.101	151.019.101	82.464.042	54,61	38	28	134,94	73,68
0001 - Nacional 06/01/2014	151.019.101	151.019.101	82.464.042	54,61	38	28	134,94	73,68
Questionamento da Ciset: Justificar a baixa execução financeira (54,61%)								
Manifestação da SAC: <i>Como boa parte dos recursos foram descentralizados no segundo semestre de 2013, houve atrasos no início e na execução das obras em geral. Além disso, para algumas obras não havia o recurso financeiro no momento da liquidação do crédito, e, com isso, as empresas diminuïram o andamento da obra durante o período em que aguardavam a liquidação do crédito.</i>								
Questionamento da Ciset: Esclarecer o percentual de execução financeira (54,61%) em relação à física (73,68%)								
Manifestação da SAC: <i>O percentual de execução física e financeira justifica-se em virtude do cancelamento de 03 (três) processos licitatórios já realizados e 07 (sete) novos processos que não foram autorizados por insuficiência de crédito orçamentário, bem como devido à concentração de recursos descentralizados no segundo semestre de 2013.</i>								

Fonte: SIOP

1.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Dados de execução física do SIOP não refletem o desempenho da Ação 14UB do Programa 2017 – Aviação Civil.

Fato:

Referente à Ação 14UB – Construção, Reforma e Reparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional, verificou-se por meio de consulta SIOP que, no âmbito nacional, para uma execução financeira de 1,12% da meta, obteve-se uma execução física 161,90% maior que a prevista. Ante a incompatibilidade entre a baixa execução financeira e a alta execução física lançada em sistema, diligenciou-se o gestor que, conforme exposto na *Informação 1.3.1.1*, justificou que a divergência explica-se pela mudança na estratégia da ação, que passou a ser executada em parceria com o Banco do Brasil. Assim, a baixa execução financeira foi justificada pelo atraso em processos licitatórios conduzidos pelo banco, enquanto a meta física foi considerada inadequada para registrar a nova forma de atuação adotada pelo Banco, que passou a executar. Porém, verifica-se que a unidade de medida da meta física é *aeroporto adequado*, enquanto que o gestor informa a realização de *estudos de topografia* no SIOP, que é um dos primeiros passos para a efetiva adequação de um aeroporto.

Causa:

Interpretação da Unidade quanto ao preenchimento do SIOP.

Manifestação da Unidade:

A SAC tomou conhecimento da impropriedade durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, ocasião em que as recomendações propostas pela equipe de auditoria foram

discutidas. A Unidade teve oportunidade de se manifestar quando da apresentação da versão preliminar deste relatório, mas não o fez.

Análise da Equipe de Auditoria:

Esta equipe de auditoria entende que a SAC deve seguir as unidades das metas propostas. Portanto, para o caso da Ação 14UB, deve registrar como meta física executada aquilo que de fato representar a quantidade de aeroportos adequados.

Para o registro do que a SAC realizou no exercício como preparação para o alcance das metas propostas, outros campos no SIOP podem ser preenchidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar as unidades das metas propostas ao registrar dados no SIOP.

Recomendação 2: Utilizar outros campos do SIOP para registrar execuções preparatórias para o alcance das metas propostas.

1.3.2 ESCOPO AJUSTADO COM O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E ESTA SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO, COM BASE NO ARTIGO 9º, § 6º DA DN 132/2013.

1.3.2.1 INFORMAÇÃO

Plano de Estímulo à Aviação Regional: principais acontecimentos no exercício de 2013

I - Histórico

Previamente ao atual Programa de Incentivo à Aviação Regional, estava em andamento o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA⁷, criado pela Lei nº 8.399, de 7/1/1992. A mencionada legislação destinava, em seu artigo 1º, § 2º, a parcela de 20% dos recursos originados do adicional tarifário⁸ incidente sobre as tarifas aeroportuárias tratadas na Lei nº 6.009/1973, para constituir o suporte financeiro do programa a ser executado por convênios entre os governos estaduais e o Departamento de Aviação Civil, do Ministério da Aeronáutica.

O PROFAA começou a funcionar efetivamente em 1995, com estruturação e gerenciamento de recursos a cargo do Departamento de Aviação Civil-DAC⁹, do Ministério da Aeronáutica.

Com o advento da Lei nº 12.462/2011¹⁰, a responsabilidade por administrar os recursos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil¹¹ migrou para a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República-SAC/PR. Além disso, a lei mencionada criou o

7 O PROFAA foi criado pela Lei 8.399/1992 para a reforma e a expansão de aeroportos e aeródromos de interesse estadual ou regional, por meio da formalização de convênio específico firmado entre os governos estaduais e o órgão federal gestor do programa, o qual atualmente é representado pela SAC. De acordo com o artigo 1º, § 2º, da Lei 8.399/1992, a parcela de 25,24% dos recursos originados pelo adicional tarifário criado pela Lei 7.920/1989, e incidentes sobre as tarifas aeroportuárias referidas no artigo 3º da Lei 6.009/1973, constituíam o suporte financeiro do PROFAA.

8. Criado pela Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989

9 Os recursos eram cedidos aos governos estaduais que participavam do programa por intermédio do Comando Aéreo Regional – Comar, cabendo ao DAC o planejamento da aplicação desses recursos, com base nas propostas apresentadas pelos governos estaduais.

10 Medida Provisória nº 527, de 18/3/2011, convertida na Lei nº 12.462, de 4/8/2011.

11 Artigo 24-D, Inciso VI, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC¹² para destinação dos recursos do sistema de aviação civil. Logo, passaram a ser recursos do fundo aqueles até então destinados ao PROFAA.

Ainda em 2011, no mês de novembro, outra alteração¹³, elencada na Medida Provisória nº 551/2011¹⁴, acresceu os recursos a serem repassados ao Fundo:

I - os referentes ao adicional tarifário previsto no art. 1º da Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989;

II - os referidos no art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999;

III - os valores devidos como contrapartida à União em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária;

IV - os rendimentos de suas aplicações financeiras; e

V - outros que lhe forem atribuídos.

§ 2º Os recursos do FNAC serão aplicados no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.

No ano seguinte, em 20/12/2012, o Governo Federal anunciou um novo plano de incentivo à Aviação Regional, o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL-Aeroportos), com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária, ampliar a oferta de transporte aéreo à população brasileira e reconstruir a rede de aviação regional. Para tanto, são previstos investimentos de R\$ 7,3 bilhões¹⁵, com recursos 100% pertencentes à União, originários do FNAC, contemplando um total de 270 aeroportos.

Para dar amparo legal aos investimentos, foi publicada a Medida Provisória nº 600/2012, que, entre outras disposições, definiu:

Art. 4º O art. 63 da Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 63. É instituído o Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC, de natureza contábil e financeira, vinculado à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, para destinação dos recursos do sistema de aviação civil.

§ 1º (...)

IV - os rendimentos de suas aplicações financeiras;

V - os que lhe forem atribuídos para os fins de que trata o art. 63-A; e

VI - outros que lhe forem atribuídos.

(...)

§ 6º Os recursos do FNAC, enquanto não destinados às finalidades previstas no art. 63-A, ficarão depositados na Conta Única do Tesouro Nacional.” (NR)

Art. 5º A Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 63-A:

12 Fundo de natureza contábil, vinculado à SAC/PR

13 artigo 63, § 1º, incisos I ao V.

14 Medida Provisória nº 551, de 22 de novembro de 2011, convertida na Lei nº 12.648, de 17/5/2012.

15 Os investimentos previstos são da ordem de R\$ 1,7 bilhão em 67 aeroportos na região Norte; R\$ 2,1 bilhões em 64 aeroportos na região Nordeste; R\$ 924 milhões em 31 aeroportos no Centro-Oeste; R\$ 1,6 bilhão em 65 aeroportos no Sudeste; e R\$ 994 milhões em 43 aeroportos na região Sul.

“Art. 63-A. Os recursos do FNAC serão geridos e administrados pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República ou, a seu critério, por instituição financeira pública federal, quando destinados à modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos.

§ 1º Para a consecução dos objetivos previstos no caput, a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, diretamente ou, a seu critério, por intermédio de instituição financeira pública federal, realizará procedimento licitatório, podendo, em nome próprio ou de terceiros, adquirir bens, contratar obras e serviços de engenharia e de técnicos especializados e utilizar-se do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC.

§ 2º Ato conjunto dos Ministros da Fazenda e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República fixará a remuneração de instituição financeira que prestar serviços, na forma deste artigo.”

No ano seguinte, enquanto a mencionada Medida Provisória tramitava no Congresso Nacional para ser convertida na Lei nº 12.833/2013, foi publicado o Decreto nº 8.024 de 4/6/2013¹⁶, em atendimento ao artigo 63-A da Lei nº 12.462/2011, para, entre outras disposições, indicar o Banco do Brasil S.A. como instituição financeira pública federal responsável por gerir e administrar os recursos do FNAC:

Art. 4º A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República poderá, em nome da União, firmar com o Banco do Brasil S.A. ou com suas subsidiárias contrato tendo por objeto a gestão financeira e a administração dos recursos do FNAC conforme previsto no art. 63-A da Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011 e no inciso I do parágrafo único do art. 3º.

Art. 5º Os recursos do FNAC destinados às finalidades previstas no art. 63-A da Lei nº 12.462, de 2011, serão transferidos ao Banco do Brasil S.A., conforme programação de aplicação de recursos aprovada pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e do que for estabelecido no contrato.

(...)

Art. 9º A Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República será responsável pelo acompanhamento e gestão do contrato firmado com o Banco do Brasil S.A., ou com suas subsidiárias, de forma a garantir a regularidade e a plena execução do objeto constante do contrato firmado entre as partes.

Sendo assim, a Secretaria passou atuar em duas frentes para melhoria e ampliação da estrutura dos aeroportos regionais: o PROFAA e o PIL Aeroportos (com recursos do FNAC). A legislação *não extinguiu o PROFAA, mas apenas criou um novo mecanismo com vistas a dar celeridade aos investimentos e a reduzir desigualdades entre os estados mais desenvolvidos e*

16 Art. 3º (...)

Parágrafo único. Os recursos do FNAC poderão ser aplicados:

I - pelo Banco do Brasil S.A., diretamente ou por suas subsidiárias, para, em nome da União e a critério da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, para aquisição de bens e contratação de obras e serviços de engenharia e técnicos especializados, voltados à modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos; e

II - no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos objetos de concessões públicas, desde que tais ações não constituam obrigação do concessionário, conforme estabelecido no contrato de concessão, nos termos das normas expedidas pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e pela Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

os mais carentes, conforme já mencionado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2109/2013-Plenário, que complementou:

98. A grande diferença entre o FNAC e o PROFAA reside na padronização e centralização das licitações na figura de uma instituição financeira federal, com a intenção de eliminar as constantes dificuldades técnicas enfrentadas pelos estados para contratar as obras previstas nos convênios celebrados com a SAC. Não obstante, a gestão e a manutenção dos aeroportos regionais continuarão a cargo dos estados e municípios.

II – Reforma e ampliação dos aeroportos selecionados no Plano de Estímulo à Aviação Regional, no exercício 2013

O Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL-Aeroportos) pretende reformar e ampliar 270 aeroportos localizados em diversos estados brasileiros, além da diversidade geográfica, estes aeroportos apresentam especificidades com relação à sua administração, demanda e estrutura.

Com objetivo de agilizar os procedimentos, os aeroportos selecionados para receber os investimentos do Plano de Estímulo à Aviação Regional foram divididos em grupos de atuação conforme a figura a seguir:

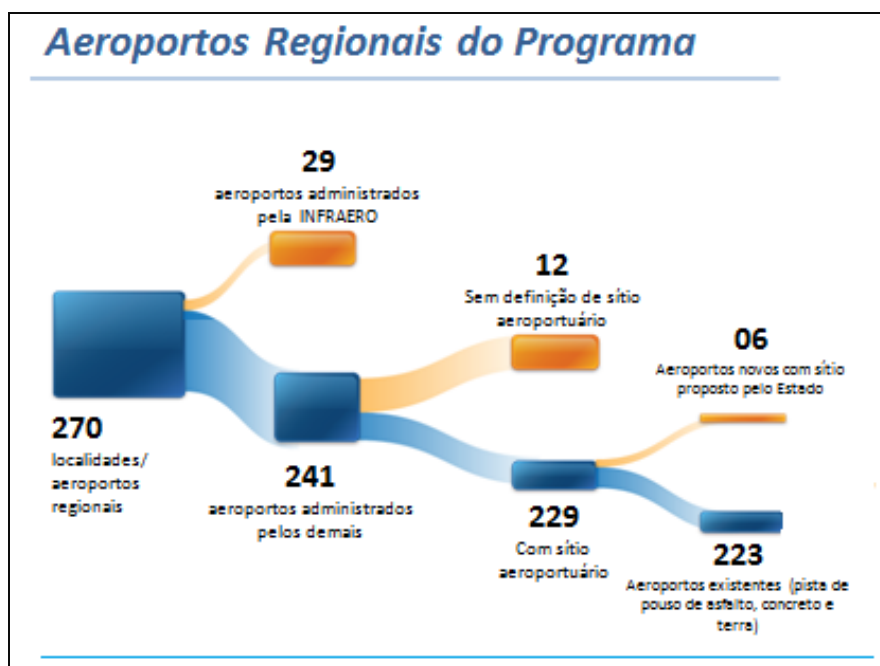


Figura 2: Aeroportos do Programa

Fonte: SAC/PR

Observação: Inicialmente foi feita divisão em 2 grupos: a) o grupo dos aeroportos administrados pela Infraero; e b) o grupo dos aeroportos não administrados pela Infraero. O grupo cujos aeroportos não são administrados pela Infraero foi subdividido em outros 2 grupos: b.1) aeroportos sem sítio aeroportuário definido; e b.2) aeroportos que já possuíam sítio aeroportuário. E este último grupo, subdividido novamente em: b.2.1) aeroportos novos (que serão construídos) com sítio proposto pelo Estado; e b.2.2) aeroportos já existentes mas que precisem de reparos.

Em todos os grupos de aeroportos o cronograma de procedimentos para realização das obras obedecerá às mesmas etapas: (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. Contudo, a execução dessas etapas poderá se dar de forma diferente conforme as especificidades de cada grupo.

A primeira etapa consistiu em dimensionar a demanda¹⁷ 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 das aeronaves de projeto¹⁸ que serão utilizadas como parâmetro quando da elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica - EVT¹⁹.

Para o grupo de aeroportos administrados pela Infraero, os estudos de dimensionamento foram realizados por aquela empresa. Para os outros aeroportos, o estudo coube à SAC/PR, que selecionou 3 categorias²⁰ de aeronaves, conforme a seguir:

➤ ATR - 42 – 300 (2C)	➤ AIRBUS A 319 (3C)	➤ BOEING B 737-800 (4C)
		
ATR-42-300 QC Capacidade de assentos: 46 a 50 Comprimento da aeronave : 22,67 m Altura: 7,59 m Envergadura: 24,37 m Peso máximo de decolagem: 17.300 kg Alcance: 2.700 km Propulsão: Turbo hélice	AIRBUS A319 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	BOEING B 737-800 Capacidade de assentos: 162 a 189 Comprimento da aeronave : 39,50 m Altura: 12,50 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

17 Para o grupo de aeroportos administrados pela Infraero o dimensionamento da demanda foi elaborado por aquela Unidade e encaminhado à SAC/PR contendo: 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.

Para o restante dos aeroportos o estudo em questão coube à SAC/PR que considerou: a quantidade de passageiros e aeronaves (hora-pico e anual); tipo de aeronave utilizada pelos aeroportos; tendência de crescimento e o cenário de Terminal de Passageiros – TPS para 2035. Neste caso foram selecionadas 3 categorias de aeronaves a serem consideradas no Estudo de Viabilidade Técnica – EVT que definirá as 2 que serão definidas como as aeronaves de projeto (se necessário poderá ser feita a indicação da 3ª aeronave de projeto para até 50% dos aeródromos).

18 A determinação da Aeronave de Projeto é de grande importância para o projeto do aeroporto porque são as suas características geométricas que governarão a decisão sobre larguras e comprimentos das pistas, bem como largura de canteiro central, área de pátio de taxiamento, entre outras características. As aeronaves de projeto influenciam diretamente na infraestrutura do Aeroporto.

19 compreendem o conjunto de estudos necessários à verificação da existência de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a execução de uma determinada obra de infraestrutura de transportes, ou conjunto delas, nos segmentos considerados, dentre as alternativas propostas.

20 O estudo de viabilidade técnica, elaborado pelas empresas de consultoria (projetistas) contratadas pelo Banco do Brasil, deverá considerar para cada aeroporto apenas 2 aeronaves de projeto das 3 categorias apresentadas. Se necessário poderá ser feita a indicação da 3ª aeronave de projeto para até 50% dos aeródromos.

A partir de então, foi iniciada a segunda etapa para realização das obras: a contratação de empresas consultoras (projetistas) responsáveis pela elaboração dos estudos prévios necessários à realização da obra (estudo de viabilidade técnica, ensaios geotécnicos, sondagens e topografia), conforme informado pela SAC/PR no Despacho nº 06/2014/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 11/3/2014, encaminhado à equipe de auditoria pelo Ofício nº 78/SE/SAC-PR, de 12/3/2014, transcrito a seguir:

(...) o principal enfoque no 2º semestre de 2013 foi a realização pelo Banco do Brasil S.A., mediante autorização prévia da SAC-PR, dos procedimentos licitatórios para a contratação de todos os estudos (de engenharia e ambiental), projetos, e serviços de engenharia em campo (topografia, perfilhamento a laser, ensaios e sondagens de solo), com vistas a viabilizar a realização das obras e aquisição dos equipamentos para os aeroportos regionais.

Importante mencionar que, conforme o Decreto nº 8.024, de 4/6/2013, a instituição financeira indicada para gerir e administrar os recursos do FNAC é o Banco do Brasil S.A. Nesse sentido, a Unidade informou no despacho supramencionado:

(...) foi celebrado em 20 de junho de 2013 o Contrato nº 11/2013, entre a SAC/PR e o Banco do Brasil S.A., cujo objeto trata-se da gestão e administração financeira de recursos do FNAC destinados à modernização, ampliação, reforma e construção de aeródromos, bem como a contratação de obras, serviços e compras, em nome da União, de acordo com os planos de investimento definidos pela SAC/PR.

Nesse sentido, cabe ao Banco tanto a execução de serviços de administração financeira, como de realização de procedimentos licitatórios para a contratação de estudos, projetos e obras, bem como para a aquisição de bens, configurando como agente executor do Programa, e à SAC/PR a decisão de escopo e diretrizes dos investimentos nos aeroportos regionais.

Assim, questionada, por e-mail, sobre os procedimentos licitatórios realizados em 2013, a Unidade forneceu um quadro demonstrativo²¹, que faz parte dos papéis de trabalho desta auditoria de gestão, do qual observa-se que as licitações para contratação de empresa responsável por realizar o estudo de viabilidade técnica nos aeroportos selecionados estão distribuídas em processos diferentes, como segue:

a) Para os 29 aeroportos administrados pela Infraero: Processo nº 00055.002473/2013-39, edital publicado em 19/11/2013, assinatura do contrato prevista para depois de março de 2014;

21 E-mail encaminhado pela SAC em 18/3/2014, às 10h49.

29 Aeroportos Regionais da Infraero

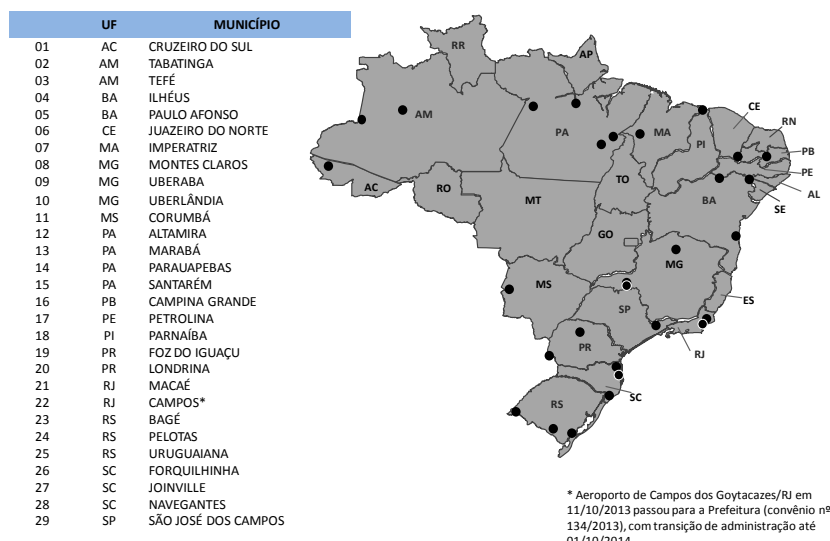


Figura 4 – Aeroportos Regionais da Infraero

Fonte: SAC/PR

b) Para os 12 aeroportos sem definição de sítio Aeroportuário: Processo nº 00055.002795.2013.88, edital publicado em 17/10/2013, assinatura do contrato prevista para depois de março de 2014; e



Figura 5 – Aeroportos não administrados pela Infraero – sem sítio aeroportuário definido

Fonte: SAC/PR

c) Para os 229 aeroportos restantes: Processo nº 00055.001951/2013-93 (Regiões 2, 3 e 4), editais publicados em 24 e 25/7/2013, assinatura dos contratos em 2014; e Processo nº 00055.000003/2014-11 (Região 1), edital publicado em 2014.

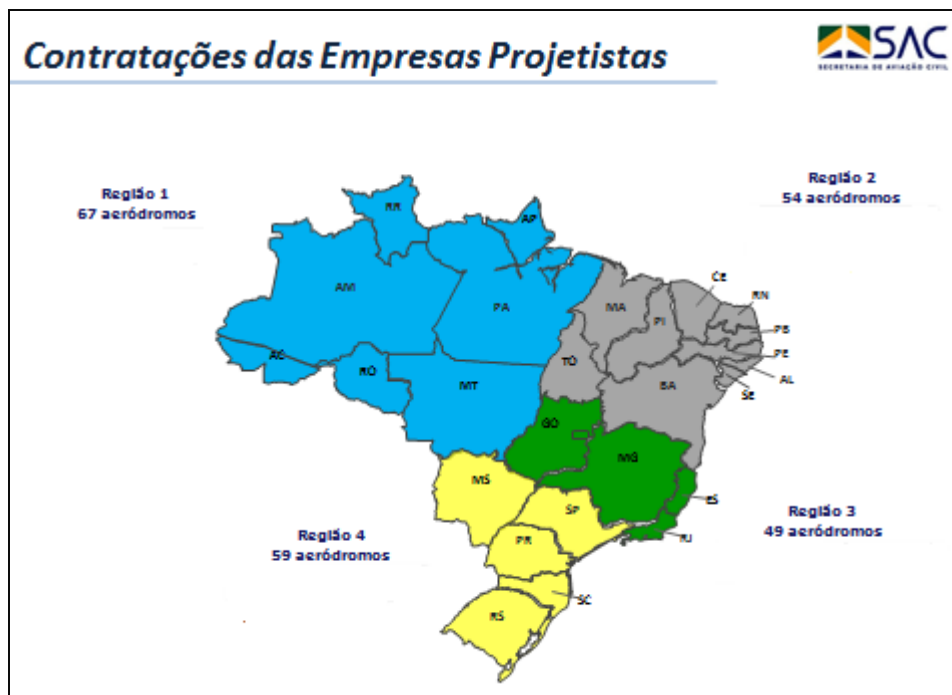


Figura 6 – Aeroportos não administrados pela Infraero – com sítio aeroportuário definido
Fonte: SAC/PR

















Além das contratações para elaboração dos estudos de viabilidade técnica nos aeroportos, ainda no exercício de 2013, para os 229 aeroportos não administrados pela Infraero, foram publicados os editais para contratação de empresas responsáveis por elaboração de estudo para o licenciamento ambiental (Processo nº 00055.002225/2013-98) e estudos topográficos (Processo nº 00055.002185/2013-84).

No que tange aos projetos de Terminal de Passageiros – TPS, Seção de Salvamento e Combate a Incêndio - SCI e Torre de Controle de Aeródromo – TWR²², a SAC/PR estabeleceu como estratégia do programa para investimentos a padronização²³ dos processos, projetos e execução das obras, visando ao aumento da qualidade e à diminuição dos custos e prazos.

Assim, para a elaboração do anteprojeto de TPS, foi firmado com a Infraero o Contrato nº 17/2013, em 19/12/2013. Em cumprimento ao avençado, a Infraero que apresentou um TPS padrão em 4 Módulos

22 Torre de Controle de Aeródromo, também denominada TWR: controla os tráfegos (a movimentação de aeronaves) dos pousos e de decolagens que ocorrem dentro da ATZ (zona de tráfego de aeródromo) do aeródromo em que essa TWR está instalada.

23 A padronização dos projetos e da execução das obras com vistas a obter as seguintes vantagens: a) redução do custo na elaboração dos projetos; b) facilitação da aprovação junto aos órgãos de controle do setor; c) facilitação da fiscalização antes, durante e após as intervenções; d) redução de serviços extraordinários; e) aumento da velocidade de execução; f) redução do custo na execução das obras.

Modelo	Porte	Layout/ Área estimada (m²) *	Capacidade (Embarque)	Prazo (PB+PE+OSRA)
M0	PEQUENO 	 682m²	 30 Pax	12 Meses 
M1	PEQUENO 	 1.210m²	 50 Pax	12 Meses 
M2	PEQUENO MÉDIO 	 2.160m²	 100 Pax	14 Meses 
M3	MÉDIO 	 3.550m²	 200 Pax	19 Meses 

* METRAGEM APROXIMADA DEFINIDA COMO PARÂMETRO PARA PLANEJAMENTO

Figura 7 – Terminal de Passageiro – TPS padrão
Fonte: SAC/PR

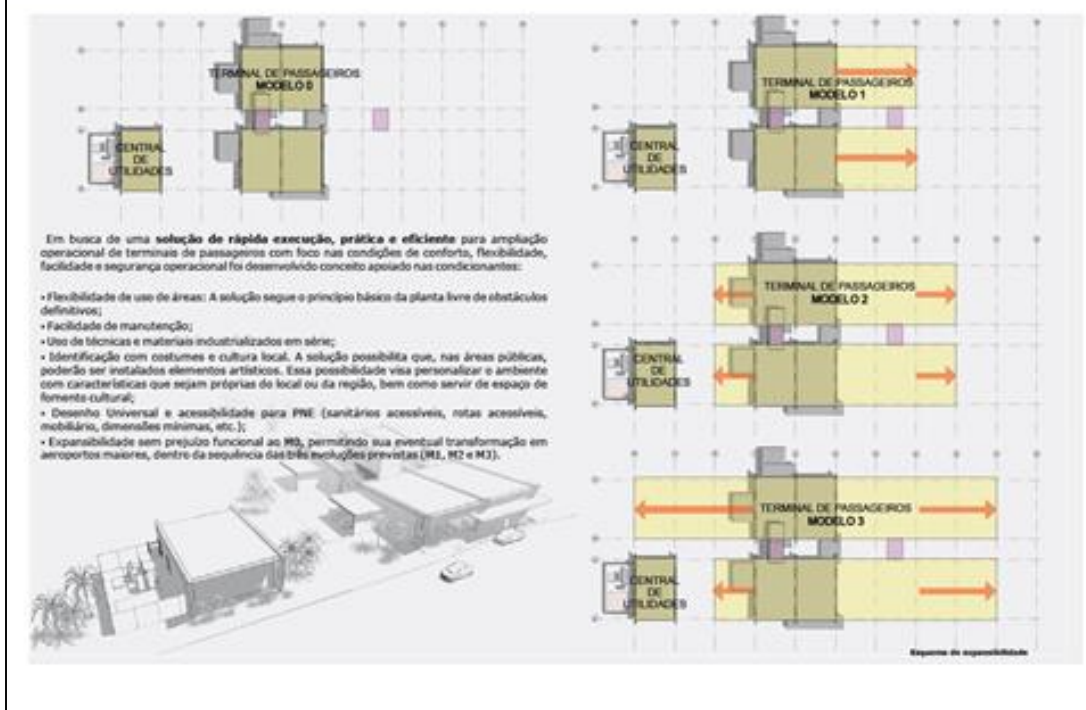


Figura 8 – Capacidade de expansão do TPS

Fonte: SAC/PR

Já para a elaboração do Projeto Padrão de SCI, foi autuado o Processo nº 00055.003444/2013-94, cujo edital de contratação foi publicado em 27/12/2013 e o contrato será assinado em 2014; e, para elaboração do Projeto Padrão TWR, foi autuado o Processo nº 00055.002445/2013-39, cujo edital foi publicado em 30/12/2013 e a contratação também deve ser firmada em 2014.

III – Controles Internos utilizados para acompanhar o PIL Aeroportos, no exercício 2013

Por meio do Ofício nº 78/SE/SAC-PR, de 12/3/2014, que encaminhou o Despacho nº 06/2014/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 11/3/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 19/2014 – OS nº 2014/0009, foi informado:

A autorização prévia da SAC-PR para realização dos procedimentos licitatórios foi composta por Ofício acompanhado de Nota técnica e de Ordem de serviço, autorizando a publicação do Edital e posterior contratação da empresa vencedora.

Nesse contexto, o Banco do Brasil S.A., durante o 2º semestre de 2013, encaminhou semanalmente informações sobre o andamento do programa (relatórios, planilhas, apresentações, etc), além de diversas reuniões periódicas.

Para cada procedimento licitatório realizado pelo Banco do Brasil S.A. foi autuado um processo administrativo pela SAC-PR que contém a respectiva documentação pertinente, tais como publicação do edital no Diário Oficial da União, cópia do comprovante e homologação, publicação do extrato do contrato no Diário Oficial da União, cópia do contrato, etc.

Cabe ressaltar também que, ao longo do 2º semestre de 2013, o Programa passou a ser acompanhado pela Secretaria de articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda,

mediante a realização de reunião semanal composta por representantes da SAC-PR, do Banco do Brasil S.A. e dos órgãos acima mencionados.

Por fim, considerando a necessidade de aprimoramento no gerenciamento e controle da execução, a SAC-PR pretende implementar, ao longo do ano de 2014, gestão informatizada do programa que deve consistir de conjunto de ferramentas de apoio à implementação, execução, controle e avaliação do planejamento dos investimentos nos aeroportos regionais, incluindo módulo específico de visualização da execução dos investimentos.

IV – Estrutura de recursos humanos responsável por acompanhar as obras do PIL Aeroportos, no exercício 2013

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 19/2014, a Unidade foi questionada sobre a estrutura de pessoal utilizada pelas áreas envolvidas nos trabalhos do Plano de Estímulo à Aviação Regional (PIL-Aeroportos e PROFAA).

No Ofício nº 78/SE/SAC-PR, de 12/3/2014, que encaminhou o Despacho nº 06/2014/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 11/3/2014, foi informado que a área da Secretaria responsável pela execução dos investimentos (obras e aquisições de equipamentos) nos aeroportos regionais contemplados no PIL Aeroportos e no PROFAA é o Departamento de Gestão do PROFAA – DPROFAA.

A estrutura de pessoal do Departamento, no exercício de 2013, estava distribuída da seguinte forma (entre parênteses está o quantitativo de pessoal em cada área):

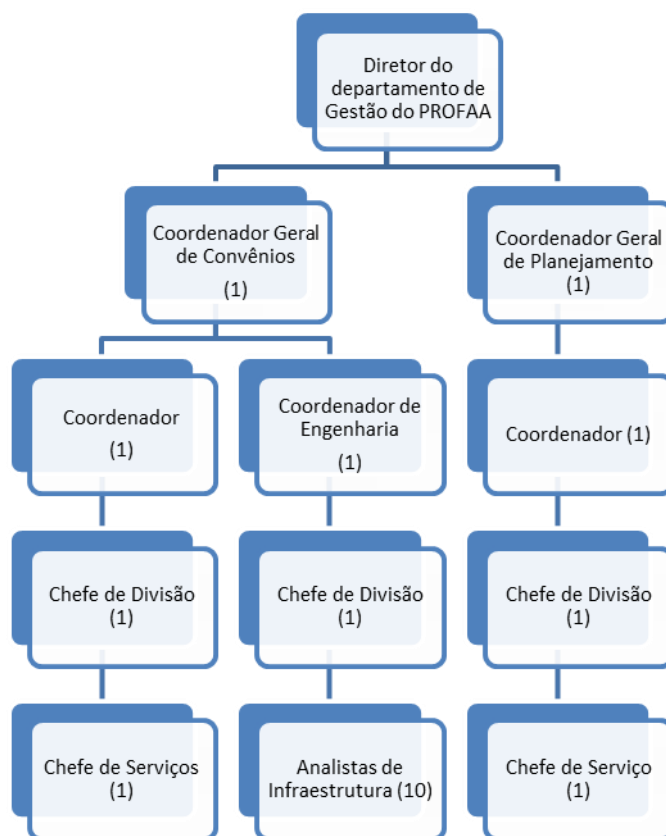


Figura 9 – Organograma do DPROFAA
Fonte: SAC

Para as próximas etapas do plano, está prevista na estrutura de pessoal mais um Gerente de Projeto, que estará subordinado ao Diretor do Departamento de Gestão do DPROFAA.

A previsão inclui, ainda, uma estrutura extra para apoio na análise dos estudos de viabilidade técnica – EVT entregues por empresas contratadas, conforme organograma a seguir:

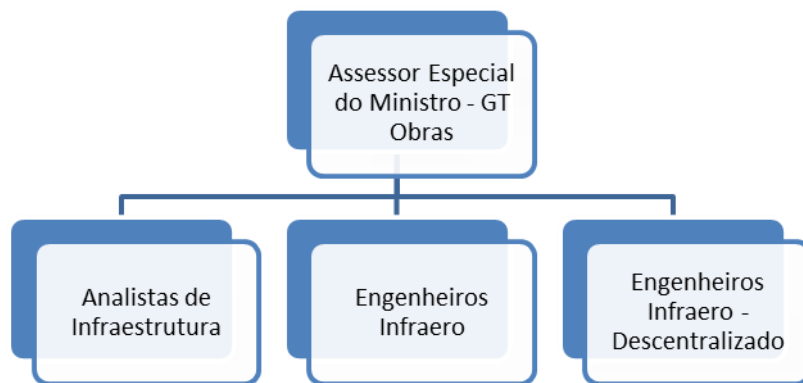


Figura 10 – Estrutura extra prevista para as próximas etapas do PIL Aeroportos
Fonte: SAC

A SAC não informou o quantitativo necessário de engenheiros e analistas para essa nova estrutura. Dado que o órgão não possui quadro de pessoal próprio, a SAC tem o desafio de compor essa estrutura extra com servidores e empregados a serem requisitados de outros órgãos e entidades.

V – Conclusão

Como ente gerenciador do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL-Aeroportos) a SAC/PR, em prol da maior agilidade para o alcance dos resultados, definiu como melhor estratégia distribuir entre empresas privadas diferentes etapas de um mesmo processo, sequencial, que visa a execução das obras nos aeroportos selecionadas pelo programa.

Sendo assim, à Unidade cabe analisar todos os estudos prévios, afim de mitigar riscos que possam ocasionar a inviabilidade da execução das obras por incompatibilidade dos projetos.

Isto posto, tendo em vista que a Unidade ainda encontra-se em processo de estruturação e considerando a necessidade de analisar diversos relatórios que serão entregues, verifica-se que a força de trabalho utilizada para o acompanhamento do programa precisa ser reforçada e que os controles internos utilizados necessitam de aperfeiçoamento.

Nessa esteira, a SAC/PR tem se empenhado em conseguir de outros órgãos e entidades servidores e empregados qualificadas e pretende melhorar os controles internos utilizados por meio da gestão informatizada do programa, cuja implementação ocorrerá no exercício de 2014.

Assim, apesar das dificuldades enfrentadas, a SAC/PR, com o auxílio do Banco do Brasil S.A., vem obtendo êxito no cumprimento das etapas prévias necessárias à execução das obras de reforma e ampliação dos 270 aeroportos selecionados pelo o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL-Aeroportos).

1.3.2.2 INFORMAÇÃO

Aquisição de Carros Contraincêndio de Aeródromos – CCI

A aquisição de Carros Contraincêndio de Aeródromos – CCI está documentada no Processo nº 00055.001694/2012-17 e tem o objetivo de adequar os aeroportos do país à Resolução nº 115, de 6/10/2009, da ANAC, melhorando a estrutura aeroportuária brasileira.

A resolução estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC) e define que:

Art. 3º Não serão autorizadas, aos operadores de serviços aéreos, novas frequências de voos comerciais regulares ou voos charters que tenham como

origem, escala ou destino aeródromos com nível de proteção contra incêndio incompatível com a operação da aeronave objeto da solicitação, segundo os critérios estabelecidos no Anexo a esta Resolução.

§ 1º As autorizações de frequências de voos comerciais regulares ou voos charters já concedidas permanecem em vigor até 31 de dezembro de 2011.

§ 2º Desde que não se verifique alteração, para maior, da categoria contra incêndio da aeronave considerada para determinar o nível de proteção contra incêndio requerido para o aeródromo, as solicitações de alterações de horários de frequência de voos e/ou de origem, escala ou destino de rotas já concedidas não sofrerão restrição até 31 de dezembro de 2011.

§ 3º Desde que não se verifique alteração, para maior, da categoria contra incêndio da aeronave considerada para determinar o nível de proteção contra incêndio requerido para o aeródromo nem aumento do número total de frequências autorizadas para aquela categoria de aeronave, as solicitações de novos operadores para frequências de vôos – com alteração ou não de origem, escala ou destino – de rotas já concedidas não sofrerão restrição até 31 de dezembro de 2011.

Conforme Nota Técnica nº 12/DEPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 29 de agosto de 2012, (fls. 1 à 134 do Processo nº 00055.001694/2012-17), a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República – SAC-PR, em conjunto com a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária da ANAC, realizou o levantamento, iniciado em abril de 2012, das necessidades de CCI nos aeroportos regionais, excluídos os que não operavam voos regulares ou que se encontravam sob a administração da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

Após o levantamento, ficou constatado que o alto custo dos CCI's impossibilitaria a aquisições necessárias por parte dos operadores aeroportuários. Dessa maneira, a SAC/PR assumiu a demanda no âmbito do Programa Federal de Auxílio aos Aeroportos-PROFAA²⁴.

Em agosto de 2012, a partir das necessidades apuradas, o departamento de gestão do programa, DPROFAA, iniciou o processo de planejamento da aquisição de veículos. No planejamento foi identificada a necessidade de formação de uma equipe técnica com ampla experiência no tema e profundo conhecimento nos CCIs, capaz de: i) elaborar termo de referência com as especificações necessárias dos veículos; ii) delinear o método de aquisição e de entrega dos objetos; iii) avaliar as empresas proponentes; e iv) aferir a adequação do material entregue.

Considerando que nesse período a SAC/PR, recém-criada, ainda estava em processo de estruturação, foi solicitada a participação de membros da ANAC e da INFRAERO para composição da equipe de apoio técnico, instituída em setembro de 2012, conforme Portaria nº 122 de 27/9/2012²⁵.

24 O PROFAA foi criado pela Lei 8.399/1992 para a reforma e a expansão de aeroportos e aeródromos de interesse estadual ou regional, por meio da formalização de convênio específico firmado entre os governos estaduais e o órgão federal gestor do programa, o qual atualmente é representado pela SAC. De acordo com o artigo 1º, § 2º, da Lei 8.399/1992, a parcela de 25,24% dos recursos originados pelo adicional tarifário criado pela Lei 7.920/1989, e incidentes sobre as tarifas aeroportuárias referidas no artigo 3º da Lei 6.009/1973, constituíam o suporte financeiro do PROFAA. No modelo definido pelo PROFAA, todas as etapas referentes à elaboração de projetos e à realização de licitação das obras são de inteira responsabilidade dos governos estaduais.

25 A Portaria SAC/PR nº 122 de 27/9/2012, que instituiu a Equipe de Apoio Técnico, foi publicada no D.O.U. de 28/9/2012, Seção 2, página 3. Em 27 de agosto de 2013 foi publicada a Portaria SAC/PR nº 149, revogando a portaria anteriormente mencionada e instituindo nova Equipe de Apoio Técnico com as mesmas atribuições da equipe anterior e essencialmente com a mesma composição.

Meses depois, em 22/11/2012, a SAC-PR publicou no Diário Oficial da União a Portaria nº 139, de 21/11/2012, pela qual aprovou o Plano de Investimentos de 2012 no âmbito do PROFAA. Os recursos para os aeroportos do interior têm origem no Programa 2017²⁶, Plano Plurianual 2012-2015. No Anexo II da portaria foram previstos recursos para os investimentos em aquisição de equipamentos, especificamente de CCI, perfazendo o montante de investimento total da União de R\$ 72.060.000,00, para a aquisição de 48 veículos. Esses serão distribuídos a 15²⁷ estados por meio de convênios celebrados com a SAC:

Quadro 14 – Investimentos do Governo Federal para a aquisição de CCI

UF	Objeto	Parcela da União (R\$)
AM	Aquisição de até 4 (quatro) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 1 (um) CCI da categoria Ataque Principal AP-2	7.220.000,00
BA	Aquisição de até 2 (dois) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Ataque Principal AP-2	3.420.000,00
GO	Aquisição de até 1 (um) Carro Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4	1.377.500,00
MG	Aquisição de até 6 (seis) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 2 (dois) CCI da categoria Ataque Principal AP-2	11.070.000,00
MS	Aquisição de até 1 (um) Carro Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 1 (um) CCI da categoria Ataque Principal AP-2	3.087.500,00
MT	Aquisição de até 3 (três) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Ataque Principal AP-2	5.130.000,00
PA	Aquisição de até 4 (quatro) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4	5.510.000,00
PE	Aquisição de até 1 (um) Carro Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Ataque Principal AP-2	1.710.000,00
PR	Aquisição de até 3 (três) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Ataque Principal AP-2	4.860.000,00
RJ	Aquisição de até 1 (um) Carro Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4	1.305.000,00
RO	Aquisição de até 1 (um) Carro Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 2 (dois) CCI da categoria Ataque Principal AP-2	4.797.500,00
RS	Aquisição de até 2 (dois) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 2 (dois) CCI da categoria Ataque Principal AP-2	5.850.000,00
SC	Aquisição de até 2 (dois) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 1 (um) CCI da categoria Ataque Principal AP-2	4.230.000,00
SP	Aquisição de até 1 (um) Carro Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 5 (cinco) CCI da categoria Ataque Principal AP-2 5	9.405.000,00
TO	Aquisição de até 1 (um) Carro Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 1 (um) CCI da categoria Ataque Principal AP-2	3.087.500,00
TOTAL		72.060.000,00

Fonte: Anexo II da Portaria SAC/PR nº 139, de 21/11/2012.

Dessa forma, no final de 2012, considerando que os estados do Amazonas e do Pará optaram por não celebrar os convênios propostos, foram firmados, com a SAC/PR, 13 convênios para aquisição de 39 veículos, que totalizaram R\$ 64.600.000,00²⁸.

A partir desse quantitativo, e considerando ainda pedidos de CCI encaminhados à Secretaria por outros estados e municípios²⁹ e pela INFRAERO³⁰, foi definido o quantitativo total a ser

26 O PPA elaborado para o período 2012-2015, denominado Plano Mais Brasil, estabeleceu para a Aviação Civil o Programa 2017, de responsabilidade da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SAC/PR. O Departamento de Administração Interna da SAC-PR, Despacho nº 3/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 28/2/2013 (folha 430 do Processo nº 00055.001694/2012-17), entendeu que a aquisição dos CCI está previsto no mencionado Programa, visto que são metas do PPA: a) a ampliação de rotas e do número de aeroportos atendidos (objetivo 0084); e b) a redução dos acidentes aeronáuticos em operações regulares (objetivo 0085), sendo que a presença de CCI nos aeródromos é condição essencial para a operação de voos regulares, bem como item de segurança operacional.

27 A necessidade de aquisição desses CCI, contemplados no Plano de Investimento, foi identificada por meio da Nota Técnica nº 12/DEPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 29 de agosto de 2012 (fls. 1 à 134 do Processo nº 00055.001694/2012-17).

28 Sendo 5% deste valor referente a contrapartida do conveniente (estados).

29 Para aquisição de 13 CCIs (6 do tipo AP2 e 7 do tipo AC-4)

30 Documento INFRAERO: CF nº 33513/DOSA(SASC - 2)/2012, de 9/11/2012, (folha 155 do Processo nº 00055.001694/2012-17) para aquisição de 45 CCIs (25 AP-2 e 15 AC-4) e Documento INFRAERO: Ofício nº 1274/DOSA/2013, de 30/1/2013, (folha 360 do Processo nº 00055.001694/2012-17) alterando a solicitação para aquisição de 60 CCIs do tipo AP-2.

licitado. A SAC/PR considerou também a possibilidade de novos pedidos de CCI por outros estados ou municípios, por isso acresceu 25% ao total, chegando ao quantitativo de 186 veículos.³¹

O processo licitatório foi iniciado 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, conforme segue:

Quadro 15 – Atas de Registro de Preços firmadas para a aquisição de CCI

Nº	Empresa/CNPJ	Objeto	Qtd	Valor	
				Unitário (R\$)	Global (R\$)
ARP nº 1/SAC-PR/2013	TRIEL-HT INDUSTRIAL PARTICIPAÇÕES S/A CNPJ: 89.422.042/0001-24	item 1 Carros Contraincêndio de Aeródromo (CCI), com capacidade para transportar, no mínimo 6.100 litros de água por produção	64	1.589.900,00	165.102.360,00
		item 3 Carros Contraincêndio de Aeródromo (CCI), com capacidade para transportar, no mínimo 3.000 litros de água por produção de espuma	58	1.092.220,00	
ARP nº 2/SAC-PR/2013	LAVRITA ENGENHARIA CONSULTORIA E EQ INDUSTRIAIS LTDA CNPJ:46.954.004/0001-00	item 2 Carros Contraincêndio de Aeródromo (CCI), com capacidade para transportar, no mínimo 6.100 litros de água por produção de espuma,	64	1.589.850,00	101.750.400,00

Fonte: SAC/PR

Importante ressaltar que a aquisição dos CCIs, a ser executada com recursos do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos – PROFAA, conforme Portaria SAC/PR nº 139, de 21/11/2012, foi idealizada previamente ao anúncio pelo Governo Federal, em 20/12/2012, do novo programa de investimentos em aeroportos. Por isso não foi possível adequar as contratações para fornecimento de CCIs aos novos moldes de aquisição do Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL-Aeroportos), utilizando os recursos do Fundo Nacional de aviação Civil – FNAC geridos e administrados pelo Banco do Brasil³².

A tentativa de adequação ao novo plano impediu que houvesse em 2013 adesão às atas de registro de preços, conforme informado no Despacho nº 02/2014/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 20/2/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 50/SE/SAC-PR, de 21/2/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 8/2014, transcrito a seguir:

No exercício de 2013, devido ao Contrato nº 11/2013 celebrado entre a SAC-PR e o banco do Brasil e a consequente mudança na forma de execução dos investimentos para a adequação e reaparelhamento dos aeroportos, foi proposta novo processo de aquisição de Carros Contraincêndio de Aeródromo – CCI.

31 Nota Técnica nº 016/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 28/11/2012, (fls. 243 a 248 do Processo nº 00055.001694/2012-17) e Despacho nº 03/DPROFAA/SEAP/SAC-PR, de 28/2/2013 (fls. 430 do Processo nº 00055.001694/2012-17). Inicialmente foram considerados 48 unidades da Portaria SAC/PR nº 139, de 21/11/2012; 13 unidades referentes aos Pedidos dos Estados e Municípios; e 40 unidades conforme pedido da INFRAERO. Em cima do total (101 unidades) a SAC/PR acresceu 25%, totalizando 126 unidades (58 AC-4 e 68 AP-2). Em data posterior, a Infraero alterou seu pedido para 60 CCIs do tipo AP-2. A SAC/PR apenas somou este ao total antes apurado (68 + 60) totalizando 128 CCIs do tipo AP-2. Assim consta no edital a aquisição de 186 veículos.

32 Instituição financeira pública federal indicada pelo artigo 3º do Decreto nº 8.024 de 4/6/2013, para atuar conforme disposto no artigo 63-A da Lei nº 12.462/2011

O novo procedimento proposto foi o de aquisição por meio do Contrato nº 11/2013, no qual o Banco do Brasil faria as aquisições em nome da SAC-PR e doaria os veículos aos delegatários dos aeroportos regionais, conforme explicado na Nota técnica nº 64/DPROFAA/SEAP/SAC-PR.

No entanto, após o Parecer jurídico nº 326/2013/ASJUR/SAC-PR/AGU, em que se demonstrou a impossibilidade de tal forma de aquisição, retornou-se a proposta inicial de aquisições por meio dos convênios já celebrados ou por meio de novos Convênios ou Termos de Compromisso. Dessa forma, não houve cancelamento de nenhum Convênio, conforme proposto na Nota Técnica nº 64/DPROFAA/SEAP/SAC-PR.

Dessa forma, no exercício de 2013, não houve adesões às Atas de Registro de Preços nº 1 e nº 2/SAC-PR/2013 e, consequentemente, entregas de veículos.

O Processo nº 00055.001694/2012-17, que compreende os documentos relacionados ao processo licitatório dessa aquisição, compõe a amostra desta auditoria descrita no *item III.6* deste relatório.

Quanto aos convênios para esta aquisição, consta no SICONV os seguintes instrumentos:

Quadro 16 – Convênios celebrados para a aquisição de CCI

Estado Conveniente	Nº Proposta	Nº Convênio	Data Fim Vigência	Valor Global	Valor Repasse	Valor Contrapartida	Objeto Convênio	
							AC-4	AP-2
PE	48393	776608	26/6/2014	1.800.000,00	1.710.000,00	90.000,00	-	1
BA	48152	776611	26/6/2014	3.600.000,00	3.420.000,00	180.000,00	-	2
GO	47294	776792	26/6/2014	1.450.000,00	1.377.500,00	72.500,00	1	-
MS	47677	776793	26/6/2014	3.250.000,00	3.087.500,00	162.500,00	1	1
RS	47348	776807	26/6/2014	6.500.000,00	5.850.000,00	650.000,00	2	2
PR	47858	776815	27/6/2014	5.400.000,00	4.860.000,00	540.000,00	-	3
SC	47989	776837	26/6/2014	4.700.000,00	4.230.000,00	470.000,00	2	1
RO	48222	776850	1/7/2014	5.050.000,00	4.797.500,00	252.500,00	1	2
TO	48655	777020	26/6/2014	3.250.000,00	3.087.500,00	162.500,00	1	1
MG	47789	777025	28/6/2014	12.300.000,00	11.070.000,00	1.230.000,00	6	2
MT	48537	777028	28/6/2014	5.400.000,00	5.130.000,00	270.000,00	-	3
SP	47462	777036	28/6/2014	10.450.000,00	9.405.000,00	1.045.000,00	1	5
RJ	48068	777068	28/6/2014	1.450.000,00	1.305.000,00	145.000,00	1	-
TOTAL				64.600.000,00	59.330.000,00	5.270.000,00	16	23

Fonte: Portal Convênios SICONV, extraído em 07/02/2014.

Para cada convênio, foi formalizado um processo pela SAC/PR, conforme quadro a seguir:

Quadro 17 – Processos formalizados pela SAC/PR para os Convênios celebrados para a aquisição de CCI

Nº Convênio	Estado Conveniente	Nº do Processo
776608	PE	00055.002210/2012-49
776611	BA	00055.002212/2012-38
776792	GO	00055.002221/2012-29
776793	MS	00055.002211/2012-93
776807	RS	00055.002206/2012-81
776815	PR	00055.002223/2012-18
776837	SC	00055.002209/2012-14
776850	RO	00055.002213/2012-82

777020	TO	00055.002220/2012-84
777025	MG	00055.002218/2012-13
777028	MT	00055.002214/2012-27
777036	SP	00055.002207/2012-25
777068	RJ	00055.002222/2012-73

Fonte: Portal Convênios SICONV, extraído em 07/02/2014.

Por amostragem, foram selecionados para esta auditoria os Convênios nº 777025 (Processo nº 00055.002218/2012-13) e 777028 (Processo nº 00055.002214/2012-27), cuja análise está compreendida no *item 3.5* deste relatório.

1.4 REFORMA E AMPLIAÇÃO DE AEROPORTOS E AERÓDROMOS DE INTERESSE ESTADUAL – 5154 (AÇÃO DO ORÇAMENTO DE 2012)

1.4.1 GESTÃO DE CONVÊNIOS

1.4.1.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento de cronograma físico-financeiro e ausência de informações, nos autos e no Siconv, em desacordo com o art. 5º da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011.

Fato:

Durante as análises da equipe de auditoria nos autos dos Convênios nº 777025/2012, nº 777028/2012, nº 777980/2012 e nº 780458/2012, e nos respectivos registros no Siconv, foi identificado que não foram feitos os repasses financeiros por parte da SAC, em descumprimento aos cronogramas físico-financeiros aprovados.

O quadro abaixo resume as informações sobre esses instrumentos:

Quadro 18 – Informações gerais sobre os Convênios nº 777025/2012, nº 777028/2012, nº 777980/2012 e nº 780458/2012

Nº do Convênio	Objeto	Valor global, em R\$	Mês previsto para o repasse da primeira parcela
777025/2012	Aquisição de 6 (seis) Carros Contraincêndio de Aeródromo – CCI da categoria Agente Combinado AC-4 e 2 (dois) CCI da categoria Ataque Principal AP-2.	12.300.000,00	Novembro de 2013.
777028/2012	Aquisição de 3 (três) Carros Contraincêndio de Aeródromo - CCI da categoria Ataque Principal AP-2.	5.400.000,00	Novembro de 2013.
777980/2012	Ampliação e reforma da pista, ampliação da taxi e construção de novo pátio de estacionamento de aeronaves, acesso interno, seção contraincêndio (SCI), balizamento noturno, sinalização horizontal e ampliação da cerca do Aeródromo de Barreiras, no Município de Barreiras/BA	49.277.956,34	Março de 2013.
780458/2012	Recapeamento da pista; construção do terminal de passageiros (TPS), pátio, táxi, sinalização de talude nas cabeceiras, sinalização horizontal, vertical e balizamento noturno do aeroporto de Marília-SP.	41.706.679,31	Maio de 2013.

Fonte: SICONV

A seguir, expomos os cronogramas de desembolso de cada um dos convênios:

Quadro 19 – Cronograma de desembolso do Convênio nº 777025/2012

Número de Parcelas	Tipo I	Mês	Ano	Valor (R\$)
1	CONCEDENTE	Novembro	2013	R\$ 11.070.000,00

Número de Parcelas	Tipo I	Mês	Ano	Valor (R\$)
2	CONVENENTE	Novembro	2013	R\$ 1.230.000,00
Valor Global previsto no Convênio nº 777025/2012				R\$ 12.300.000,00

Fonte: SICONV

Quadro 20 – Cronograma de desembolso do Convênio nº 777028/2012

Número de Parcelas	Tipo I	Mês	Ano	Valor (R\$)
1	CONCEDENTE	Novembro	2013	R\$ 5.130.000,00
2	CONVENENTE	Novembro	2013	R\$ 270.000,00
Valor Global previsto no Convênio nº 777028/2012				R\$ 5.400.000,00

Fonte: SICONV

Quadro 21 – Cronograma de desembolso do Convênio nº 777980/2012

Número de Parcelas	Tipo I	Mês	Ano	Valor (R\$)
1	CONCEDENTE	Março	2013	R\$ 1.643.360,84
2	CONCEDENTE	Junho	2013	R\$ 5.663.341,12
3	CONCEDENTE	Setembro	2013	R\$ 9.213.667,26
4	CONCEDENTE	Dezembro	2013	R\$ 7.516.762,15
5	CONCEDENTE	Março	2014	R\$ 7.098.839,99
6	CONCEDENTE	Junho	2014	R\$ 3.358.598,08
7	CONVENENTE	Março	2013	R\$ 704.297,50
8	CONVENENTE	Junho	2013	R\$ 2.427.146,20
9	CONVENENTE	Setembro	2013	R\$ 3.948.714,54
10	CONVENENTE	Dezembro	2013	R\$ 3.224.469,29
11	CONVENENTE	Março	2014	R\$ 3.042.360,00
12	CONVENENTE	Junho	2014	R\$ 1.436.399,37
Valor Global previsto no Convênio nº 777980/2012				R\$ 49.277.956,34

Fonte: SICONV

Quadro 22 – Cronograma de desembolso do Convênio nº 780458/2012

Número de Parcelas	Tipo I	Mês	Ano	Valor (R\$)
1	CONCEDENTE	Maio	2013	R\$ 4.826.185,67
2	CONCEDENTE	Agosto	2013	R\$ 9.902.709,46
3	CONCEDENTE	Novembro	2013	R\$ 5.702.473,53
4	CONCEDENTE	Fevereiro	2014	R\$ 2.888.683,59
5	CONCEDENTE	Maio	2014	R\$ 1.703.955,34
6	CONVENENTE	Maio	2013	R\$ 3.217.457,11
7	CONVENENTE	Agosto	2013	R\$ 6.601.806,30
8	CONVENENTE	Novembro	2013	R\$ 3.801.649,03
9	CONVENENTE	Fevereiro	2014	R\$ 1.925.789,06

Número de Parcelas	Tipo I	Mês	Ano	Valor (R\$)
10	CONVENIENTE	Maio	2014	R\$ 1.135.970,22
Valor Global previsto no Convênio nº 780458/2012				R\$ 41.706.679,31

Fonte: SICONV

Ante o exposto, foi emitida a SA nº 20/2014, em cujo item 1.4 foram pedidas *informações acerca da execução de cada convênio, com o fornecimento de justificativas para atrasos*. Em resposta, o gestor informou:

- Convênio nº 777025/2012 – Em fase de contratação da empresa fornecedora do carro contraincêndio de aeródromo pelo Estado de MG.
- Convênio nº 777028/2012 – Contratação realizada da empresa fornecedora do carro contraincêndio de aeródromo pelo Estado de MT (será formalizado Termo Aditivo para ajustes de valores e no cronograma físico e desembolso).
- Convênios nº 777980/2012 e 780458/2012 – Em fase de análise/aprovação de projeto de engenharia pela SAC-PR.

Verifica-se que o gestor informa a atual situação dos referidos convênios, sem todavia indicar as causas dos atrasos evidenciados e eventuais providências adotadas. Ademais, compulsando-se os autos dos processos, não foi possível identificar ações por parte da UJ que demonstrem sua atuação como gestora dos programas, e consequente efetivo monitoramento, em consonância com o artigo 5º da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011.

Sob a perspectiva do planejamento, não restou evidenciada ainda a atuação do gestor de forma a atender o caput do art. 54 da Portaria Interministerial nº 507/2011 e promover a consonância entre os cronogramas de liberação dos recursos e o cronograma de execução do objeto pactuado.

Mister se faz ressaltar, igualmente, que eventuais ajustes do plano de trabalho, do qual o cronograma físico-financeiro faz parte, deveriam ser aprovados pelo órgão concedente, como definido no § 3º do art. 26 da mesma portaria.

Causa:

Fragilidades na gestão de transferências voluntárias associadas ao planejamento e ao acompanhamento das transferências celebradas.

Manifestação da SAC:

Ante o exposto, foi emitida a SA nº 20/2014, em cujo item 1.4 foram solicitadas *informações acerca da execução de cada convênio, com o fornecimento de justificativas para atrasos*. Em resposta, o gestor informou:

- Convênio nº 777025/2012 – Em fase de contratação da empresa fornecedora do carro contraincêndio de aeródromo pelo Estado de MG.
- Convênio nº 777028/2012 – Contratação realizada da empresa fornecedora do carro contraincêndio de aeródromo pelo Estado de MT (será formalizado Termo Aditivo para ajustes de valores e no cronograma físico e desembolso).
- Convênios nº 777980/2012 e nº 780458/2012 – Em fase de análise/aprovação de projeto de engenharia pela SAC-PR.

Análise da Ciset:

A manifestação do gestor corrobora para o constatado pela equipe de auditoria, já que o gestor expõe ter conhecimento das situações de cada instrumento, mas não formalizou novos cronogramas e não registrou motivos nos autos nem no Siconv.

Deve ser ressaltado que a demora na liberação de recursos, ou no início da execução do objeto celebrado, pode acarretar na desatualização dos valores aprovados para o cumprimento do instrumento. Portanto, cabe à SAC avaliar a pertinência de se manter vigente convênio nessa situação e, em caso afirmativo, atualizar o cronograma físico-financeiro do instrumento.

Com intuito de evitar possíveis prejuízos aos cofres públicos, no tocante aos processos de transferências e repasses de recursos, sugerimos o fiel cumprimento por essa Secretaria de Aviação Civil quanto aos atos e aos procedimentos relativos ao monitoramento e ao registro das informações acerca dos convênios, termos de cooperação e contratos de repasse, observando ao previsto nos dispositivos do art. 54 da citada portaria, bem como de ajustes que se façam necessário, como definido no § 3º do art. 26.

Considerando a importância atual do SICONV como mecanismo de acompanhamento, monitoramento e execução dos recursos objeto de transferências voluntárias, torna-se imperioso que sejam adotadas medidas corretivas pela SAC no sentido de que todas as informações relativas aos ajustes estejam devidamente registrados no SICONV.

Recomendações:

Recomendação 1: Registrar e manter atualizadas, nos autos do processo e no SICONV, as ações de controle prévio que evidenciem o exercício da função gerencial exercida pela Concedente, conforme estabelecem os artigos 3º, 5º e do 65 a 71 da Portaria nº 507/2011.

Recomendação 2: Elaborar, em 30 dias, rotinas de verificação que permitam à área de gestão de transferências controlar o registro e a atualização de dados no Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV referentes aos termos de convênios firmados pela Unidade.

2. PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

2.1 GESTÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AVIAÇÃO CIVIL

2.1.1 ESCOPO AJUSTADO COM O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E ESTA SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO, COM BASE NO ARTIGO 9º, § 6º DA DN 132/2013.

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

O funcionamento da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO

Com base no art. 9º, § 6º, da DN TCU nº 132/2013, foi acordado entre esta Secretaria de Controle Interno e o TCU a avaliação, durante os trabalhos da auditoria da gestão de 2013 da SAC, da atuação da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – CONAERO, em vista dos grandes eventos no país, quanto à articulação entre as autoridades que a compõem e ao próprio funcionamento da comissão.

A CONAERO foi instituída pelo Decreto nº 7.554, de 15/8/2011, para organização e coordenação das atividades públicas nos aeroportos. Compõem a comissão, nos termos do art. 2º, a SAC, que a coordena; a Casa Civil da Presidência da República; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA; o Ministério da Defesa – MD; o Ministério da Fazenda – MF; o Ministério da Justiça – MJ; o Ministério do Planejamento, Orçamento e

Gestão – MPOG; o Ministério da Saúde – MS; e a ANAC. Além desses, a Infraero tem participado com frequência das reuniões realizadas pela CONAERO como membro convidado, conforme previsão feita pelo inciso II do art. 4º do decreto.

O art. 3º estabelece as competências da CONAERO, transcrito a seguir com grifos desta equipe de auditoria:

I - promover a coordenação do exercício das competências dos órgãos e entidades nos aeroportos;

II - promover a elaboração, implementação e revisão do Programa Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo;

III - promover, em conjunto com seus membros e respeitadas as competências de cada um deles, alterações, aperfeiçoamentos ou revisões de atos normativos, procedimentos e **rotinas de trabalho que possam otimizar** o fluxo de pessoas e bens e **a ocupação dos espaços físicos nos aeroportos,** bem como aumentar a qualidade, a segurança e a celeridade dos processos operacionais;

IV - estabelecer parâmetros de desempenho e padrões mínimos para órgãos e entidades públicos nos aeroportos, para o exercício das respectivas competências, e revisá-los periodicamente;

V - propor a cada um dos órgãos ou entidades competentes medidas adequadas para implementar os padrões e práticas internacionais relativas à facilitação do transporte aéreo, observados os acordos, tratados e convenções internacionais em que seja parte a República Federativa do Brasil, bem como acompanhar a sua execução;

VI - propor e promover medidas que:

a) possibilitem o aperfeiçoamento do fluxo de informações e o despacho por meio eletrônico;

b) promovam a adequação e qualificação dos recursos humanos para o desempenho de suas atividades nos aeroportos;

c) padronizem as ações de cada um dos integrantes da CONAERO nos aeroportos, conforme os parâmetros de desempenho referidos no inciso IV do **caput**; e

d) adequem os procedimentos e equipamentos necessários para atender aos requisitos de segurança, qualidade e celeridade recomendáveis às atividades públicas exercidas nos aeroportos;

VII - expedir normas sobre instituição, estrutura e funcionamento das Autoridades Aeroportuárias, bem como monitorar e orientar suas atividades;

VIII - avaliar e deliberar sobre as propostas encaminhadas pelas Autoridades Aeroportuárias; e

IX - aprovar seu regimento interno, que disporá sobre sua organização, a forma de apreciação e deliberação das matérias;

De maneira a exercer as competências estabelecidas no art. 3º, foram criados, na primeira reunião da comissão, 4 comitês: Comitê de Indicadores de Desempenho (na 9ª reunião da comissão, em 18/4/2013, foi aprovada a alteração para Comitê Técnico de Desempenho Operacional); Comitê de Integração de Sistemas; Comitê Técnico de Desburocratização (na 10ª reunião, em 5/11/2013, teve a nomenclatura alterada para Comitê Técnico de Facilitação); e Comitê Técnico de Operações Especiais. Conforme deliberações da comissão em reuniões, no âmbito de alguns desses comitês foram criados grupos de trabalhos para tratar de temas específicos, como o Grupo de Trabalho de Recursos Humanos e o Grupo de Trabalho Para Alocação de Áreas.

As orientações tomadas no âmbito da CONAERO são colocadas em prática nos principais aeroportos do país por meio das autoridades aeroportuárias, que possuem representantes locais dos órgãos federais que funcionam nos aeroportos. As autoridades são coordenadas por representantes, também locais, da Infraero. O art. 5º do Decreto nº 7.554/2011 instituiu autoridades aeroportuárias nos seguintes aeroportos: Brasília – DF, Confins – DF, Guarulhos e Congonhas (São Paulo) – SP, Galeão e Santos Dumont, ambos na cidade do Rio de Janeiro – RJ. Conforme previsão do parágrafo único do art. 5º do referido decreto, a CONAERO determinou, em sua 2ª reunião, a criação de autoridade aeroportuária nos aeroportos de Salvador – BA, Fortaleza – CE, Curitiba – PR, Manaus – AM, Porto Alegre – RS e Recife. Na 5ª reunião foi criada a Autoridade Aeroportuária do aeroporto de Campinas – SP, e, na 9ª, as autoridades de Natal – RN e Cuiabá – MT. Assim, nos 15 aeroportos que atenderão as cidades sedes de jogos da Copa do Mundo FIFA 2014 foram instituídas autoridades aeroportuárias.

Com o propósito de atender ao escopo ajustado com o TCU, a equipe de auditoria se reuniu, em 24/2/2014, com o Secretário-Executivo da CONAERO, Diretor do Departamento de Gestão Aeroportuária da SAC. Na ocasião, foi feita apresentação geral sobre a CONAERO e dirimidas algumas dúvidas, além do fornecimento dos regimentos internos da comissão e das Autoridades Aeroportuárias. Também foram colocadas à disposição da equipe, por meio do Ofício nº 67/SE/SAC-PR, de 6/3/2014, informações específicas de algumas ações tomadas no âmbito da comissão, em resposta ao pedido pela Solicitação de Auditoria nº 12/2014, de 26/2/2014.

Portanto, a equipe de auditoria baseou sua análise sobre o funcionamento da CONAERO nas informações prestadas pela SAC por meio da reunião e do citado ofício, bem como nos registros das reuniões da comissão publicadas no sítio eletrônico da SAC, endereço <http://www.aviacaocivil.gov.br/conaero/atas-da-conaero>. Nos parágrafos a seguir estão consubstanciados os resultados da análise.

Conforme reproduzido, o inciso II do art. 3º do Decreto 7.554/2011 estabeleceu que cabe à CONAERO *promover a elaboração, implementação e revisão do Programa Nacional de Facilitação do Transporte Aéreo - PROFAL*. De acordo com a Resolução CONAERO nº 3, publicada no Diário Oficial da União de 11/12/2012, tal programa visa *orientar a persecução de objetivos de facilitação do movimento de aeronaves civis, tripulantes, passageiros, bagagens, cargas, malas postais e provisões de bordo, eliminando-se os obstáculos e reduzindo ao mínimo os tempos de espera*. Assim, tem-se que o PROFAL é um dos resultados da CONAERO que objetiva a organização e a coordenação dos órgãos públicos que a compõem para melhorar a eficiência desses nos aeroportos.

De forma a reconhecer a importância do PROFAL, a CONAERO, já em sua primeira reunião, em 14/11/2011, tratou de incluí-lo na responsabilidade do Comitê de Desburocratização, posteriormente renomeado Comitê Técnico de Facilitação. Por outro lado, embora exista proposta do programa aprovada pela CONAERO, de acordo com as informações prestadas pela SAC por meio do Ofício nº 67/SE/SAC-PR, atualmente a proposta de decreto para apresentação do programa à Casa Civil/PR está sob análise do Ministério da Saúde, último representante da CONAERO a avaliar a proposta de decreto.

Uma iniciativa da CONAERO que demonstra positivamente seu funcionamento e a articulação entre os órgãos que a compõem é a aprovação do *Manual Para Alocação de Áreas Em Aeroportos Para Órgãos Públicos Membros da CONAERO, relativo a áreas em terminais de passageiros*. Por sua vez, o manual, aprovado na 10ª reunião da comissão, em 5/11/2013, é resultado dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Grupo de Trabalho Para Alocação de Áreas, instituído na 5ª reunião, ocorrida em 15/5/2012.

A otimização de ocupação dos espaços nos aeroportos está prevista no inciso III do art. 3º do Decreto 7.554/2011 e a CONAERO pretende, por meio do manual, estabelecer padrões mínimos de espaço nos aeroportos de acordo com as atribuições dos órgãos públicos e

consideradas as peculiaridades de cada aeroporto, como realização de voos internacionais, perfil e quantitativo de passageiros, números de movimentos de aeronaves, etc.

Por outro lado, apesar de ter sido instituído o Grupo de Trabalho Para Alocação de Áreas para Órgãos Públicos **em Terminais de Cargas** no 8º encontro da comissão, ocorrido em 24/1/2013, de acordo com as informações prestadas pelo Ofício nº 67/SE/SAC-PR, não houve convocação para reunião do grupo.

O inciso IV do art. 3º do decreto mencionado define que cabe à CONAERO, também, *estabelecer parâmetros de desempenho e padrões mínimos para órgãos e entidades públicos nos aeroportos*. Os parâmetros de desempenho dos órgãos públicos que funcionam nos aeroportos é assunto do Comitê de Indicadores de Desempenho, renomeado Comitê Técnico de Desempenho Operacional.

Com o propósito de cumprimento ao estabelecido no inciso IV descrito, a SAC, coordenadora da CONAERO, formalizou com a empresa Praxian Consultoria Ltda, em 19/11/2012 o Contrato nº 8/SAC-PR/2012, cujo objeto é a *prestação de serviços de coleta de dados presencial, distribuição e geração de resultados de indicadores de desempenho das operações aeroportuárias do lado terra*³³ dos aeroportos. A Cláusula Sexta do instrumento define que a pesquisa é realizada em 15 aeroportos, os mesmos que atendem as cidades onde ocorrerão os jogos da Copa do Mundo FIFA de 2014. Já nos termos da Cláusula Oitava, a pesquisa gera dados para análise de 8 indicadores qualitativos e 10 quantitativos. Esses indicadores são denominados Indicadores de Desempenho Operacional em Aeroportos – Indaero.

Os resultados trimestrais do Indaero são divulgados pela SAC no endereço eletrônico <http://www.aviacaocivil.gov.br/estudos-e-estatisticas> e são apresentados ao Comitê Técnico de Desempenho Operacional, responsável pela validação de cada indicador inicialmente proposto. Ao comitê, em cumprimento ao inciso IV do art. 3º do Decreto nº 7.554/2011 de criação da CONAERO, cabe analisar os resultados para propor os parâmetros de desempenho e padrões mínimos para órgãos e entidades públicos nos aeroportos. De acordo com as informações prestadas pela SAC por meio do Ofício nº 67/SE/SAC-PR, o referido comitê busca identificar sazonalidades que possam afetar os resultados dos indicadores, para só então propor aos órgãos públicos as metas de desempenho.

Também no âmbito do Comitê Técnico de Desempenho Operacional, são apresentados dados de execução do Projeto Eficiência Operacional, executado pela Infraero. De acordo com notícia publicada em 19/9/2012 no sítio eletrônico da SAC (<http://www.aviacaocivil.gov.br/noticias/2012/09/secretaria-apresenta-balanco-do-projeto-eficiencia-nos-aeroportos>), o Projeto Eficiência decorre de uma parceria entre o setor público e o Movimento Brasil Competitivo- MBC. Com o apoio do MBC, uma empresa internacional de consultoria mapeou processos no aeroporto de Guarulhos no segundo semestre de 2011. Com as alterações de procedimentos propostas, a Infraero observou redução dos tempos necessários para *check-in* (12%); inspeção de passageiros (29%), imigração (também redução de 29%) e alfândega (49%). Cabe frisar que no projeto há prevalência de execução de ações de curto prazo, em detrimento das de médio e longo. Por isso melhorias são observadas tão logo há a implementação das alterações propostas.

33 Nos termos do inciso XCVI do art. 4º do Decreto nº 7.168, de 5/5/2010, que dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita, lado terra é a área aeroportuária de uso público, cujo acesso não é controlado. Apesar desta definição, deve ser entendido que o lado terra é toda a área a que o passageiro tem acesso antes de chegar à sala de embarque. Assim, o controle de emigração também faz parte do lado terra, apesar de não estar acessível a todo o público, mas apenas aos passageiros. O inciso XCV do mesmo art. 4º define o lado ar como a área de movimento do aeroporto, terrenos adjacentes e edificações, ou parte delas, cujo acesso é controlado.

Com base na experiência adquirida no aeroporto de Guarulhos, a Infraero executou o projeto em outros aeroportos. Em 2012, as reduções médias observadas foram as seguintes: Confins, 47,1%; Santos Dumont, 14,3%; Galeão, 37,9%; e Congonhas, 23%. Em 2013: Recife, 15%; Porto Alegre, 10%; e Salvador, 33%. De acordo com o exposto na ata da 10ª reunião da CONAERO, de 5/11/2013, as próximas etapas do Projeto Eficiência devem acontecer em Manaus, Cuiabá e Curitiba. Após a implantação das melhorias, as autoridades aeroportuárias nos aeroportos aprovam os Procedimentos Operacionais Padrão – POP, que buscam padronizar as ações dos órgãos e entidades públicos nos aeroportos, de maneira a melhorar os serviços realizados.

É de ressaltar que, conforme informado por meio do Ofício nº 67/SE/SAC-PR, nos aeroportos onde o projeto foi implantado em 2012, foram feitas visitas de monitoramento em 2013, e para aqueles em que houve implantação em 2013, as visitas são realizadas em 2014. Além disso, a Infraero não mais executa o Projeto Eficiência nos aeroportos já transferidos para a iniciativa privada por meio de concessão.

Por fim, é necessário frisar que o Projeto Eficiência não tem relação direta com o Indaero, já que possui parâmetros diferentes e foca em ações imediatas. Entretanto, como os resultados das duas iniciativas são apresentadas na CONAERO, há a possibilidade de se verificar que melhorias implementadas por cada iniciativa influenciem em resultados de outra, ou mesmo que sejam consideradas para ações de outra iniciativa. Além disso, ambas as iniciativas reforçam a articulação entre os órgãos que compõem a CONAERO.

No âmbito do Comitê de Integração de Sistemas, importante iniciativa é aquela que trata do compartilhamento antecipado de dados de passageiros, em atendimento ao inciso VI do art. 3º do Decreto nº 7.554/2011, que estabelece ser de competência da CONAERO propor e promover medidas que possibilitem o aperfeiçoamento do fluxo de informações e o despacho por meio eletrônico entre os órgãos que compõem a comissão.

Tal ação é comandada pelo Departamento de Polícia Federal, órgão representante do Ministério da Justiça na CONAERO, e está em início de execução por meio do Contrato nº 16/2013, celebrado em 30/12/2013 com a empresa Sita Inc do Brasil Ltda. O objeto do instrumento é a *prestação de serviço continuado de transmissão segura de dados API – Advance Passenger Information e PNR – Passenger Name Record, de quaisquer voos cuja entrega desses dados seja requerida por normativo da Secretaria de Aviação Civil ou outro órgão responsável.*

De acordo com o subitem 4.5 do termo de referência do pregão eletrônico que embasou a contratação, API é:

um formato de mensagem padronizado dentro da indústria da aviação e utilizado por várias instituições governamentais, composto por um número específico de elementos de dados sobre um indivíduo. API foi originalmente desenvolvido com a finalidade de permitir aos governos receberem informações sobre os passageiros antes da sua chegada física ao território nacional.

O mesmo documento, no subitem 4.6, explica sobre o PNR:

Na indústria da aviação, o PNR é um registro que contém as informações de viagem sobre um passageiro, e contém campos de informações adicionais e elementos de dados além daqueles encontrados em uma mensagem de API. Ainda não há um padrão internacional para transmissão, e em decorrência disso, é imperativo que a CONTRATANTE defina um modelo de acordo com as suas necessidades.

Em linhas gerais, pode-se entender que tanto por meio do API quanto do PNR os órgãos públicos recebem informações das empresas aéreas sobre passageiros, antes que esses adentrem o território do país. O fornecimento das informações é regulado pela Resolução ANAC nº 255, de 13/11/2012, e visa, conforme exposto no § 1º do art. 1º do ato normativo, *a prevenção e a*

repressão a atos de interferência ilícita e a facilitação do desembarço junto às autoridades de controle migratório, aduaneiro, sanitário e agropecuário.

O último aspecto analisado pela equipe de auditoria relativo à CONAERO também tem relação direta com os grandes eventos esportivos realizados no país, o que atende ao escopo da auditoria ajustado com o TCU. O Comitê Técnico de Operações Especiais da comissão, em consonância com os incisos I e III do art. 3º do decreto de criação da CONAERO, tem por objetivo coordenar e implementar ações dos órgãos e das entidades públicos nos aeroportos brasileiros em períodos de alta demanda, como meses de férias e grandes eventos sediados no país.

Destarte, o comitê busca preparar os membros da CONAERO, a Infraero e os operadores aeroportuários privados por meio de diretrizes estabelecidas em documentos específicos, como os Planejamentos para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, e a Jornada Mundial da Juventude, ocorridas em 2012 e em 2013, respectivamente, na cidade do Rio de Janeiro, e a atual preparação do planejamento para a Copa do Mundo FIFA 2014, a ser realizada nos meses de junho e julho em 12 cidades brasileiras. Portanto, verifica-se que o Comitê Técnico de Operações Especiais tem atuação ativa na CONAERO.

Em uma análise mais ampla, há de se concluir que as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Técnico de Operações Especiais sofrem influência das ações realizadas e daquelas pendentes de responsabilidade de outros comitês da CONAERO. A título de exemplo, pode-se citar positivamente o manual para alocação de áreas em terminais de passageiros, no qual estão definidos parâmetros mínimos para que os órgãos públicos funcionem devidamente também em períodos de alta demanda. Por outro lado, como aspecto, até o momento, negativo, vale destacar a não elaboração de manual semelhante para áreas em terminais de carga, o que tornaria mais eficiente o processamento de equipamentos diversos que chegam ao país em grandes eventos, como os equipamentos esportivos dos atletas que vão participar dos Jogos Olímpicos e dos Paralímpicos que serão sediados na cidade do Rio de Janeiro em 2016.

De maneira mais imediata, ressalta-se que o compartilhamento entre os membros da CONAERO de informações de passageiros (API/PNR), em fase inicial de coleta por empresa contratada pelo Departamento de Polícia Federal, é relevante para a segurança durante o período da Copa do Mundo FIFA 2014, por possibilitar, por exemplo, a identificação e a não permissão de ingresso no país de pessoas que ofereçam ameaça. Outra iniciativa da CONAERO que pode impactar positivamente na organização dos órgãos públicos para a Copa do Mundo seria a publicação do decreto que institui o PROFAL, já que tal programa visa *orientar a persecução de objetivos de facilitação do movimento de aeronaves civis, tripulantes, passageiros, bagagens, cargas, malas postais e provisões de bordo, eliminando-se os obstáculos e reduzindo ao mínimo os tempos de espera*, como exposto na Resolução CONAERO nº 3/2012.

Como conclusão da análise, esta equipe de auditoria registra que constatou produtos que decorrem da articulação entre os membros da CONAERO, já que as realizações, em regra, dependem do esforço conjunto dos órgãos que compõem a comissão. Por outro lado, é preciso destacar que tal articulação se tornará mais eficiente quando algumas das iniciativas desenvolvidas por comitês da comissão forem colocadas em prática, de forma a também impactar de maneira mais positiva na aviação civil brasileira e significar melhor preparação para os eventos esportivos acontecerem no Brasil. Além disso, esta equipe de auditoria registra que no ano de 2013 foram realizadas três reuniões ordinárias pela CONAERO, uma a menos do que estabelece o art. 9º do Regimento Interno da comissão. Assim, a comissão teve uma oportunidade a menos de propor iniciativas e de promover o desenvolvimento e o acompanhamento daquelas em andamento.

Sobre a realização de uma reunião ordinária a menos do que previsto no Regimento Interno da comissão, em resposta ao relatório preliminar, o gestor informou por meio do Ofício nº

172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, a realização de reunião extraordinária em 12 de dezembro de 2013.

Contudo, o art. 9º do Regimento Interno da CONAER estabelece que a *CONAERO reunir-se-á na cidade de Brasília, ordinariamente a cada 3 (três) meses, e extraordinariamente, sempre que convocada pela Secretaria-Executiva.*

Ou seja, tem-se que a reunião extraordinária, como subentende-se do próprio significado do termo, é algo que acontece de maneira excepcional, em decorrência de situação incomum. Portanto, a reunião extraordinária, no entendimento desta equipe de auditoria, não tem o objetivo de substituir reunião ordinária. A ata da referida reunião extraordinária deixa isso claro, ao demonstrar que a reunião foi chamada para o tratamento de tema específico: *O Coordenador da CONAERO iniciou a pauta do dia informando o tema específico da reunião: o planejamento e acompanhamento da operação de fim de ano. Tal operação será mantida como a do' ano passado, e que seria tratado as especificidades de cada aeroporto.* Dessa maneira, demais temas que vinham sendo tratados no âmbito da CONAERO não foram abordados na reunião extraordinária de 2013, conforme registrado na conclusão desta Informação.

2.1.1.2 INFORMAÇÃO

O acompanhamento feito pela SAC em relação aos aeroportos concedidos

Com base no art. 9º, § 6º, da DN TCU nº 132/2013, foi acordado entre esta Secretaria de Controle Interno e o TCU a verificação, durante os trabalhos da auditoria da gestão de 2013, da maneira como a SAC acompanha os aeroportos concedidos quanto ao funcionamento dos sítios aeroportuários e aos investimentos previstos nos contratos de concessão.

É de ressaltar que, conforme estabelecido no inciso XXI do art. 8º da lei de criação da **Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)**, Lei nº 11.182, de 27/9/2005, cabe à agência *regular e fiscalizar a infraestrutura aeroportuária* no país, bem como, em atendimento ao inciso XXIV do mesmo artigo, *conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária*. Tais dispositivos sustentam legalmente: (i) a participação da ANAC como Poder Concedente nos contratos de concessão em representação à União Federal e (ii) a atuação da Agência como a fiscalizadora das concessões.

Portanto, a **SAC** não possui responsabilidade legal direta em relação especificamente às concessões dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante – RN, de Brasília – DF, de Campinas e de Guarulhos – SP, de Confins – MG e do Galeão, na cidade do Rio de Janeiro – RJ. Porém, há responsabilidade indireta da Secretaria, por meio do art. 24-D da Medida Provisória de sua criação, convertida na Lei nº 12.462, de 5/8/2011. Destacamos que compete à SAC:

I – formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;

(...)

VII – coordenar os órgãos e entidades do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da defesa, no que couber.

A responsabilidade indireta da SAC quanto aos aeroportos concedidos também se faz pela organização do Poder Executivo Federal, já que a ANAC, autarquia especial, passou a ser vinculada à SAC por exigência do art. 49 da Lei nº 12.462/2011. Tal vinculação não significa subordinação da agência à SAC, mas reforça o papel de órgão superior dessa Secretaria em relação à ANAC, como descrito no inciso VII do art. 24 da referida lei.

Diante do exposto, durante os trabalhos de campo, esta equipe de auditoria se reuniu, em 28/2/2014, com membros do Departamento de Regulação e Concorrência da Aviação Civil da SAC. Na ocasião, os membros do departamento expuseram, além do que foi descrito

anteriormente sobre as atribuições legais da ANAC e da SAC, que a Secretaria participa de reuniões de acompanhamento das concessões que são realizadas entre a ANAC e os concessionários. Documentos sobre essas reuniões foram apresentados à equipe de auditoria por meio do Ofício nº 79/SE/SAC-PR, de 12/3/2014, em resposta ao pedido feito pela Solicitação de Auditoria nº 21/2014, de 28/2/2014.

De maneira sucinta, os documentos se referem a reuniões periódicas feitas em diferentes momentos das execuções contratuais, e contêm dados apresentados pelos concessionários e avaliações da ANAC sobre vários aspectos e estágios das concessões, como: i) os planos propostos pelos concessionários para os aeroportos; ii) os andamentos das obras realizadas pelos concessionários e pela Infraero (apesar de concedidos, os contratos de concessão dos 6 aeroportos preveem obras do poder público realizadas pela estatal) ; e iii) os resultados da qualidade dos serviços medidos pela ANAC.

A SAC também informou que acompanha as concessões aeroportuárias por meio de articulações entre os diversos atores envolvidos no aeródromo, caso da atuação da CONAERO, como exposto na *Informação 2.1.1.1* deste anexo, e entre entes e órgãos e entidades governamentais relacionados com as obras e os funcionamentos dos aeroportos. Exemplo dessa segunda articulação são os contatos que a SAC mantém com os entes estadual e municipal relativos às obras de infraestruturas de acesso, água e esgoto para o aeroporto de São Gonçalo do Amarante.

Durante os trabalhos de auditoria foram identificadas outras maneiras de atuação da SAC relacionadas aos aeroportos concedidos, verificadas por meio das notas informativas emitidas pela assessoria de comunicação da secretaria e publicadas no sítio eletrônico do órgão. Tais notas relatam, entre outros assuntos, atuações do ministro em visitas de acompanhamento das obras realizadas pelos concessionários e articulações com as empresas aéreas nas transferências para essas novas estruturas aeroportuárias.

Diante das informações e dos documentos apresentados, bem como das notas informativas emitidas pela assessoria de comunicação da Secretaria, constata-se que a SAC tem acompanhado, por meio da ANAC e também diretamente, as evoluções e os funcionamentos dos aeroportos concedidos, em cumprimento ao seu papel de órgão de supervisão em relação à agência e de coordenador das políticas de infraestrutura aeroportuária.

Como maneira de evidenciar a importância do acompanhamento feito pela SAC em relação às concessões dos seis aeroportos mencionados, destacam-se no quadro a seguir os prazos dos contratos e os valores arrecadados pela União com essas concessões:

Quadro 23 – Valores das concessões dos aeroportos concedidos

Aeroporto	Prazo de concessão	Valor fixo pela concessão, em bilhões de R\$	Valor variável, relação à receita bruta anual, em porcentagem
São Gonçalo do Amarante – RN	25 anos, prorrogáveis por mais 5.	0,17	Não há.
Brasília – DF	25 anos, prorrogáveis por mais 5.	4,501	2%
Campinas – SP	30 anos, prorrogáveis por mais 5.	3,821	5%
Guarulhos – SP	20 anos, prorrogáveis por mais 5.	16,213	10%
Confins – MG	30 anos, prorrogáveis por mais 5.	1,8	5%
Galeão, Rio de Janeiro – RJ	25 anos, prorrogáveis por mais 5.	19	5%

Fontes: Minutas dos contratos obtidas no sítio eletrônico da ANAC, <http://www.anac.gov.br> e valores fixos obtidos em notícias publicadas no sítio eletrônico da Infraero, <http://www.infraero.gov.br>.

Observação: A concessão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante – RN se distingue das demais, já que o consórcio vencedor da licitação constrói um aeroporto novo em quase sua totalidade, onde passarão a ser

realizadas as operações da aviação civil na região de Natal – o atual aeroporto de Natal (Parnamirim – RN) terá uso exclusivo militar. Além disso, não há previsão contratual de repasses variáveis sobre a receita bruta anual, apenas parcelas fixas anuais, denominadas valor de outorga, relativas ao total do valor da concessão.

De acordo com os arts. 63 e 63-A da Lei nº 12.462/2011 e os instrumentos contratuais de concessão, esses valores são destinados ao Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, gerido pela SAC, e utilizados exclusivamente em ações para o fomento da aviação civil, entre elas o Plano de Estímulo à Aviação Regional, como detalhado na *Informação 1.3.2.1*.

Além disso, é de destacar que o acompanhamento da SAC nas concessões se faz necessário também por causa de dispositivos nos contratos de concessão que podem alterar os valores a serem destinados ao FNAC. Um dispositivo que pode afetar os valores ao fundo é a subcláusula 2.15.1 dos instrumentos dos aeroportos de Brasília, Campinas e Guarulhos, que prevê contribuições extras de valores variáveis caso as receitas brutas anuais sejam superiores àquelas definidas na própria subcláusula. Por outro lado, omissões ou descumprimentos de cláusulas contratuais por parte dos seis concessionários podem resultar em aplicação de penalidades por parte da ANAC e, em casos específicos, resultarem em não alcance das metas de realização de obras e de funcionamento dos aeroportos. Por fim, com exceção do contrato de concessão do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, todos os demais instrumentos possuem cláusula que possibilita revisão extraordinária com base em acordo entre a ANAC e a concessionária, desde que com prévia aprovação da SAC.

2.1.2 GESTÃO DO PATRIMÔNIO

2.1.2.1 INFORMAÇÃO

Redução da força de trabalho utilizada para gestão do patrimônio imobiliário.

Conforme informado no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão do exercício de 2012, nº 1/2013 (OS nº 47/2013), elaborado por esta Secretaria de Controle Interno, foi apresentado que 9 servidores atuavam na gestão do patrimônio imobiliário da UJ, conforme transcrito:

57. No âmbito da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Recursos Logísticos (CGPEL), há:

"18 servidores ocupantes de cargos comissionados para a execução de todas as suas competências institucionais, que envolvem tanto a gestão do corpo funcional da Secretaria como as atividades relacionadas à capacitação de servidores, licitações e contratos, execução financeira e administração da infraestrutura logística e dos recursos materiais (almoxarifado, patrimônio, serviços gerais, transporte, documentação, tecnologia da informação e tarefas corre/atas)."

58. Desses, nove servidores estão envolvidos nas atividades do imóvel alugado. Há outro servidor responsável pela definição das condições de execução e acompanhamento dos serviços a serem prestados, tais como vigilância, limpeza e copeiragem, fornecimento de água e de energia elétrica, e no âmbito da gestão imobiliária do Órgão. Tais quantitativos devem estar em constante revisão, tendo em vista as dimensões do espaço alugado, bem como os serviços a ele agregados e relacionados.

No exercício de 2013, conforme informado no Memorando nº 3/2014 – CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 20/2/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 50/SE/SAC-PR, de 21/2/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 6/2014 – OS nº 2014/0009, apenas 3 servidores estavam envolvidos nas ações operacionais relacionadas à locação do imóvel sede da Secretaria. Observada a redução de 67% da força de trabalho empregada na área, a SAC foi

questiona por meio da Solicitação de Auditoria nº 26/2014, sobre os motivos que ocasionaram essa redução de pessoal.

A UJ esclareceu a redução do quantitativo de pessoal na gestão do patrimônio pelo Despacho nº 147/2014 – COINF/CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 17/3/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 91/SE/SAC-PR, de 18/3/2014:

Até a conclusão do processo de locação da nova sede da SAC/PR foi mobilizado o efetivo de vários setores da CGPEL visando a atingimento das metas preestabelecidas, no que tange a prazos e serviços. Uma vez concluído o referido processo esta administração passou a considerar apenas os 3 servidores designados para a fiscalização dos serviços contratados, uma vez que a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Recursos logísticos possui um número reduzido de servidores para atender as diversas demandas relacionadas a esta secretaria.

Em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, a SAC apresentou complemento à informação apresentada pelo Ofício nº 91/SE/SAC-PR, de 18/3/2014, nos seguintes termos:

Com vistas a reforçar a equipe funcional da área responsável pela gestão patrimonial, fiscalização dos contratos continuados de manutenção e de serviços gerais, foram requisitadas 2 empregadas da Infraero. Uma já está em exercício na SAC/PR e a outra está em processo de cessão.

2.1.2.2 INFORMAÇÃO

Área para o trabalho individual de 9,01m² por pessoa, dentro dos padrões estabelecidos no Decreto nº 7.689, de 2/3/2012, considerado o imóvel objeto do Contrato nº 05/SAC/PR/2012.

Em trabalho de auditoria realizado por esta Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR, que resultou no Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão da SAC/PR, 2012, foi examinado o Processo nº 00055.001306/2012-90, cujo objeto é a locação dos pavimentos 5º e 6º do Edifício Parque Cidade *Corporate*, localizado no Setor Comercial Sul, Quadra 9, Bl. A, Torre "C" em Brasília-DF, distribuídos em 3.604,56m² de área privativa, 350,88m² de área comum, bem como de 3.000m² distribuídos em 120 vagas de garagem. O total é de 6.955,44m² alugados por meio do Contrato nº 05/SAC/PR/2012, de 21/9/2012, com vigência de 5 anos e carência de dois meses. O valor mensal da locação, em 31/12/2013, foi de R\$ 430.980,40.

Verificou-se, naquela oportunidade, que dos 3.604,56m² de área privativa alugada, 1.305,40m² tratava-se de área privativa coletiva, restando 2.299,16m² de área a ser utilizada para o trabalho individual³⁴.

Considerando que a força de trabalho utilizada pela SAC/PR naquele exercício totalizava 166 pessoas, ficou constatado que o espaço para o trabalho individual, aproximadamente 14m², estava acima dos 9m² por pessoa definido pelo Decreto nº 7.689/2012.

Para o exercício de 2013, conforme informado no Memorando nº 11/2014 – CGPEL/DEADI/SE/SAC – PR de 7/3/2014, encaminhada por meio do Ofício nº 70/SE/SAC-PR, de 7/3/2014, e considerando, ainda, o quantitativo de terceirizados em 20/12/2013, a força

34. Conforme Quadro 5, da Constatação 1, do Anexo 1, Relatório de Auditoria de Avaliação da Gestão da SAC/PR, no exercício de 2012, elaborado pela Secretaria De Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR.

de trabalho da Secretaria passou a ser de 255 pessoas e a área a ser utilizada para o trabalho individual permaneceu 2.299,16m², visto que não houve alteração no contrato mencionado³⁵.

Desta forma, espaço para o trabalho individual ficou definido em 9,01m², portanto, dentro dos padrões estabelecidos no Decreto nº 7.689/2012.

2.1.2.3 INFORMAÇÃO

Intempestividade de registro no SPIUnet. Incremento nos controles.

Trata-se do Contrato de Locação nº 05/SAC/PR/2012, firmado em 21/9/2012, cujo objeto é a locação dos pavimentos 50 e 61 do Edifício Parque Cidade Corporate, localizado no Setor Comercial Sul, Quadra 9, Bl. A, Torre "C" em Brasília-DF, com área total de 6.955,44m², vigência de 5anos, com valor mensal, em 31/12/2013, de R\$ 430.980,40.

O imóvel encontra-se devidamente registrado, em nome da Secretaria, no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) sob o RIP nº 970132338.500-3. Contudo, verificamos em 12/3/2014 que a informação registrada no sistema sobre o valor do aluguel encontrava-se desatualizada.

Assim, a equipe de auditoria questionou o gestor a respeito do constatado por meio do item 2.b da Solicitação de Auditoria nº 26/2014, nos seguintes termos:

Justificar a não atualização dos dados do imóvel (campo: valor do aluguel) no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet) considerando que a base de dados do SPIUnet é a principal fonte alimentadora do SIAFI para efeito de contabilização de imóveis, conforme Portaria Interministerial nº 322 de 23/8/2001, e informar se a área utiliza algum controle administrativo relacionado à inserção de dados no SPIUnet.

Em resposta, a SAC se manifestou por meio do Ofício nº 91/SE/SAC-PR, de 18/3/2014, com posterior retificação. Em síntese, foi informado que o valor do aluguel foi atualizado no SPIUnet em 13/3/2014 e que, como forma de realizar lançamentos tempestivos no sistema, serão providenciados os cadastramentos dos fiscais (titular e substituto) do contrato que ampara a locação.

Posteriormente, em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada manifestação do gestor nos seguintes termos:

1. Expedido o Ofício DEADI nº 58, de 04 de abril de 2014, solicitando à Superintendência do Patrimônio da União no Distrito Federal, unidade da Secretaria do Patrimônio da União, o cadastramento dos dois servidores que atuam na fiscalização do Contrato de locação do imóvel.
2. Por meio do Memorando CGPEL/DEADI nº 12, de 04 de abril de 2014, foi recomendada gestão junto aos fiscais do Contrato de locação do imóvel que abriga a sede da SAC, servidores cadastrados junto ao SPIUnet, que efetuem atualização no sistema sempre que houver alterações contratuais.

A manifestação apresentada demonstra que o gestor empreendeu esforços de maneira a evitar nova ocorrência do fato, portanto é suficiente para atender à recomendação exarada na versão preliminar do relatório para implementação de rotinas que possibilitem a atualização

35 Memorando nº 10/2014 - CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 6/3/2014, encaminhado por meio do Ofício nº 69/SE/SAC-PR, de 7/3/2014, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 13/2014 - OS nº 2014/0009.

tempestiva de dados no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet).

2.1.3 GESTÃO DE TRANSFERÊNCIAS

2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Falhas formais na instrução e na execução de termo de cooperação para gestão do patrimônio

Fato:

Trata-se do Termo de Cooperação nº 3/2013³⁶, firmado em 17/4/2013, para cessão pela ANAC de espaço físico, bens e serviços à SAC/PR em Brasília e no Rio de Janeiro, mediante ressarcimento, sem fins lucrativos, no valor estimado de R\$ 46.359,41/mês, ajustado para R\$ 65.239,47 em junho de 2013, com vigência de 1 ano, prorrogável automática e sucessivamente por iguais períodos. O termo também prevê descentralização para ressarcimento retroativo de despesas decorrentes de cessões à SAC ocorridas em 2011 e 2012, como analisado em item específico.

A Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe em seu artigo 29 que a instrução processual realiza-se de ofício, cabendo ao órgão competente para a instrução fazer constar dos autos os dados necessários à decisão do processo. Porém, observamos que o Processo nº 00055.002494/2013-54, autuado em 9/9/2013, continha, em grande parte, cópias de documentos da ANAC, não constando nos autos os pareceres jurídicos, notas técnicas ou outros documentos prévios à celebração do termo de cooperação, de forma que não ficaram demonstradas, nos autos, a justificativa e a motivação da SAC/PR para tomada de decisões desta cooperação, revelando outra fragilidade nos controles administrativos relacionados à gestão do Patrimônio Imobiliário.

Além disso, a Cláusula Quinta, item 5.6, dispõe que o ressarcimento das despesas deve ser efetuado em até 30 dias contados a partir da data do recebimento, conferência e aceite por parte do representante da SAC/PR no documento de cobrança emitido pela ANAC. Observamos, porém, que, de acordo com os documentos contidos no Processo nº 00055.002494/2013-54, estes prazos não foram respeitados pela SAC, sem que conste justificativa.

Causa:

Fragilidades na gestão de transferências voluntárias.

Manifestação da Unidade:

Em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada a seguinte manifestação do gestor a cada uma das recomendações então formuladas pela equipe de auditoria:

a.l) os pareceres jurídicos, notas técnicas, minutas e outros documentos prévios à celebração do Termo de Cooperação nº 3/2013, preferencialmente na ordem cronológica dos acontecimentos, de forma que fique demonstrado nos autos a justificativa/motivação da SAC/PR para a tomada de decisões desta cooperação;

1. O Processo nº 00055.002494/2013-54 refere-se à execução do Termo de Cooperação, celebrado entre a SAC/PR e a ANAC nos autos do Processo de nº 60800.137067/2011-76, autuado no âmbito da ANAC, e atualmente sob a guarda daquela Autarquia.

36folhas 1 a 14 do Processo nº 00055.002494/2013-54.

2. Os documentos que instruíram a celebração da mencionada avença foram disponibilizados pela ANAC em arquivo digital, armazenados eletronicamente e presentemente apensados ao processo de fiscalização por meio de um CD, que contém o inteiro teor daqueles autos.

a.2) os documentos que justifiquem o valor de R\$ 741.750,56 ressarcido à ANAC, por atos praticados no período de 15 de maio de 2011 até à assinatura do Termo de Cooperação nº 3/2013, informando a memória de cálculo que resultou neste valor e os documentos que comprovam a realização dos serviços ou utilização dos bens;

1. O ressarcimento de valores devidos à ANAC por atos praticados de maio de 2011 até abril de 2013 está respaldado nas planilhas constantes da Nota Técnica nº 19/2013/GLOG/SAF, assinada em 11 de julho de 2013, encaminhada à SAC pelo Ofício nº 151/SAF/ANAC, de mesma data (cópia anexa).

2. As planilhas contem as memórias de cálculo das despesas efetivamente cobradas pela utilização dos bens e serviços disponibilizados pela ANAC no Escritório de Representação da SAC no Rio de Janeiro.

3. As notas fiscais que deram respaldo à elaboração da mencionada Nota Técnica foram colocadas à disposição, na sede da ANAC, para vistas, consulta e conferência dos valores rateados por parte da fiscalização do Termo de Cooperação designada pela SAC/PR, a qual, após efetuar a devida análise da documentação, atestou a conformidade das informações constantes da referida Nota Técnica.

a.3) os documentos que justifiquem a necessidade da área de 207,68 m² do Edifício Torre Boa Vista e das 2 vagas para estacionamento de veículos no Edifício Parque Guanabara para o funcionamento do Escritório de Representação no Rio de Janeiro;

1. A instalação do Escritório de Representação da SAC/PR no Rio de Janeiro foi acordada com a ANAC nos primeiros meses de criação da Pasta.

2. O espaço cedido foi dimensionado para instalar um gabinete para uso do Ministro de Estado Chefe da SAC, com banheiro, uma sala para a Chefia de Gabinete e outra para a assessoria, além de sala de reunião e ambiente para recepção e secretariado. O hall, área de circulação e a copa são de uso compartilhado com a ANAC.

3. Assim, foi disponibilizada pela ANAC área no Edifício Torre Boa Vista com a seguinte distribuição física, além de 2 vagas de garagem:

Área utilizada pela SAC/PR no Rio de Janeiro – Edifício Torre Boa Vista

Recepção/Secretaria	35,45 m ²
Sala dos Assessores	14,80 m ²
Gabinete do Ministro	21,08 m ²
Sala do Chefe de Gabinete	10,52 m ²
Circulação	30,36 m ²
Salas de reunião	69,54 m ²
Hall	25,92 m ²
WC	12,00 m ²
Copa	7,48 m ²
TOTAL	207,68 m²

4. Entretanto, a SAC/PR já iniciou tratativas junto à ANAC para redimensionamento da área ora ocupada, considerando que as instalações daquele prédio estão passando por readequações de leiaute.

5. Tão logo seja definido o total do novo espaço físico será providenciado o correspondente ajuste no Termo de Cooperação vigente.

a.4) os documentos que justifiquem a necessidade dos 3 veículos cedidos pela ANAC;

Vide informações apresentadas no subitem 2.1.3.5.

a.5) os relatórios mensais sobre a utilização dos serviços utilizados no Rio de Janeiro, objeto do termo de cooperação em tela, especialmente aos relacionados com a utilização de veículos em atendimento ao item 3.11 do Termo de Cooperação nº 3/2013;

Expedido Memorando nº 44/DEADI-2014, solicitando ao Gabinete do Ministro a apresentação de relatórios mensais sobre a utilização dos bens e serviços no Escritório de Representação da SAC no Rio de Janeiro.

a.6) os documentos que comprovem o ressarcimento mensal, pela SAC/PR, das despesas relativas ao funcionamento da unidade descentralizada no Rio de Janeiro ou as justificativas para a intempestividade do ressarcimento.

1. Os ressarcimentos das despesas amparadas pelo Termo de Cooperação tem sido realizados a partir do correspondente relatório apresentado pela ANAC, consubstanciado em Nota Técnica da área competente daquela autarquia, bem como pela documentação fiscal disponibilizada para consulta por parte da fiscalização da avença.

2. Por intermédio do Ofício nº 077/2014-DEADI/SE/SAC-PR foi solicitado à ANAC a apresentação dos custos a serem ressarcidos em periodicidade mais próxima ao período em que as despesas foram efetivamente realizadas.

Análise da Equipe de Auditoria:

Esta equipe de auditoria considera esclarecidos os questionamentos abordados nos subitens a.1), a.2) e a.4).

Quanto aos assuntos relativos aos subitens a.3), a.5) e a.6), a manifestação do gestor demonstra a necessidade monitorá-los. Portanto, permanecem as respectivas recomendações.

Recomendação:

Recomendação 1: Instruir os autos do Processo nº 00055.002494/2013-54, em 60 dias, com:

1.1) os documentos que justifiquem a necessidade da área de 207,68 m² do Edifício Torre Boa Vista e das 2 vagas para estacionamento de veículos no Edifício Parque Guanabara para o funcionamento do Escritório de Representação no Rio de Janeiro;

1.2) os relatórios mensais sobre a utilização dos serviços utilizados no Rio de Janeiro, objeto do termo de cooperação em tela, especialmente aos relacionados com a utilização de veículos em atendimento ao item 3.11 do Termo de Cooperação nº 3/2013;

1.3) os documentos que comprovem o ressarcimento mensal, pela SAC/PR, das despesas relativas ao funcionamento da unidade descentralizada no Rio de Janeiro ou as justificativas para a intempestividade do ressarcimento.

2.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Inconsistências nos registros do SIAFI relativos ao Termo de Cooperação nº 3/2013.

Fato:

Trata-se do Termo de Cooperação nº 3/2013³⁷, firmado em 17/4/2013, para *cooperação administrativa entre os partícipes, através de cessão, pela ANAC, de espaço físico, bens e serviços à SAC/PR, mediante ressarcimento, sem fins lucrativos, das despesas previstas neste documento*, com vigência de 1 ano, prorrogável automática e sucessivamente por iguais períodos, no valor total estimado em R\$ 1.129.633,64.

Conforme determinado no artigo 2º da Portaria Conjunta nº 8, de 7/11/2012, elaborada pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), da Fazenda e da Controladoria-Geral da União, com fundamento no parágrafo único do art. 89 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, *o Termo de Cooperação de que trata o caput deverá ser registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, quando da descentralização do crédito.*

O Termo de Cooperação em comento foi registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI sob o nº 674893, em conformidade com a norma mencionada. Contudo, verificamos que os registros realizados no sistema encontram-se falhos, pois os valores das notas de crédito emitidas em 2013 somam R\$ 1.295.313,33, sendo que o valor original do Termo de Cooperação, também registrado no sistema, é de R\$ 1.091.750,56 (importante lembrar que o valor estimado no Plano de Trabalho conforme análise contida na *Constatação 2.1.3.5* deste relatório é de R\$ 1.129.633,64).

Compulsando os autos do processo, verificou-se a realização de 1 termo aditivo, que atualizou o montante mensal de R\$ 46.359,41 para R\$ 65.239,47 a partir de junho de 2013.

Evidencia-se, diante do exposto, a desatualização dos dados registrados no SIAFI, como: “QUANTIDADE DE TERMOS ADITIVOS” “VALOR ORIGINAL”; e “SALDOS DE EXECUÇÃO”.

Causa:

Fragilidade dos controles internos afetos à gestão de transferências, bem como à gestão financeira e orçamentária do órgão.

Manifestação da Unidade:

Em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada manifestação do gestor nos seguintes termos, com ajustes de formatação:

1. Registro no SIAFI devidamente atualizado, conforme consta na anexa documentação oriunda da Coordenação-Geral de Planejamento, Orçamento e Finanças – CGCOF.
2. O Despacho nº 075/2014-CGCOF/DEADI/SE/SAC-PR, de 17 de abril de 2014, apresenta as Notas de Sistema 2014NS000544 e 2014NS000545, com o registro do Termo Aditivo 001/2013, no valor de R\$ 226.560,72 e inclusão de 2 novas parcelas de R\$ 113.280,36 no cronograma físico-financeiro, de forma que, até o presente momento, encontram-se devidamente atualizados os dados da avença em comento no SIAFI.
3. Quanto ao estabelecimento de rotinas para o registro e atualização de informações no SIAFI, as áreas envolvidas na gestão do Termo de Cooperação foram orientadas no sentido de encaminhar à Coordenação-Geral de

Análise da Equipe de Auditoria:

Em consulta ao SIAFI em 18/6/2014, foi constatada a atualização do valor da descentralização, conforme informado pelo gestor. Entretanto, foi verificado que persiste a informação de valores a comprovar, mesmo que já tenham sido repassados à ANAC.

Além disso, o sistema passou a informar que o termo de cooperação não está mais vigente, mesmo que o instrumento não tenha sido encerrado, o que inobserva a cláusula 8.1 do termo de cooperação, segundo a qual a vigência é prorrogada automática e sucessivamente, salvo se os partícipes dispuserem em contrário.

Portanto, mantêm-se a constatação e consequentes recomendações.

Recomendações:

Recomendação 1: Atualizar, em 15 dias, as informações registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI relacionadas ao Termo de Cooperação nº 3/2013 de forma que seja possível, quando em consulta ao sistema, verificar os aditivos firmados, o valor total do Termo de Cooperação, a quantia a repassar e a comprovar e outras ocorrências relacionadas a esta cooperação.

Recomendação 2: Elaborar, em 30 dias, rotinas de verificação que permitam à área de gestão de transferências controlar o registro e a atualização de dados no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI referente aos termos de cooperação firmados pela Unidade.

2.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Ressarcimento à ANAC de despesas sem devida documentação de suporte, em afronta à Clausula Terceira do termo de cooperação celebrado, num valor total de R\$ 1.094.029,64, dos quais aproximadamente R\$ 426.419,40 referentes a despesas incorridas em 2013.

Fato:

Trata-se do Termo de Cooperação nº 3/2013³⁸, firmado em 17/4/2013, para cessão pela ANAC de espaço físico, bens e serviços à SAC/PR em Brasília e no Rio de Janeiro, mediante ressarcimento, sem fins lucrativos, no valor estimado de R\$ 46.359,41/mês, ajustado para R\$ 65.239,47 em junho de 2013, com vigência de 1 ano, prorrogável automática e sucessivamente por iguais períodos. O termo também prevê ressarcimento retroativo de despesas decorrentes de cessões à SAC ocorridas em 2011 e 2012, que não foram ressarcidas porque não estavam amparadas por nenhum instrumento. Verificamos que a Cláusula Terceira do mencionado Termo de Cooperação estabeleceu como obrigações da SAC/PR:

- item 3.11 - encaminhar mensalmente à ANAC relatórios sobre a utilização dos bens e serviços objeto do Termo de Cooperação, especialmente os relacionados com a utilização de veículos;

- 3.12. atestar mensalmente os abastecimentos realizados nos veículos oficiais a fim de que a ANAC possa processar o pagamento junto à empresa contratada;

- 3.14. efetuar à ANAC mensalmente o ressarcimento das despesas relativas à execução do Termo de Cooperação;

Contudo, não foram encontrados documentos que comprovassem o acompanhamento pela SAC/PR das despesas geradas e pagas.

Causa:

Fragilidade nos controles internos relacionados à gestão de patrimônio imobiliário utilizado no âmbito do Termo de Cooperação nº 3/2013.

Manifestação da Unidade:

A SAC foi questionada por meio da Solicitação de Auditoria nº 26/2014 e apresentou manifestação por meio do Ofício nº 91/SE/SAC-PR, de 18/3/2014, nos seguintes termos, destacados em itálico:

C1) apresentar documentação relativa ao rateio/pagamento das despesas com aluguel, condomínio, energia elétrica, água e manutenção predial, realizadas no exercício de 2013.

Segue anexa documentação pertinente.

C2) relacionar e detalhar os controles internos utilizados para a conferência da documentação e pagamento de despesas.

Ao receber as notas técnicas é realizada pela fiscalização a conferência dos valores apresentados considerando os respectivos percentuais de rateio previstos no termo de cooperação;

São verificadas junto à ANAC as respectivas faturas que embasam os valores correspondentes a cada despesa rateada/cobrada;

É procedida a homologação dos valores, mediante atesto da cobrança apresentada.

C7) relacionar as ordens de serviço elaboradas pela SAC e encaminhadas à ANAC para prestação dos serviços de manutenção predial em Brasília/DF até a presente data.

As aberturas das ordens de serviços pela ANAC foram precedidas por solicitações formais que seguem anexas.

Posteriormente, em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada manifestação do gestor nos seguintes termos:

1. Expedido Memorando nº 44/DEADI-2014, em 16/04/2014, solicitando ao Gabinete do Ministro a apresentação de relatórios mensais sobre a utilização dos bens e serviços no Escritório de Representação da SAC no Rio de Janeiro, de forma a propiciar o monitoramento das despesas a serem ressarcidas à ANAC.

2. A SAC/PR solicitou à ANAC que passe a apresentar, mensalmente, a planilha demonstrativa dos custos e despesas realizadas na execução do Termo de Cooperação, objetivando o ressarcimento correspondente.

Análise da Equipe de Auditoria:

Quanto ao questionado no subitem C1), foram apresentadas cópias de Notas Técnicas nº 19/2013/GLOG/SAF, de 11/6/2013; nº 21/2013/GLOG/SAF, de 9/9/2013; nº 25/2013/GLOG/SAF, 7/10/2013; nº 27/2013/GLOG/SAF, de 4/11/2013; e nº 33/2013/GLOG/SAF, de 5/12/2013, todas emitidas pela ANAC para ressarcimento da SAC à agência de despesas: i) rateáveis (aluguel, condomínio, IPTU, contas de água e luz e manutenção predial); ii) fixas (motoristas, segurança, copeiragem, limpeza e TV a cabo); iii)

variáveis (impressão, contas de telefone, dados e internet, papel, combustível, manutenção preventiva e corretiva de veículos); e iv) com depreciação (bens móveis diversos). Não foram apresentados documentos que demonstrem os valores de fato repassados à ANAC, embora solicitado pela equipe de auditoria.

Em relação ao subitem C2), em que pese o afirmado pelo gestor, não foi apresentada nenhuma comprovação de que é feita avaliação de faturas que embasam os valores a serem repassados, ou mesmo conferência dos cálculos expostos nas notas técnicas da ANAC. Aliás, em algumas notas sequer é possível identificar o momento em que as despesas teriam incorrido. Além disso, cabe ressaltar que o fiscal deu ateste nas Notas Técnicas da ANAC nº 25/2013/GLOG/SAF e nº 27/2013/GLOG/SAF sem que elas apresentem nenhuma assinatura de quem as elaborou, ou seja, não deveriam ter sido consideradas sequer como documentos formais, bem como o fiscal atestou cópia da Nota Técnica ANAC nº 33/2013/GLOG/SAF em que uma das folhas utilizadas para exposição dos cálculos está ilegível.

Quanto ao subitem C3), foram apresentadas apenas as cópias dos Ofícios nº 43/DEADI/SE/SAC-PR, de 11/3/2013, e 72/DEADI/SE/SAC-PR, de 24/5/2013. Ambos emitidos à ANAC para a adequação de instalações físicas na sede da SAC em Brasília. Ou seja, não há outras solicitações à ANAC, embora a agência tenha apresentado documentos posteriores para ressarcimento.

Além das falhas expostas relativas aos subitens C1), C2) e C3), vale ressaltar aquelas descritas na *Constatação 2.1.3.2* quanto à instrução processual e ao não cumprimento de prazo definido em cláusula do termo de cooperação para ressarcimento à ANAC, bem como aquela abordada na *Constatação 2.1.3.4* quanto à utilização de bens e serviços em 2011 e 2012 sem amparo por nenhum instrumento. Portanto, esta equipe de auditoria não acata o teor da manifestação apresentada.

Por fim, quanto às medidas informadas após a apresentação do relatório preliminar, a efetividade será avaliada quando da avaliação dos próximos repasses à ANAC, ação de controle no âmbito do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir controles, em 30 dias, que propiciem monitorar as despesas relativas ao escritório de representação no Rio de Janeiro, de forma que a SAC/PR tenha informações sobre o funcionamento da unidade descentralizada que possam justificar/subsidiar futuras decisões relacionadas àquela unidade descentralizada, entre elas ressarcimentos de despesas à ANAC.

Recomendação 2: Abster-se de realizar ressarcimentos à ANAC com base em cópias de notas técnicas, notas técnicas sem assinatura ou ilegíveis.

2.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Reconhecimento de dívida de exercícios anteriores mediante termo de cooperação.

Fato:

Trata-se do Termo de Cooperação nº 3/2013, firmado em 17/4/2013, para cessão pela ANAC de espaço físico, bens e serviços à SAC/PR em Brasília e no Rio de Janeiro, mediante ressarcimento, sem fins lucrativos, no valor estimado de R\$ 46.359,41/mês, ajustado para R\$ 65.239,47 em junho de 2013, com vigência de 1 ano, prorrogável automática e sucessivamente por iguais períodos.

Após análise dos autos, verificou-se que o instrumento foi também utilizado para o ressarcimento retroativo de despesas decorrentes de cessões à SAC ocorridas em 2011 e 2012,

conforme exposto nas Cláusulas Quinta e Oitava, embora não exista amparo legal para tal procedimento.

De acordo com os itens 27 a 29 do Parecer nº 226/2012/ASJUR/SAC-PR/AGU, emitido pela Assessoria Jurídica da SAC em 28/11/2012, resultado da análise jurídica dos autos do processo instruído para a celebração do termo de cooperação em tela, as referidas despesas não haviam sido ressarcidas porque não estavam amparadas por nenhum instrumento. Ressalta-se que não há no parecer jurídico abordagem da legalidade de ressarcimento de despesa de outros exercícios por meio de termo de cooperação, ou seja, utilização do instrumento para o reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores.

Desta forma, verifica-se que a SAC/PR utilizou a ferramenta Termo de Cooperação de forma inadequada, em desconformidade com o art. 22, e seu § 1º, do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, segundo o qual o ressarcimento de despesas de exercícios encerrados necessita de procedimento contábil específico e precisa ser pautado por documento em que o ordenador de despesa do órgão faça o reconhecimento da dívida. Portanto, configura-se, ainda, afronta ao Princípio da Legalidade, já que ao gestor público somente é permitido fazer aquilo que estiver previsto em lei.

Causa:

Utilização de termo de cooperação em desconformidade com sua natureza.

Manifestação da Unidade:

Em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada manifestação do gestor nos seguintes termos:

1. O motivo da descentralização de crédito orçamentário, tendo como referência valores executados pela ANAC em exercícios anteriores, foi exclusivamente devido à assinatura do Termo de Cooperação ter ocorrido em abril de 2013. Sendo assim, a SAC efetivou as descentralizações para cumprimento dos compromissos pactuados no Termo firmado, o que possibilitou a recomposição orçamentária da Agência que, até então, vinha dando cobertura às despesas relativas aos bens e pelos serviços disponibilizados à SAC.
2. Na época, entendemos, também, que os reconhecimentos de dívidas tratados pelo art. 22 do Decreto nº 93.872/1986, que regula o art. 37 da Lei nº 4.320/1964, a seguir transcritos, referem-se a compromissos do poder público federal para com particulares, pessoas físicas e jurídicas, e entre entes públicos federais com estados, municípios e o distrito federal, afastando, assim, a possibilidade de sua aplicação quando o compromisso envolver exclusivamente entes públicos federais da administração direta e indireta. Esse entendimento da SAC, como se verá a seguir, foi recepcionado com a edição do Decreto nº 8.180/2013.

Decreto nº 93.872/1986

“Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).”

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.”

Lei nº 4.320/1964

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.”

Decreto nº 8.180/2013

“Art. 12-A. A celebração de termo de execução descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades: (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

I - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos; (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

IV - ressarcimento de despesas. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 1º A celebração de termo de execução descentralizada nas hipóteses dos incisos I a III do **caput** configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

§ 2º Para os casos de ressarcimento de despesas entre órgãos ou entidades da administração pública federal, poderá ser dispensada a formalização de termo de execução descentralizada. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)

Art. 12-B. O termo de execução descentralizada observará o disposto no Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, e sua aplicação poderá ser disciplinada suplementarmente pelo ato conjunto previsto no art. 18. (Incluído pelo Decreto nº 8.180, de 2013)."

3. Para que fique demonstrado que esta Secretaria não teve o fito de burlar quaisquer normas reguladoras da matéria, segundo definição do instrumento "termo de cooperação", consoante o art. 1º, § 1º, inciso III do Decreto nº 6.170/2007, então vigente, não haveria a necessidade de celebração de Termo de Cooperação, motivadamente porque a transferência ocorreu entre Unidades Gestoras de um mesmo órgão.

"III - termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008)."

4. Enquanto o reconhecimento de dívida do poder público federal com entes privados ou outros entes públicos das demais esferas é matéria pacificada pelo Decreto nº 93.872/1986, art. 22 e seus parágrafos, o ressarcimento de despesas entre Órgãos federais, com a edição do Decreto nº 8.180/2013 que alterou o Decreto nº 6.170/2007, foi devidamente reconhecido pela legislação. O referido Decreto que alterou a denominação do instrumento para "Termo de Execução Descentralizada", em substituição ao Termo de Cooperação, inclusive indica como desnecessária a celebração do referido termo, em caso de ressarcimento de despesa.

5. Por derradeiro, as recomendações da Ciset/PR serão rigorosamente cumpridas, ocasião em que reafirmamos que os atos praticados com base no Termo de Cooperação nº 3/2013 não ensejaram quaisquer danos ao erário, visto que os serviços objeto de ressarcimento dele decorrentes foram efetivamente prestados.

Análise da Equipe de Auditoria:

Conforme descrito na Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507, de 24/11/2011, o instrumento termo de cooperação visa à transferência de crédito entre órgãos ou entidades da administração pública federal para a **realização futura de determinado objeto, e não para ressarcimento de despesas de exercício anteriores**, como se depreende da leitura dos incisos XXIV e XXVI do § 2º do art. 1º, reproduzidos com grifos nossos:

XXIV - termo de cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a **transferência de crédito** de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.

XXVI - termo de referência: documento apresentado quando o objeto do convênio, contrato de repasse ou **termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços**, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, **considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto**, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

Já de acordo com o art. 22, e seu § 1º, do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, o ressarcimento de despesas de exercícios encerrados necessitam de procedimento contábil específico e deve ser pautado por documento em que o ordenador de despesa do órgão faça o reconhecimento da dívida:

Art. 22. **As despesas de exercícios encerrados**, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, **poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.**

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

Ainda, esta equipe de auditoria entende que o documento de reconhecimento de dívida é ato que configura a tomada de decisão pelo ordenador de despesa. Portanto, cabe também a observação ao art. 29, e seu § 1º, da Lei nº 9.784, de 29/1/1999, quanto à necessidade de instrução de processo administrativo específico em que constem, além do próprio documento de reconhecimento de dívida: i) dados do credor; ii) o valor da despesa a ser ressarcida, devidamente amparado por documentação comprobatória; iii) prazo para pagamento; iv) relatório técnico da despesa incorrida; v) parecer jurídico que ateste a legalidade dos autos e do procedimento de pagamento; vi) demais documentos que se julguem necessários.

Quanto à manifestação à versão preliminar deste relatório, o Decreto nº 6.170/2007 foi alterado pelo Decreto nº 8.180 em 31/12/2013. Por meio dessa alteração, o instrumento termo de cooperação é atualmente denominado termo de execução descentralizada e passou a amparar ressarcimento de despesas, conforme estabelecido no art. 12-A do Decreto nº 8.180/2013. Essa explicação consta na manifestação do gestor e com ela a equipe de auditoria concorda. Porém, esta equipe discorda quanto à utilização de termo de cooperação, ou mesmo de termo de execução descentralização, para amparar reconhecimento de despesa ocorrida em exercícios anteriores. Isso porque o termo de cooperação é instrumento a ser firmado para a **consecução futura de determinado objeto**, conforme estabelecido nos incisos XXIV e XXVI do § 2º do art. 1º da Portaria Interministerial nº 507/2011, e já demonstrado por esta equipe.

Também no entendimento desta equipe de auditoria, a necessidade de consecução futura de objeto está implícita na expressão *ressarcimento de despesa* descrita no art. 12-A do Decreto nº 8.180/2013. Isso porque para que o Decreto nº 8.180/2013 passasse a prever o reconhecimento e o ressarcimento relativo a exercícios anteriores, isso deveria estar explícito no ato normativo, ou ao menos em alguma portaria que o regule, como previsto no art. 18, o que de fato também ainda não ocorre. Além disso, vale destacar que o instrumento termo de cooperação já era utilizado para o ressarcimento de despesas, como se observa na prática quando um órgão público funciona nas dependências de outro e por isso deve realizar o ressarcimento de despesas incorridas dessa relação. Porém, nesse caso as despesas são definidas e estipuladas previamente à celebração do termo, e não posteriormente reconhecidas.

Por fim, a informação de que não haveria necessidade de realização de termo de cooperação para a realização de repasse entre a SAC e a ANAC, como defendido pelo gestor, não deve prosperar. À luz do art. 1º, § 1º, inciso III do Decreto nº 6.170/2007, a descentralização de créditos orçamentários entre órgão e entidade deve ser precedida pela celebração de termo de cooperação, pois essa movimentação de crédito caracteriza o destaque orçamentário. O termo de cooperação é dispensável quando a movimentação é feita entre unidades de um mesmo órgão, o que configura provisão orçamentária.

Recomendação:

Recomendação 1: Abster-se de utilizar termo de cooperação, ou instrumento congênere, para reconhecimento de dívidas que deverá ser realizado em conformidade com o art. 22, e seu § 1º, do Decreto nº 93.872, de 23/12/1986, ou seja, por meio de procedimento contábil específico

pautado por documento de reconhecimento de dívida assinado pelo ordenador de despesa do órgão.

2.1.3.5 CONSTATAÇÃO

Utilização do Termo de Cooperação nº 3/2013 para o aproveitamento de serviços terceirizados prestados por empresas contratadas por outro órgão.

Fato:

Trata-se do Termo de Cooperação nº 3/2013³⁹, firmado em 17/4/2013, para *cooperação administrativa entre os partícipes, através de cessão, pela ANAC, de espaço físico, bens e serviços à SAC/PR, mediante ressarcimento, sem fins lucrativos, das despesas previstas, com vigência de 1 ano, prorrogável automática e sucessivamente por iguais períodos.*

O termo mencionado estabelece na Cláusula Segunda as obrigações da ANAC, conforme transcrito com grifos nossos:

CLÁUSULA SEGUNDA: OBRIGAÇÕES DA ANAC

2.1. Ceder espaço físico, para uso funcional da SAC/PR, com aproximadamente 207,68 m², **localizado no 23º pavimento do Edifício Torre Boa Vista, à Avenida Presidente Vargas nº 850, Centro, Rio de Janeiro/RJ.**

2.1.1. permitir o livre acesso, à área objeto deste Termo, aos servidores da SAC/PR que se fizerem necessários ao desempenho das atividades da SAC/PR, desde que regularmente identificados;

2.1.2. Manter posto de vigilância na área cedida;

2.1.3. Manter o funcionamento das instalações elétricas, telefônicas, de infraestrutura de informática, de condicionamento de ar, hidráulicas e de segurança, de forma a garantir a adequada utilização das áreas de funcionamento da SAC/PR;

2.1.4. Prestar os serviços de limpeza e conservação na área cedida, de forma similar às demais áreas da edificação;

2.1.5. Prestar os serviços de copeiragem aos ocupantes da área cedida, com alocação de um posto de garçom;

2.1.6. Efetuar o pagamento de despesas de aluguel, condomínio, impostos e taxas relativos aos bens cedidos;

2.1.7. Responsabilizar-se pelos danos que lhe der causa inclusive os praticados por pessoa física ou jurídica vinculada por prestação de serviços.

2.2. Ceder 2 vagas para estacionamento de veículos, localizadas no Edifício Parque Guanabara, Avenida Passos, nº 120, Centro, Rio de Janeiro/RJ, para uso dos servidores da SAC/PR.

2.3. Ceder veículos para utilização pela SAC/PR, incluindo 3 em tempo integral em Brasília, e um com uso compartilhado, ANAC e SAC/PR, no Rio de Janeiro, até que esta adquira veículos próprios ou contrate serviços de transporte em substituição.

39 Folhas 1 a 14 do Processo nº 00055.002494/2013-54.

2.3.1. Disponibilizar serviços de 03 (três) motoristas para condução de veículos cedidos, sendo dois em tempo integral, em Brasília, e um eventual, no Rio de Janeiro;

2.3.2. Prover o abastecimento dos veículos cedidos, mediante o fornecimento de cartão próprio;

2.3.3. Prestar os serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos cedidos;

2.3.4. Efetuar o pagamento de impostos, taxas e seguros relativos aos veículos cedidos.

2.4. Ceder os bens relacionados no Plano de Trabalho.

2.5. Ceder 04 (quatro) aparelhos de telefonia móvel e respectivos acessórios e chips, conforme relação constante do Plano de Trabalho.

2.6. Fornecer serviços de manutenção predial para pequenos ajustes e reformas nas instalações da Sede da SAC/PR em Brasília.

2.7. Disponibilizar veículos contratados para eventuais necessidades de utilização pela SAC/PR nos estados.

Em termo aditivo, assinado em 15/8/2013, acresceu-se à Cláusula Segunda a cessão, pela ANAC, dos seguintes serviços: *2.9. Prestar os serviços de limpeza e conservação, copeiragem e fornecimento de café e de bebidas quentes na forma estabelecida no Plano de Trabalho anexo à este termo.*

Importante ressaltar que no Rio de Janeiro o escritório de representação da SAC/PR funciona em imóvel alugado pela ANAC, conforme o item 2.1 transcrito acima, o que propicia o rateio das despesas. Por outro lado, em Brasília a Secretaria não funciona nas dependências de outra Unidade, tendo firmado contrato próprio para locação de dois pavimentos no Edifício Parque Cidade Corporate, Torre "C". Portanto, não existe justificativa para o rateio, com a ANAC, de despesas relativas à execução de serviços terceirizados necessários ao funcionamento da Secretaria em Brasília, considerando que não é competência da Agência a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos veículos; o provimento de combustível; o fornecimento de serviços de manutenção predial; ou a prestação de serviços de limpeza e conservação, copeiragem e fornecimento de café e de bebidas quentes.

Desta forma, verifica-se que a SAC/PR utilizou a ferramenta Termo de Cooperação de forma inadequada, para aproveitar serviços terceirizados contratados pela ANAC, com objetivo de atender as suas necessidades em Brasília, em desobediência ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal c/c o artigo 2º da Lei nº 8.666/1993, que preveem a celebração de instrumento contratual, precedido de licitação, para serviços contratados com terceiros. Sendo afronta, ainda, ao Princípio da Legalidade, considerando que à Administração somente é permitido fazer aquilo que for previsto por lei.

Causa:

Utilização de termo de cooperação em desconformidade com sua natureza, aliada à então recém-criação da SAC.

Manifestação da Unidade:

Por meio do Despacho nº 147/2014 – COINF/CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 17/3/2014, encaminhado pelo o Ofício nº 91/SE/SAC-PR, de 18/3/2014, a SAC/PR informou:

1. Em resposta à Solicitação de Auditoria – nº 26/2014 – OS nº 2014/0009, encaminhamos as informações solicitadas ao longo do item 1 do referido pedido.

(...)

c) Sobre o termo de cooperação unidade descentralizada no Rio de Janeiro:

(...)

c6) informar o amparo legal para a utilização de serviços contratados pela ANAC para eventual apoio à SAC/PR na fase de ocupação das novas instalações em Brasília, incluindo manutenção predial para pequenas adaptações físicas;

O amparo legal encontra-se inserido nas diversas manifestações das áreas jurídicas anexas.

Posteriormente, em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada manifestação do gestor nos seguintes termos:

1. A Secretaria de Aviação Civil – SAC foi criada, como unidade da Presidência da República, por intermédio da Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011.
2. Nos termos do parágrafo único do art. 4º do mencionado dispositivo legal, cabia ao Ministério da Defesa prestar apoio administrativo e jurídico necessário à Secretaria até 1º de junho de 2011.
3. O Decreto nº 7.476, datado de 10 de maio de 2011, instituiu a estrutura organizacional da SAC e estabeleceu, de acordo com seu art. 10, que a Secretaria-Geral da Presidência da República – SG/PR prestasse o necessário apoio administrativo e financeiro à SAC, até a sua completa instalação, sem prejuízo do disposto no citado art. 4º da Medida Provisória nº 527, de 2011.
4. A Secretaria-Geral da PR viabilizou a instalação da SAC nas dependências do Centro Cultural do Banco do Brasil – CCBB, uma vez que já mantinha, à época, Termo de Cooperação com o Banco do Brasil para a ocupação de parte daquela edificação.
5. Assim, o Banco do Brasil, além da infraestrutura física para abrigar a sede da Secretaria, incluindo serviços de limpeza e manutenção predial, fornecimento de água e luz, disponibilizou também mobiliário em geral e mesas de trabalho em quantitativo equivalente ao número de cargos comissionados deste órgão.
6. No âmbito do CCBB, a SAC utilizou serviços de telefonia, acesso à rede de dados corporativa da PR e serviços de copeiragem oferecidos pela SG/PR, por intermédio da Secretaria de Administração – SA/PR.
7. Para viabilizar a instalação do Escritório de Representação da SAC no Rio de Janeiro as autoridades desta Secretaria acordaram junto à então Diretoria da ANAC a disponibilização de espaço físico na edificação que funciona a ANAC naquela cidade, bem como a possibilidade de uso de bens e serviços contratados por aquela autarquia em favor da SAC.
8. Neste sentido, em julho de 2011 teve início a instrução do Processo nº 60800.137067/2011-76, autuado no âmbito da ANAC, com vistas à celebração de Termo de Cooperação entre as duas instituições.
9. A ANAC fez a previsão das despesas a serem rateadas, considerando os contratos mantidos pela Agência, tendo sido estimados repasses mensais na ordem de R\$ 46.359,41.

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$)
Despesas Rateáveis	25.132,61
Despesas Fixas	13.660,63
Despesas Variáveis	6.774,37
Despesas com Depreciação	791,79

TOTAL	46.359,41
--------------	------------------

10. No que se refere aos serviços e bens oferecidos pelo Ministério da Defesa - MD como suporte ao funcionamento da nova Pasta ministerial, cabe destacar, por oportuno, a disponibilização de dois veículos, sendo um para utilização pelo Ministro de Estado Chefe da SAC e o outro pelo Secretário-Executivo. Esses veículos foram utilizados até meados do mês de setembro de 2011, quando foram devolvidos a pedido do MD.

11. Destarte, para suprir a demanda de transporte dos dois cargos de natureza especial da SAC e também a necessidade de deslocamentos de servidores a serviço e de entrega de documentos oficiais, a ANAC colocou à disposição da SAC três veículos de sua frota própria, uma vez que a PR não pode oferecer serviços exclusivos à Secretaria. Para a condução do veículo de serviço foram disponibilizados 2 motoristas. Os carros cedidos para transporte do Ministro e do Secretário-Executivo eram conduzidos por servidores da SAC devidamente credenciados.

12. O transporte eventual de servidores a serviço não passível de atendimento pelo único veículo à disposição da SAC era realizado por carros da frota da PR, solicitados mediante pedido de requisição de veículos.

13. O carro da ANAC utilizado pelo Ministro foi devolvido em janeiro de 2012, quando do recebimento do veículo de representação adquirido pela SAC em dezembro de 2011, e os outros dois veículos foram restituídos no mês de abril de 2012, devido ao fato de a SAC ter concluído o processo licitatório e celebrado contrato de prestação de serviços de transporte com fornecimento de veículos, mão-de-obra, combustíveis e demais encargos necessários à execução dos serviços de transporte.

14. Em decorrência da locação de imóvel para instalar a nova sede da Secretaria no Edifício Parque Cidade Corporate, a SAC teve a necessidade de celebrar diversos contratos para possibilitar a mudança e o funcionamento do órgão.

15. Destaca-se, por relevância, a elaboração do leiaute do novo espaço. O contrato, celebrado em outubro de 2012, teve o projeto recebido no mês de dezembro subsequente. A partir de então foi possível dar andamento à elaboração dos projetos das instalações físicas. A consecução de tal mister contou com a colaboração de equipe de engenheiros do VI COMAR do Comando da Aeronáutica.

16. Entretanto, o projeto de leiaute passou por diversas modificações ao longo do mês de janeiro, demandando que os projetos das instalações elétricas e de telemática também fossem refeitos. Essa tarefa, concluída em março de 2013, contou com a colaboração de outra equipe de engenheiros. Desta feita, do corpo técnico da Infraero.

17. É pertinente destacar que, para a execução dos serviços de adequação das instalações físicas, a SAC preliminarmente pediu a colaboração da Secretaria de Administração/PR. Entretanto, o apoio da SA/PR somente foi passível de ser prestado para a implementação da infraestrutura de cabeamento lógico e para o transporte do mobiliário, equipamentos e demais materiais e documentos. Para tanto foram utilizados os respectivos contratos mantidos pela PR.

18. Assim é que, em janeiro de 2013, foi acordado, junto à ANAC, a possibilidade de ser concedido apoio à SAC na fase de ocupação das novas instalações em Brasília, incluindo manutenção predial para adaptações físicas. Tal medida teve como objetivo viabilizar o início dos serviços de adequação das instalações da área da SAC na nova sede tão logo os projetos técnicos

estivessem concluídos e, por consequência, agilizar o processo de ocupação definitiva do imóvel locado.

19. Destarte, fato importante a ser considerado é que a celebração de Termo de Cooperação junto à ANAC possibilitou maior agilidade na ocupação do espaço locado pela SAC, uma vez que licitar e contratar diretamente todos os serviços necessários ao funcionamento da Secretaria certamente demandaria um prazo consideravelmente superior ao ocorrido, considerando que, à época, a SAC dispunha de reduzida equipe funcional para dar andamento em todos os processos.

20. A propósito do apoio na realização de adaptações físicas por meio do contrato de manutenção predial previsto no Termo de Cooperação em comento, há que se observar que tal decisão teve como fator preponderante o fato de as instalações físicas locadas pela SAC, e a correspondente infraestrutura, guardarem semelhança inequívoca com as da ANAC, posto que se encontram no mesmo complexo do Edifício Parque Cidade Corporate, formado por 3 torres.

21. Durante a fase de mudança para a nova sede houve a necessidade de atender ambos espaços ocupados pela SAC (no CCBB e no Ed. Parque Cidade) com serviços de copeiragem. No âmbito do CCBB tais serviços estavam sendo disponibilizados pela PR. Os servidores que já estavam posicionados no Ed. Parque Cidade tiveram os serviços prestados por profissionais cedidos pela ANAC (copeira e garçom).

22. Com a completa ocupação da área locada por todas as unidades da Secretaria foi autorizado, pela SA/PR, o remanejamento total dos serviços prestados nas copas do CCBB, sem aumento do efetivo, até a celebração de contrato próprio da SAC, o que ocorreu em novembro de 2013.

23. Foi, então, celebrado Termo Aditivo ao Termo de Cooperação com a ANAC, para formalizar a concessão de apoio à SAC, durante o período de completa instalação na nova sede, dos serviços de copa, com fornecimento de bebidas quentes.

24. Portanto, de julho a novembro de 2013, os profissionais de copa disponibilizados pela ANAC completaram a equipe de copeiragem contratada pela PR, de forma a reforçar a prestação dos serviços, considerando o aumento da população funcional da SAC.

25. Outros serviços que a ANAC possibilitou o uso pela SAC, igualmente inseridos no aditivo celebrado, foram os de limpeza e conservação. A consecução da limpeza nas dependências da Secretaria ainda está sendo realizada por apenas 3 serventes.

26. O processo para a contratação de empresa especializada em limpeza e conservação, por parte da SAC, já foi devidamente instruído e submetido à aprovação, por parte da Assessoria Jurídica deste órgão, em relação às minutas de edital e contrato, para possibilitar o agendamento da sessão de abertura do Pregão Eletrônico a ser deflagrado – Processo nº 00055.000694/2014-53. Presentemente os autos foram restituídos à área jurídica para aprovação das adequações promovidas, em atendimento às recomendações proferidas em parecer já emitido.

27. Outro procedimento que se encontra em fase de instrução, também com vistas à oitiva da Assessoria Jurídica, é o de contratação de empresa especializada para a realização da manutenção predial das instalações da SAC. Os diversos serviços e materiais passíveis de utilização no escopo do futuro contrato estão sendo orçados com preços praticados no mercado.

28. Portanto, como se vê, a previsão é que, nos próximos meses, a SAC já disponha de contratos próprios de serviços de limpeza e de manutenção predial.

29. No Termo de Cooperação, assinado em abril de 2013, foi também prevista a utilização dos serviços contratados pela ANAC de terceirização da frota para eventuais necessidades de fiscalização de obras em aeródromos nos diversos estados da federação.

30. Ademais, cabe salientar que o detalhamento de todos os serviços disponibilizados pela ANAC no Termo de Cooperação em comento visou dar transparência aos atos praticados. Impende-se ressaltar, ademais, a não ocorrência de danos ao Erário, posto que os valores praticados foram resultantes de procedimentos licitatórios devidamente formalizados pelo órgão concedente.

31. Finalmente, considerando que a SAC/PR está ultimando os procedimentos para a celebração de contrato próprio para a prestação de serviços de limpeza e conservação e também de manutenção predial no âmbito da sede deste órgão, a expectativa é que até o mês de setembro de 2014 seja pactuado Termo Aditivo de supressão de serviços constantes do Termo de Cooperação em comento, de forma a que o acordo seja restrito ao atendimento das necessidades de funcionamento do Escritório de Representação da SAC no Rio de Janeiro.

Análise da Equipe de Auditoria:

As manifestações jurídicas mencionadas pela SAC/PR e anexadas ao Ofício nº 91/SE/SAC-PR, de 18/3/2014, foram: a) Nota nº 98/2011/PGF/ANAC, de 15/8/2011, b) Parecer nº 45/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, de 27/1/2012; c) Nota nº 42/2012/PF – ANAC/PGF/AGU de 29/6/2012; e d) Parecer nº 226/2012/ASJUR/SAC-PR/AGU, de 28/11/2012.

Nenhum dos documentos mencionados informou a legislação que ampara o uso do Termo de Cooperação nº 3/2013 para o aproveitamento, em Brasília, de serviços terceirizados prestados por empresas contratadas por outro órgão.

Destaca-se que, em que pese existirem autarquias federais cujas finalidades específicas são a prestação de serviços para a própria Administração Pública, este não é o caso em análise, pois não está entre as finalidades da ANAC prestar os serviços terceirizados mencionados no Termo de Cooperação nº 3/2013. Além disso, considerando que a execução destes serviços não estava prevista pela ANAC, quando da realização de seus procedimentos licitatórios, infere-se que a Agência passou a arcar com algumas das despesas apresentadas em função da assinatura do Termo de Cooperação nº 3/2013.

Pela análise dos custos estimados para as despesas relacionadas no Plano de Trabalho anexado ao termo aditivo desta cooperação, verifica-se que aproximadamente 57% do custo se refere ao pagamento de serviços terceirizados utilizados pela SAC/PR em Brasília, conforme tabela a seguir (nessa análise não será considerado o valor de R\$ 741.750,56, referente às despesas de exercícios anteriores, cujas considerações são feitas na *Constatação 2.1.3.1* deste relatório):

Quadro 24 – Despesas previstas no Termo de Cooperação nº 3/2013

Local da despesa	Tipo de despesa	Serviços	GASTO ESTIMADO		
			MENSAL	ANUAL	%
			R\$	R\$	
RJ	Despesas de Rateio	Aluguel (Latour)	18.753,50	225.042,00	19,92%
RJ		Condomínio	3.364,40	40.372,80	3,57%
RJ		IPTU	488,75	5.865,00	0,52%

RJ		Energia elétrica (Light)	735,15	8.821,80	0,78%
RJ		Água (CEDAE)	367,58	4.410,96	0,39%
RJ		manutenção predial	1.153,23	13.838,76	1,23%
		subtotal	24.862,61	298.351,32	26,41%
RJ		Segurança	3.486,22	41.834,64	3,70%
RJ		Copeiragem	1.271,70	15.260,40	1,35%
RJ		Limpeza	2.017,50	24.210,00	2,14%
RJ		Motorista	1.013,94	12.167,28	1,08%
RJ		Locação de Impressora	410,17	4.922,04	0,44%
RJ	Despesas fixas	Tv a cabo	137,90	1.654,80	0,15%
Brasília		Motorista	5.323,20	63.878,40	5,65%
Brasília		Limpeza (área interna)	11.754,28	141.051,36	12,49%
Brasília		Limpeza (área externa)	333,77	4.005,24	0,35%
		subtotal	25.748,68	308.984,16	27,35%
RJ		Telefonia RJ	3.900,00	46.800,00	4,14%
RJ		Suprimentos (Impressão e papel)	174,37	2.092,44	0,19%
		Transporte (combustível)	1.500,00	18.000,00	1,59%
		Transporte (manutenção Preventiva e corretiva)	1.200,00	14.400,00	1,27%
Brasília	Despesas variáveis	Apoio Administrativo (manutenção predial)	4.166,67	50.000,00 ^(*)	4,43%
Brasília		Apoio Administrativo (outros serviços)	25.000,00	300.000,00 ^(*)	26,56%
Brasília		Serviços Gerais (bebidas quentes)	819,00	9.828,00	0,87%
Brasília		Serviços Gerais (copeiragem)	5.973,02	71.676,24	6,35%
		subtotal	42.733,06	512.796,68	45,39%
	Despesas com depreciação	mobiliário	294,22	3.530,64	0,31%
		veículos	497,57	5.970,84	0,53%
		SUBTOTAL	791,79	9.501,48	0,84%
		TOTAL	94.136,14	1.129.633,64	100,00%

Fonte: Plano de Trabalho do Termo de Cooperação nº 3/2013

(*) Conforme informado no Despacho nº 147/2014 – COINF/CGPEL/DEADI/SE/SAC-PR, de 17/3/2014, encaminhado pelo o Ofício nº 91/SE/SAC-PR, de 18/3/2014, o valor de R\$ 350.000,00 relacionado às despesas variáveis, apresentado no item 4 do Plano de Trabalho, refere-se à manutenção predial das novas instalações alugadas pela SAC/PR em Brasília e que não teria natureza de gasto mensal, ou seja, o valor de R\$ 350.000,00 seria para toda a vigência inicial do Termo, 1 ano.

Entende-se que a regra geral para a prestação de serviços terceirizados é a contratação, que deverá ser precedido de licitação, conforme artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e artigo 2º da Lei nº 8.666/1993, sendo possível, ainda, conforme preceitua o Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666/1993, a adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante.

Contudo, verifica-se que a SAC/PR não se utilizou das ferramentas legalmente previstas para a contratação de serviços terceirizados, em desacordo com o Princípio da Legalidade, que impõe ao administrador agir de acordo com a previsão legal.

Importante ressaltar que esta Secretaria de Controle Interno, na Nota Técnica (ACAS) nº 114/2013 COFIP/CISSET/SG/PR OS 2013/0231, de 12/9/2013, elaborada para análise do Termo de Cooperação nº 001/2013, já apontava não ser esse o instrumento mais adequado para a utilização de serviços contratados por outro órgão, conforme transcrevemos:

50. Em decorrência da análise das informações disponíveis no processo em comento acrescido da manifestação da SAC-PR a partir da versão preliminar da presente Nota Técnica, verificamos que a utilização do instrumento “termo

de cooperação” não era o mais adequado para suprir as necessidades de serviços de consultoria da Secretaria de Aviação Civil, considerando a falta de amparo normativo para o “aproveitamento” de contrato em vigor em outro ministério, desvirtuando a finalidade daquela modalidade de descentralização orçamentária.

Assim, entendemos que a utilização de serviços terceirizados contratados pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a serem prestados à SAC/PR em Brasília por meio do Termo de Cooperação nº 3/2013 afronta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; o artigo 2º da Lei nº 8.666/1993; e o Princípio da Legalidade previsto no art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Por fim, a manifestação final apresentada pelo gestor corrobora o observado pela equipe de auditoria. Entretanto, deve ser ressaltado que a manifestação do gestor também demonstra seus esforços para regularizar por meio de procedimentos licitatórios a situação apontada pela Ciset/PR, uma vez que tal situação se deu em momento peculiar da SAC.

Recomendações:

Recomendação 1: Abster-se de utilizar o instrumento termo de cooperação para a utilização de serviços terceirizados contratados por outro órgão, salvo no caso de rateio de despesas relativas a imóvel que locado por outrem seja ocupado também pela SAC/PR;

Recomendação 2: Suprir, em 180 dias, as necessidades de serviços de limpeza e conservação, copeiragem e fornecimento de café e de bebidas quentes, serviços de manutenção predial, manutenção e abastecimento de veículos da SAC/PR em Brasília por meio de contratos administrativos precedidos de procedimento licitatório, conforme dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e artigo 2º da Lei nº 8.666/1993; ou por meio de adesão à Ata de Registro De Preços, conforme possibilita o artigo 15 da Lei nº 8.666/1993;

Recomendação 3: Reavaliar o Termo de Cooperação nº 3/2013 de forma a readequá-lo, devendo representar a soma de todas as despesas relativas à cooperação, seja mensal ou global, ainda que estimadas e para ajuste do Plano de Trabalho, de forma que o instrumento termo de cooperação não seja utilizado para prestação de serviços terceirizados contratados pela ANAC para atender as necessidades da SAC/PR em Brasília.

2.1.4 GESTÃO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES

2.1.4.1 CONSTATAÇÃO

Inobservância a dispositivo legal na composição das equipes de apoio de pregões

Fato:

Procedendo à análise documental referente aos processos de compras e contratações desenvolvidos pelo órgão, identificamos pela leitura da Portaria nº 11/DEADI, de 13/03/2013, que define os pregoeiros e as pessoas que podem formar equipes de apoio em pregões na SAC, que todos os servidores que foram designados para compor as equipes de apoio nos processos licitatórios, na modalidade pregão, não possuem vínculo efetivo com a administração pública.

Ocorre que o § 1º, do artigo IV, do art. 3º, da Lei 10.520/2002, que institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e outras providências, estabelece que as equipes de apoio, nos pregões, *deve ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração*, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

Causa:

Reflexo da atual força de trabalho da SAC, composta em boa parte por pessoas sem vínculo com a Administração Pública Federal.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 23/2014, mediante o Memorando nº 24/2014 - COLIC/GEFIL/DEADI/SE/SAC-PR, de 05/03/2014, em seu parágrafo 3º, a SAC/PR justificou o fato argumentando que o órgão não possui quadro funcional próprio e que a referida Lei não veda a participação de ocupante de cargo comissionado, como membro, de equipe de apoio nos pregões.

Em resposta ao relatório preliminar, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada nova manifestação do gestor. A maior parte dessa manifestação já havia sido analisada pela equipe de auditoria, como consequência da Solicitação de Auditoria nº 23/2014, e considerada redação desta constatação. Dessa maneira, transcreve-se a seguir apenas o teor da manifestação do gestor que não constava como resposta à SA 23/2014:

Complementando, sob o ponto de vista estritamente legal, o pregoeiro e a comissão de licitação têm competência para atuar exclusivamente na fase externa, não participando, em tese, da fase de planejamento da contratação.

O Decreto nº 5.450/05 reza que a qualificação profissional e o perfil do pregoeiro serão aferidos pela autoridade competente. O mesmo ocorre para a equipe de apoio, escolhida em razão de sua experiência e conhecimento na área.

Defendemos que quanto menor a rotatividade de pessoal na condução dos certames, maiores as chances de êxito nas licitações realizadas.

Nesse sentido, é possível a ampliação dos membros que comporão a equipe de licitação da SAC/PR, de forma a incluir servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego público. Contudo, a escolha na participação caberá àqueles que possuem competência para atender às expectativas da Administração.

Em complemento às informações anteriormente prestadas, cumpre-nos destacar que todos os ocupantes de cargos comissionados da área de licitações e contratos da SAC foram selecionados após análise curricular, conforme critérios técnicos previamente estabelecidos e consulta formalizada junto a órgãos públicos localizados em Brasília – DF, conforme pode ser demonstrado, a título de exemplo, nas mensagens eletrônicas anexas.

Análise da manifestação da Unidade:

Conforme argumentou a SAC/PR, é fato que a norma não veda a participação de ocupante de cargo comissionado, como membro, de equipe de apoio nos pregões.

Por outro lado, a mesma norma estabelece que as referidas equipes devem ser integradas, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

Desta forma, a questão central da impropriedade relaciona-se ao fato de que a SAC/PR deveria ter composto as equipes com maioria de servidores que possuíssem vínculo efetivo com a administração pública, cedidos à Secretaria, como estabelece o § 1º do art. 3º da Lei nº 10520/2002. Inclusive, tal dispositivo é reproduzido de maneira literal no Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão eletrônico (com grifos):

Art. 10. As designações do pregoeiro e da equipe de apoio devem recair nos servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, ou de órgão ou entidade integrante do SISG.

§ 1º **A equipe de apoio deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública**, pertencentes, preferencialmente, ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora da licitação.

Portanto, permanecem as recomendações feitas ao gestor reproduzidas na versão preliminar deste relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Estruturar a área de gestão de contratos com servidores ou empregados com vínculo efetivo com a União.

Recomendação 2: Designar, após a estruturação da área de gestão de pessoas, para compor as equipes de apoio dos pregões servidores cedidos ao órgão que possuam vínculo efetivo com a administração pública, de modo a atender ao que dispõe § 1º, do artigo IV, do art. 3º, da Lei 10.520/2002.

2.1.5 GESTÃO DE PESSOAS

2.1.5.1 CONSTATAÇÃO

Compatibilidade de horário com o exercício de dois cargos efetivos não declarada pelas autoridades máximas da SAC e da Fundação Universidade de Brasília, conforme determina a Lei nº 8.112/1990.

Fato:

Em observação à DN TCU nº 132/2013, a equipe de auditoria solicitou à SAC a apresentação de 3 processos administrativos instruídos para a requisição de servidores e empregados de outros órgãos e entidades. Na análise do **Processo nº 00055.002890/2013-81**, que trata da requisição de servidor do quadro do Ministério das Relações Exteriores – MRE para ocupar cargo em comissão na SAC, verificou-se que há declaração do próprio servidor de que ele acumula legalmente cargo na Administração Pública Federal, todavia, não foram identificadas as declarações de compatibilidade de horário emitidas pelas autoridades máximas do órgão e da entidade envolvidos.

Consulta ao portal eletrônico da transparência do governo federal demonstrou que o servidor em questão ocupa efetivamente, além do cargo no MRE, cargo de professor na Fundação Universidade de Brasília – FUB, com carga horária de 20 horas semanais. O acúmulo de cargo da carreira do MRE com o de professor está amparado pelo art. 37, XVI, “b”, da Constituição Federal de 1988. Porém, o art. 19, § 1º, c/c o art. 120, ambos da Lei nº 8.112/1990, estabelece que o servidor que acumula dois cargos efetivos quando nomeado para cargo em comissão deve se afastar dos dois cargos efetivos, *salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos*.

Causa:

Fragilidade nos controles internos em processo de requisição de servidor.

Manifestação da Unidade:

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 25/2014, mediante Ofício nº 82/SE/SAC-PR, de 14/3/2014, a SAC apresentou:

1. Cópia de declaração de compatibilidade de horário e local assinada pelo Chefe de Gabinete da SAC com data de 13/3/2014; e
2. Cópia de certidão de vínculo de que o servidor em questão (...) *é integrante do quadro de pessoal permanente desta Fundação Universidade de Brasília (...)*. Tal certidão tem data também de 13/3/2014 e foi assinada por assistente administrativa da FUB.

Em complemento, por meio do Ofício nº 172/SE/SAC-PR, de 23/5/2014, foi apresentada manifestação do gestor à versão preliminar deste relatório nos seguintes termos, com ajustes de forma:

1. Expedido o Memorando DEADI nº 40, de 04 de abril de 2014, reiterando ao Gabinete do Ministro solicitação para a apresentação de declarações de compatibilidade de horário e local de trabalho devidamente assinadas pelas autoridades máximas desta Secretaria e da Fundação Universidade de Brasília – FUB.
2. Em atendimento à mencionada demanda, o Gabinete do Ministro apresentou declaração assinada pelo Senhor Ministro de Estado Chefe desta Secretaria, afirmando a compatibilidade de horário e local de trabalho do servidor, bem como declaração proveniente da FUB de igual teor.
3. A Divisão de Gestão de Pessoas da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Recursos Logísticos – DIGEP/CGPEL implementou um *checklist* de verificação dos procedimentos necessários para a instrução dos processos de requisição funcional, conforme seguinte modelo, de forma a possibilitar eventuais falhas.
4. De acordo com a rotina estabelecida, no momento da formalização da consulta ao órgão de origem, para anuência prévia em relação à liberação funcional, será questionado se o servidor a ser requisitado acumula lícitamente cargos públicos, a fim de, em caso positivo, serem adotadas as providências cabíveis para a oportuna obtenção das declarações de compatibilidade de horário e local exigidas pela Lei nº 8.112/1990.

Análise da manifestação da Unidade:

A manifestação inicialmente apresentada pela SAC não afastou a constatação apontada, já que, quanto à declaração do Chefe de Gabinete, ela se deu em momento posterior à nomeação do servidor para o cargo em comissão na Secretaria, além de não restar evidenciado que o Chefe de Gabinete possui respaldo legal para emitir tal declaração que, de acordo com o art. 120 da Lei nº 8.112/1990, é de responsabilidade da autoridade do órgão, ou seja, do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil.

Outrossim, o documento emitido pela FUB é certidão de vínculo, ou seja, não menciona compatibilidade de horário e local em caso de acúmulo de cargo e, assim como a declaração do Chefe de Gabinete, a certidão de vínculo foi emitida posteriormente à posse.

Quanto à manifestação apresentada após a versão preliminar do relatório, a declaração emitida pela FUB é subscrita por um diretor daquela entidade, e não de seu dirigente máximo, o reitor, como definido no art. 120 da Lei nº 8.112/93. Portanto, permanece parcialmente a pendência observada pela equipe de auditoria, bem como a recomendação para saná-la.

Já a aplicação do *checklist* será verificada pela Ciset/PR na avaliação do Plano de Providências Permanente da Unidade, ação de controle empreendida por esta Secretaria de Controle Interno. Portanto, também permanece tal recomendação.

Recomendações:

Recomendação 1: Instruir no Processo de requisição de servidor nº 00055.002890/2013-81, em 60 dias, a declaração do dirigente máximo da Fundação Universidade de Brasília que comprove a compatibilidade de horário e local exigidas pelos arts. 19 e 120 da Lei nº 8.112/90.

Recomendação 2: Implementar, em 30 dias, rotina de verificação nos processos de requisição de servidores que possibilitem a identificação e a correção tempestiva de falhas.

2.1.6 CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

2.1.6.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos

O propósito da avaliação dos controles internos de uma unidade é verificar o cumprimento dos objetivos estratégicos. Para tal, baseamos os trabalhos no COSO e seus componentes, que são: **ambiente de controle; avaliação de riscos; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento**. A análise de cada um desses componentes demonstra aspectos positivos e negativos da estrutura dos controles internos da SAC.

A seguir, expomos as análises relativas a cada componente do COSO com base na aplicação de um questionário de controles internos apresentado à SAC por meio da Solicitação de Auditoria nº 7/2014 e respondido pelo Ofício nº 50/SE/SAC-PR, de 21/2/2014. Também foram considerados nas análises dos componentes aspectos verificados por esta equipe durante a auditoria e relatados ao longo deste relatório.

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

A SAC não possui planejamento estratégico, no qual estejam definidos formalmente missão, visão, objetivos estratégicos, metas e ações, embora tenha sido declarado no questionário que a unidade tenha objetivos estratégicos **informais**.

Tal situação já havia sido constatada na auditoria de gestão do exercício de 2012 e o entendimento desta Secretaria de Controle Interno permanece o mesmo, no sentido de que a definição de objetivos de maneira informal não é suficiente para influenciar positivamente o ambiente de controle do órgão, pois os servidores podem não compreender objetivos informais como aqueles que devem ser perseguidos permanentemente no cumprimento das atribuições a eles impostas.

Conforme descrito no *item 3.4*, apenas a partir de meados do segundo semestre de 2013 a SAC iniciou a gestão própria de seus recursos humanos. Isso significa que não houve tempo hábil para que, além das atividades básicas legalmente instituídas, houvesse a proposição de um código de ética próprio e a elaboração de um programa de capacitação com base nas necessidades da secretaria. Aliás, conforme as informações prestadas pelo Ofício nº 50/SE/SAC-PR, a SAC ainda não realizou levantamento para mapear as competências que atendam às suas necessidades.

Por outro lado, é importante destacar que a SAC, por conta do apoio administrativo previsto no art. 10 do Decreto nº 7.476/2011, utiliza a rede lógica da Secretaria-Geral da Presidência da

República – SG/PR. Dessa forma, as pessoas que compõem a força de trabalho da SAC recebem as mensagens eletrônicas divulgadas pela Diretoria de Gestão de Pessoas da SG/PR, entre elas as que tratam de condutas de servidores e de ofertas de cursos em áreas gerais da Administração Pública.

Outro ponto positivo quanto ao Ambiente de Controle na SAC é a divulgação de boletim interno. Tal documento é confeccionado, em regra, semanalmente, pela Coordenação-Geral de Pessoas e Recursos Logísticos do órgão e informa sobre concessão e férias, aprovação de viagens ao exterior, indicação de fiscais de contratos. Portanto, configura-se em importante ferramenta para transparência dos atos praticados.

Quanto a aspectos correccionais, não houve necessidade de instauração em 2013 de procedimentos de sindicância ou de processo administrativo disciplinar para tratar de atos praticados por servidores da SAC.

Por fim, registra-se que, por conta da ausência de quadro próprio, a força de trabalho da SAC é composta por servidores de diferentes origens. Isso pode ser entendido como um aspecto positivo para oxigenar a organização, mas também impõe à SAC o desafio de uniformizar práticas e procedimentos administrativos que essas pessoas trazem consigo e que podem não ser os mais apropriados para a organização. Tal desafio se torna mais evidente porque as secretarias finalísticas da SAC não possuem rotinas de controle e procedimentos formalmente instituídos, como também informado por meio do Ofício nº 50/SE/SAC-PR.

b) Avaliação de Riscos: de modo geral, riscos são eventos que podem impactar nos processos organizacionais e prejudicar, normalmente de maneira negativa, no 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 SAC não possui planejamento estratégico e definição formal de seus objetivos estratégicos, metas e processos finalísticos e operacionais. Por isso, a análise de riscos que possam afetar o cumprimento dos objetivos estratégicos indicada pela Unidade no questionário resta prejudicada. Da mesma maneira, resta prejudicado o mapeamento de processos indicado. Em todo caso, tanto a análise de risco quanto o mapeamento não surtiriam os efeitos desejados, já que a Unidade não adota metodologia de gestão dos riscos identificados.

Na análise de processos de convênios e de termos de cooperação, a equipe da auditoria identificou falhas que significam riscos para o cumprimento dos instrumentos celebrados, conforme descrito na *Constatações Formais 1.4.1.1, 2.1.3.1 e 2.1.3.2*. Também podem ser entendidos como riscos a não estruturação da área de TI; a composição de equipe de apoio ao pregoeiro sem a participação de servidor com vínculo; e a nomeação de servidor sem a devida observação a procedimentos que demonstrem o não acúmulo de cargo, como demonstrado respectivamente no *item 3.5* e nas *Constatações Formais 2.1.4.1 e 2.1.5.1*. Por causa de tais impropriedades, foram feitas recomendações específicas e estruturantes à SAC que visam amenizar as situações de vulnerabilidade identificadas.

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 as probabilidades de ocorrência. Como a Unidade não possui avaliação de riscos, torna-se mais dificultoso elaborar procedimentos que mitiguem o impacto desses riscos no alcance dos objetivos institucionais.

Os procedimentos de controle adotados na SAC são aqueles instituídos por normativos legais. Entre eles está a obrigatoriedade de registros de transferências no SIAFI e no SICONV, apesar

das fragilidades apontadas nas *Constatações Formais 1.4.1.1 e 2.1.3.2* deste relatório. Por outro lado, há procedimentos de controle que deveriam pautar a atuação dos gestores da SAC, mas que ainda não foram instituídos, como o planejamento estratégico e os planos da área de TI relatados no *item 3.8* do relatório, e procedimentos que uniformizem as atuações dos membros das secretarias finalísticas, como mencionado no componente Avaliação de Riscos.

Aspecto positivo identificado pela equipe de auditoria no que se refere aos procedimentos de controle é a utilização do manual para fiscalização de compras e contratos elaborado pela AGU, mencionada no *item 3.6*.

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. Dessa forma, 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.

A inexistência de planejamento estratégico, mapeamento de processos e definição formal de objetivos estratégicos, conforme relatado no componente Ambientes de Controle, afeta a comunicação e a disponibilização de informação relevante aos servidores da SAC. Consequentemente, coloca em risco o desenvolvimento das atribuições legais do órgão.

Como aspectos positivos à comunicação interna, destacam-se os boletins internos divulgados pela Coordenação-Geral de Pessoas e Recursos Logísticos do órgão e as mensagens divulgadas pela Diretoria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Administração da SG/PR, conforme relatado no componente Ambiente de Controle.

Já a comunicação externa reforça a imagem do órgão e de suas atribuições perante a sociedade. Nesse sentido, a divulgação por meio do sítio eletrônico da SAC dos resultados dos Indicadores de Desempenho Operacional em Aeroportos – Indaero, das atas das reuniões da CONAERO e de visitas do Ministro a aeroportos têm impacto positivo no componente Comunicação e Informação, bem como as diversas notas sobre a aviação civil e sobre atuações da SAC publicadas em seus perfis em redes sociais. Porém, a não atualização das informações contábeis e financeiras sobre o Fundo Nacional da Aviação Civil – FNAC no sítio eletrônico da SAC, em desacordo com o § 4º do art. 63 da Lei nº 12.462/2011, é aspecto negativo do componente.

Monitoramento: os objetivos estratégicos e as avaliações de riscos tendem a sofrer alterações ao longo do tempo. Por isso é necessária a realização do monitoramento dos controles internos quanto ao seu funcionamento e à sua adequação. No caso da SAC, como não há definição formal do plano estratégico, de objetivos estratégicos e de processos finalísticos, impede-se o monitoramento efetivo dos controles internos instituídos para acompanhar as atividades relativas às metas que deveriam ter sido definidas no planejamento da unidade.

Nesse sentido, as informadas prestadas por meio do questionário aplicado pela Ciset/PR evidenciam que o órgão realiza acompanhamento de assuntos importantes para o setor aéreo, como as reuniões no âmbito da CONAERO, com operadores aeroportuários e com outros órgãos e entidades governamentais da aviação civil, mas que não se pode relacioná-las com os controles internos adotados para monitorar metas que deveriam ter sido definidas no planejamento estratégico.

2.1.7 ELABORAÇÃO DAS PEÇAS DO PROCESSO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2013

2.1.7.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na elaboração do Relatório de Gestão do Exercício de 2013.

Fato:

Em que pese esta Secretaria ter se colocado à disposição das Unidades vinculadas à Presidência da República durante a realização de reunião de orientação sobre a prestação de contas ao TCU ocorrida em 31/1/2014, a SAC apresentou o Relatório de Gestão de 2013 eletronicamente ao TCU sem análise prévia desta Ciset/PR. Feita essa ressalva e com base na DN TCU nº 127/2013 e na Portaria TCU nº 175/2013, as considerações e observações desta equipe de auditoria quanto ao Relatório de Gestão apresentado ao TCU, por subitem dos normativos do tribunal, são:

- 1.1 Identificação da Unidade: não há menção a manuais e publicações relacionadas às atividades da unidade;
- 1.2 Finalidade e Atribuições da SAC: não restaram claras a distinção e abordagem da finalidade e das atribuições da SAC;
- 1.4 Macroprocessos finalísticos e 1.5 Macroprocessos de apoio: em que pesem as informações prestadas pela Unidade nos dois subitens, deve ser registrado que a SAC não definiu formalmente seus processos finalísticos e de apoio, conforme informado pelo gestor e registrado no *subitem 3.3* deste Relatório de Auditoria;
- 2.1 Planejamento da Unidade: deveria ter sido registrada de maneira mais específica a vinculação entre o Programa de Investimentos em Logística: Aeroportos (PIL) e as atribuições legais da SAC, bem com o Plano Plurianual. Além disso, as estratégias utilizadas não foram contextualizadas de forma a permitir a identificação dos aspectos que influenciaram no nível macro as decisões da gestão;
- 3.2 Funcionamento dos Controles Internos: a avaliação feita pela SAC e registrada no Quadro A.3.2 não condiz com o verificado pela equipe da Ciset/PR e descrito na *Informação 2.1.6.1* deste Relatório de Auditoria;
- 5.1 Estrutura de Pessoal: não há legenda para o Quadro A 5.1.2.3 – Nível de escolaridade;
- 6.1 Frota de Veículos Automotores contratada de terceiros: não foram evidenciados a importância e o impacto da frota de veículos sobre as atividades da UJ;
- 7.1 Gestão da Tecnologia da Informação: não foram inseridos comentários ao Quadro A.7.1.;
- 8.1 Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis: no campo “Considerações Gerais” não foi informada a metodologia usada pela UJ para analisar os quesitos do Quadro A.8.1.; e
- 10.2 e 10.3 Relacionamentos com a Sociedade: nestes subitens não foram mencionados i) a pesquisa para aferição dos Indicadores de Desempenho Operacional em Aeroportos – Indaero e a evolução desses indicadores, e ii) a execução do Projeto Eficiência Operacional e os resultados alcançados por esse projeto.

Causa:

Inobservância a alguns aspectos da DN TCU nº 127/2013 relativos à elaboração do Relatório de Gestão de 2013.

Análise da equipe de auditoria:

Na opinião desta equipe de auditoria, o relatório de gestão tem como objetivo dar transparência aos atos praticados pelos gestores públicos em determinado exercício. Assim, a elaboração do documento de maneira incompleta, mesmo que em relação a alguns subitens, pode prejudicar as ações de controle empreendidas pelos tribunais de contas e afetar negativamente no conhecimento da execução dos gastos públicos por parte da sociedade.

Em todo caso, deve ser destacado que as falhas observadas não impactam na avaliação da gestão sob análise.

Recomendação:

Recomendação 1: Elaborar o relatório de gestão do exercício em estrita observância aos dispositivos do Tribunal de Contas da União.