

Relatório de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República

Secretaria de Governo

Secretaria de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL (SAC)

Exercício: 2015

Ordem de Serviço nº: 100/2016

Município/UF: Brasília - DF

Relatório nº: 5/2016

UCI Executora: Secretaria de Controle Interno da Secretaria de Governo da Presidência da República (Ciset/SEGOV-PR)

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

1. Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 100/2016, consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 1, de 6 de abril de 2001, submetemos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria de Aviação Civil (SAC).

1. Introdução

2. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 12 a 25 de abril de 2016, na sede da Secretaria de Aviação Civil, localizada no Edifício Parque Cidade Corporate, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício examinado e de informações apresentadas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

3. O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultado dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU).

4. De acordo com o escopo de auditoria definido e registrado nos termos dos §6º e §7º do art. 9º da Decisão Normativa-TCU nº 147, de 11 de novembro de 2015, por meio de Ata de Reunião realizada em 22 de janeiro de 2016, entre a Coordenação-Geral de Auditoria e Planejamento (CGAP/Ciset/SEGOV-PR) e a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom/TCU), definiu-se que o escopo da presente auditoria de gestão contemplaria a avaliação:

- i) da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa-TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças;

- ii) dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA e no plano estratégico, identificando as causas de insucesso no desempenho da gestão;
- iii) da gestão de obras com base nos resultados das ações de controle de auditoria realizadas pela Ciset/SEGOV-PR durante o exercício de 2015; e
- iv) da gestão do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013.

2. Resultado dos trabalhos

5. Ante o exposto, apresenta-se a seguir os resultados da avaliação dos controles internos da gestão.

2.1. Avaliação da conformidade das peças

6. A avaliação da conformidade de peças considerou as exigências estabelecidas nos incisos I e II do art. 13 da Instrução Normativa-TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010, nas Decisões Normativas-TCU nº 146, de 30 de setembro de 2015, e nº 147, de 11 de novembro de 2015, bem como na Portaria-TCU nº 321, de 30 de novembro de 2015, todas relacionadas à apresentação, organização e conteúdo de peças que constituem o processo de contas da Unidade, quais sejam: o Rol de Responsáveis e o Relatório de Gestão.

7. Quanto à apresentação, diante da implantação do novo Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), que entrou em vigor em março de 2015, verificou-se que o Relatório de Gestão, bem como o Rol de Responsáveis, ambos relativos ao exercício de 2015, foram encaminhados eletronicamente ao TCU via Sistema e-Contas, no dia 31 de março de 2015.

8. Referente à organização e conteúdo, recomendou-se à SAC por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 03/2015, a instituição de controles administrativos que orientasse a elaboração do relatório de gestão do exercício em estrita observância aos dispositivos do TCU.

9. Em consequência, para elaboração do Relatório de Gestão do exercício de 2015, a SAC orientou a equipe responsável pela produção do referido documento em atendimento às recomendações da Ciset/SEGOV-PR. Ademais, foram criadas diferentes instâncias de revisão e validação do Relatório.

10. Como resultado, destaca-se a inovação positiva no layout e na organização do novo modelo de Relatório de Gestão apresentado pela Unidade Prestadora de Contas (UPC). Assim, em conformidade com a IN-TCU nº 63/2010, a peça possibilitou uma visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis da SAC durante o exercício financeiro de 2015, por meio da apresentação de documentos, informações e demonstrativos solicitados pelos normativos anteriormente mencionados, organizados de forma lógica e coesa.

2.2. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos

11. Quanto aos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, ressalta-se inicialmente que o revogado¹ art. 24 D da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, informava que competia à SAC formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil; bem como formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo prioridades dos programas de investimentos.

i) Avaliação dos Objetivos estabelecidos no PPA

12. Nesse sentido, o PPA 2012 – 2015 estabeleceu para o setor aerooviário cinco objetivos e doze metas associados ao Programa 2017 – Aviação Civil, sendo eles:

Quadro 1: Objetivos e metas do Programa 2017 – Aviação Civil.

Programa 2017 – Aviação Civil	
OBJETIVOS E METAS	
OBJETIVO 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	Metas: Aumentar a capacidade de processamento de cargas dos terminais de carga aérea para 2,4 milhões de toneladas
Instituir o Plano de Outorgas da Infraestrutura Aeroportuária	
OBJETIVO: 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	Metas: Ampliar para 150 o número de aeroportos atendidos por transporte aéreo regular de passageiros e cargas
OBJETIVO: 0085 - Promover a segurança da aviação civil, ampliando a segurança operacional e a proteção contra atos de interferência ilícita.	
Realizar 1.224 auditorias, inspeções e testes de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita no período de abrangência do PPA 2012-2015	Metas: 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
OBJETIVO: 0086 - Desenvolver a aviação civil mediante o planejamento e coordenação de atividades ligadas à indústria aeronáutica, à formação de profissionais e à sustentabilidade ambiental.	

¹ Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que, ao dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, extinguiu a UPC e transferiu suas competências ao transformado Ministério dos Transportes em Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Programa 2017 – Aviação Civil

OBJETIVOS E METAS

Capacitar 1.900 profissionais para atuação no sistema de aviação civil

Desenvolver 8 estudos para planejamento e gestão do transporte aéreo

Metas:

Elaborar o planejamento estratégico de longo prazo para o setor

Revisar o marco legal do setor de aviação civil

OBJETIVO: 0087 - Formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento da infraestrutura aeronáutica civil, com vistas ao atendimento da demanda por transporte aéreo, de forma segura e eficiente.

Metas: Formular o Plano Nacional para o Desenvolvimento da Infraestrutura Aeronáutica Civil Brasileira

Fonte: PPA 2012-2015.

13. Sobre o assunto, a UPC apresenta no item 4.3 – Desempenho Orçamentário do seu Relatório de Gestão síntese das ações desenvolvidas e dos resultados alcançados. Informa que o fortalecimento da política pública de aviação civil por meio da criação do FNAC, em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), culminou com a elaboração de um PPA que procurou endereçar os principais desafios do setor mediante o estabelecimento de objetivos, metas e iniciativas voltados para, dentre outras especificidades:

“a ampliação da malha aeroviária; o aperfeiçoamento do marco regulatório para o setor; a adequação e ampliação da infraestrutura aeroportuária tanto para carga quanto para passageiros; a desconcentração regional dos voos; a segurança operacional e contra atos de interferência ilícita; além de aspectos relacionados à capacitação de profissionais.”

14. Como consequência, destacou a realização de obras de construção, ampliação e reforma de pistas, pátios e de terminais de passageiros, em diversos aeroportos. Ressaltou ainda o foco conferido à aviação regional, tanto no âmbito do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), quanto no Plano de Investimentos em Logística (PIL Aeroportos).

15. Feito os destaques, procede-se à avaliação dos resultados alcançados.

Avaliação das metas qualitativas

16. Quanto às metas qualitativas, registra-se a instituição do Plano Geral de Outorgas (PGO), aprovado conforme Portaria SAC nº 183, de 14 de agosto de 2014, que estabeleceu ainda as diretrizes e os modelos para a exploração de aeródromos civis públicos em conformidade com a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), previamente aprovada por meio do Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009.

17. De acordo com o art. 2º do anexo à referida Portaria, são diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil:

“I - estímulo ao uso do transporte aéreo e ao desenvolvimento da aviação civil;

II - estímulo à integração nacional e internacional, com a expansão dos serviços de transporte aéreo doméstico e internacional, aumento do número de localidades atendidas, desenvolvimento das ligações de baixa e média densidade de tráfego e alcance a regiões de difícil acesso;

III - incentivo aos investimentos públicos e privados na aviação civil brasileira, pautados pela segurança jurídica nas relações contratuais;

IV - estímulo à eficiência nas operações da aviação civil e na gestão da infraestrutura aeroportuária; e

V - estímulo à concorrência.”

18. A partir disso, vêm sendo elaborados Planos de Outorga Específicos (POE) para cada aeródromo público, definindo o modelo a ser adotado para a sua exploração. Desde a aprovação do PGO já foram celebrados 192 novos convênios de delegação da exploração de aeródromos civis públicos, sendo 117 no ano de 2015.

19. Ato contínuo, ainda sob a perspectiva qualitativa, foi criado em 2015 o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), que tem, conforme art. 116 da Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015, como objetivo:

“I - aumentar o acesso da população brasileira ao sistema aéreo de transporte, com prioridade aos residentes nas regiões menos desenvolvidas do País, considerando tanto o aumento do número de Municípios e rotas atendidos por transporte aéreo regular, como o número de frequências das rotas regionais operadas regularmente;

II - integrar comunidades isoladas à rede nacional de aviação civil, no intuito de facilitar a mobilidade de seus cidadãos; e

III - facilitar o acesso a regiões com potencial turístico, observado o disposto no inciso I.”

20. Instituíram-se, assim, medidas (e.g. subvenção econômica) para redução de barreiras à entrada de novas companhias aéreas em aeroportos, com fulcro na redução do custo operacional da indústria, e consequente ampliação da oferta de voos e cidades atendidas.

21. Tais diretrizes alinham-se à estratégia de melhoria da qualidade dos serviços e da infraestrutura aeroportuária mediante o incentivo ao investimento público e privado, já estabelecida no âmbito do PIL Aeroportos, lançado em dezembro de 2012, e que previa a concessão, já efetivada, dos aeroportos de Galeão (RJ) e Confins (MG), e o programa de investimentos em aeroportos regionais.

22. Ademais, em atendimento à meta de elaboração do planejamento estratégico de longo prazo para o setor, verificou-se que a SAC idealizou dois planos: o Plano Aerooviário Nacional (PAN) e o Planejamento Estratégico Institucional. Contudo, observou-se que o início da elaboração do PAN ocorrerá a partir de 2016, ano no qual também está prevista a finalização do Planejamento Estratégico da Secretaria. Desse modo, apesar dos esforços empreendidos, a SAC não alcançou a meta de elaborar o planejamento estratégico de longo prazo para o setor, tendo em vista que os planos propostos não foram consolidados no período do PPA 2012-2015.

23. Quanto à revisão do marco legal do setor de aviação civil, verificou-se que a SAC promoveu, no período do PPA 2012-2015, a edição de diversos normativos que, resumidamente, tratavam dos investimentos em infraestrutura, outorgas, critérios técnicos e operacionais; dentre outras ações com o objetivo de desenvolver o setor.

24. Por fim, no que se refere à Formulação do Plano Nacional para o Desenvolvimento da Infraestrutura Aeronáutica Civil Brasileira, embora a SAC tenha ponderado que realizou ações visando à melhoria e modernização da infraestrutura aeronáutica civil, não ficou evidenciada sua consolidação em um plano formal.

Avaliação das metas quantitativas

25. Como consequência direta dos resultados qualitativos, pode-se citar o incremento da capacidade da rede de aeroportos do Brasil, que passou a possibilitar o processamento de cerca de 340 milhões de passageiros. Por outro lado, destaca-se o crescimento na capacidade de processamento de cargas que alcançou, em 2015, 1,6 milhão de toneladas, número aquém da meta previamente estabelecida, de 2,4 milhões, mas que não representou entrave ao resultado operacional do sistema, uma vez que, conforme dados fornecidos pela UPC, utiliza-se em média 84% da capacidade instalada.

26. Ademais, dentro do exercício de 2015, essas medidas estruturantes tiveram impacto no aumento do número de rotas servidas por transporte aéreo regular, que passou de 636 em 2014 para 749 ao final do ano. Apesar dos esforços, o número ainda se encontra aquém da meta de 1.000 rotas estabelecida no PPA.

27. Dentre as dificuldades elencadas para o período do PPA (2012 – 2015), cita-se a otimização da malha promovida pelas empresas aéreas, de forma a melhorar o aproveitamento (taxa de ocupação dos assentos) das aeronaves, para evitar possíveis prejuízos em decorrência do aumento do preço do querosene de aviação e da valorização do dólar norte-americano frente ao real. Destaca-se também a maior concentração do mercado devido à aquisição da Webjet pela Gol, em 2012, e da Trip pela Azul, em 2014, o que impactou diretamente na oferta de voos regulares.

Segurança dos serviços aeroportuários

28. Referente ao objetivo de promover a segurança da aviação civil (0085), cabe destacar que em novembro de 2015, conforme exposto no Relatório de Gestão da UPC, o Brasil passou por verificação direta dos dois principais programas de auditoria em segurança da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI): Universal Safety Oversight Audit Programme – Continuous Monitoring Approach (USOAP CMA) e o Universal Security Audit Programme Continuous (USAP).

29. Os auditores da USAP, com foco na segurança da aviação contra atos de interferência ilícita (AVSEC), atestaram que o Brasil cumpre 97% dos protocolos estabelecidos pela OACI, índice significativo que demonstra a robustez do sistema de gerenciamento de risco da aviação brasileira, colocando-a atrás somente do Canadá, Singapura, Coreia do Sul e Emirados Árabes Unidos. Ressalta-se que na avaliação anterior da OACI, realizada em 2009, o país ocupava apenas a 21^a posição nessa avaliação, com índice de 87,6%. Com relação à segurança operacional, o Brasil avançou nove pontos percentuais no índice de implementação dos protocolos do USOAP CMA, atingindo 96,5%, o quarto maior índice mundial e o maior entre todos os países do Ocidente.

30. Nesse sentido, verificou-se ainda que a atuação da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), agência regulatória vinculada à UPC, mediante a fiscalização de 541 itens no exercício de 2015 e 4.989 itens durante o PPA, bem como edição e revisão de normas e requisitos (66 apenas em 2015), contribuiu efetivamente para a diminuição do índice anual de acidentes aeronáuticos para 0,19/año, bem abaixo da média mundial (0,46/año).

31. Por fim, destaca-se a capacitação de 6.230 profissionais da aviação civil (mecânicos, bombeiros, gestores e administradores de aeroportos regionais etc.) no período de 2012 a 2015. Os números superaram a meta de 1.900 profissionais inicialmente estabelecida, uma vez que passou a considerar a partir de 2013 as ações adotadas pela SAC e também pela ANAC. Como consequência direta, cita-se alteração no perfil de execução da ação, que passou a contemplar cursos e seminários realizados no âmbito da agência. Tais mudanças viabilizaram a avaliação quantitativa da meta, mas, conjugando-se com as informações anteriormente expostas, permitem uma avaliação positiva quanto ao seu resultado qualitativo.

32. Ante o exposto, a despeito de a SAC não ter atingido alguns marcos, verificou-se que os resultados positivos da Unidade, adequadamente apresentados por meio de seu Relatório de Gestão, contribuíram efetivamente para o alcance dos objetivos estabelecidos no PPA, relacionados ao programa temático 2017 – Aviação Civil.

ii) Avaliação do Planejamento Estratégico

33. Em complemento ao planejamento macro estabelecido pelas diretrizes do PPA, anteriormente analisado, procedeu-se à avaliação do Planejamento Estratégico da SAC. Nesse contexto, de acordo com a teoria geral da administração, planejamento estratégico consiste na definição dos objetivos para traçar metas que devem ser alcançadas pela instituição, sendo necessária para sua elaboração a realização das seguintes etapas: a definição da missão, visão e valores da instituição; a análise do ambiente externo (oportunidades e ameaças); análise do ambiente interno (forças e fraquezas); a formulação de objetivos e metas; a formulação de estratégia para o alinhamento das operações da instituição ao cumprimento dos seus objetivos; *feedback* e monitoramento.

34. Para obtenção de melhores resultados, todavia, importa consolidar o planejamento estratégico com a gestão estratégica, outra abordagem contida nas teorias gerais da administração e que fornece condições de acrescentar novos elementos de reflexão e ação sistemática e continuada, buscando avaliar a situação atual, elaborar projetos e mudanças estratégicas, acompanhando e gerenciando os passos da implementação.

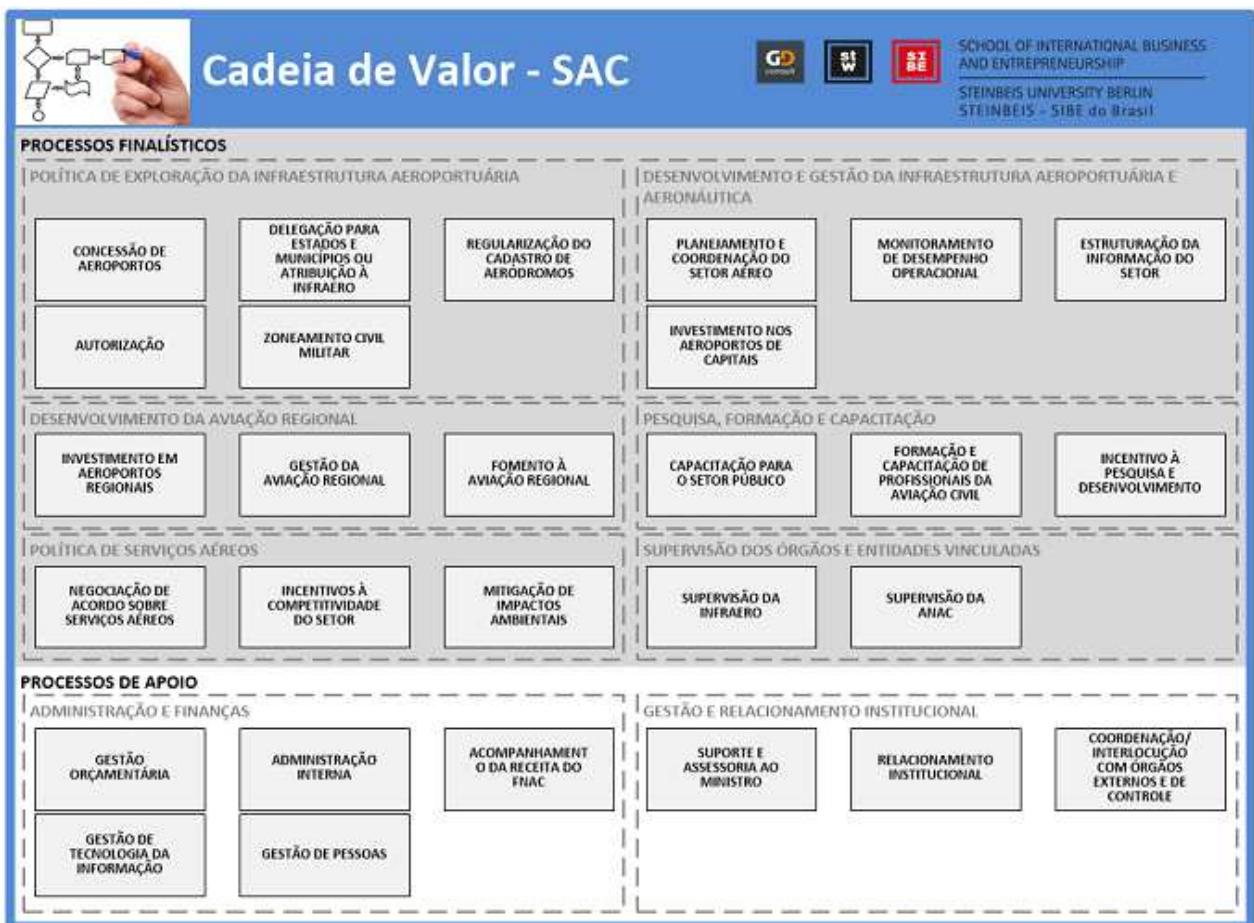
35. Sobre esse tema, verificou-se que a SAC não possuía, ao final de 2014, um planejamento estratégico formalmente implantado. Em busca de solução, a referida Secretaria evidenciou a imprescindibilidade de se estabelecer uma estratégia de atuação que contribuisse para a maximização dos resultados em coerência com os princípios norteadores das ações do setor público.

36. Assim, a implementação do planejamento estratégico da Unidade estava prevista para 2015, conforme exposto no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 03/2015. Como consequência, verificou-se que durante o ano de 2015 foi elaborado o Planejamento Estratégico da SAC, o qual foi conduzido em conjunto com a empresa GD – Gestão & Desenvolvimento Empresarial – LTDA, contratada mediante adesão à Ata de Registro de Preços nº 5/2014, realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

37. A metodologia teve como objetivo desenvolver uma cultura de gestão estratégica na citada Secretaria, criando uma pauta de temas estratégicos, permitindo o gerenciamento e a tomada de decisão para o alcance de seus objetivos. Com um horizonte temporal de 2016-2020, estruturou-se a metodologia segundo as seguintes etapas: i) análise do ambiente interno e externo, definição da missão e visão da SAC; ii) elaboração do mapa estratégico, elaboração e definição de indicadores e metas, definição e composição da carteira de projetos prioritários e detalhamento dos projetos; e iii) elaboração de painéis de contribuição.

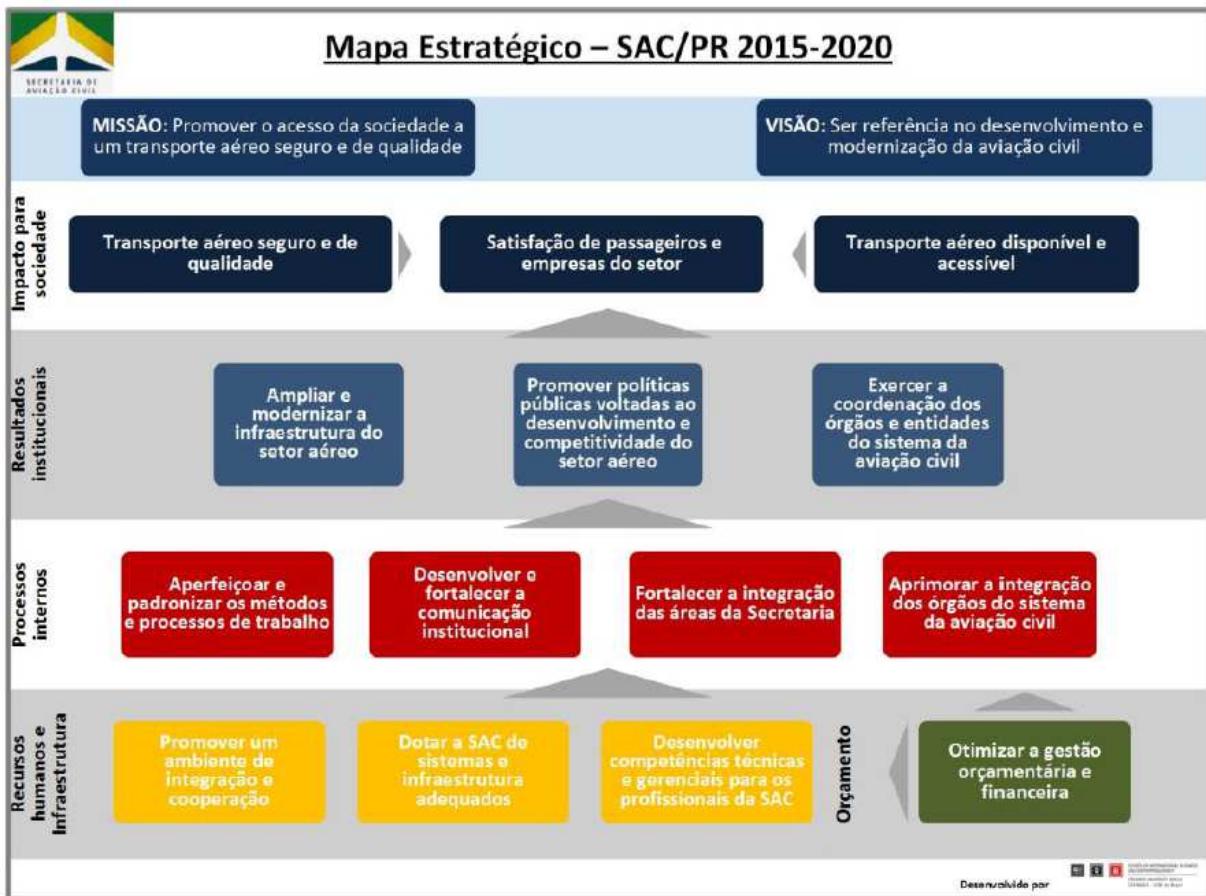
38. Durante as reuniões e oficinas realizadas entre junho e dezembro/2015, foram tratados diversos elementos estruturantes para elaboração do planejamento estratégico, tendo seus resultados expressos nos seguintes produtos: cadeia de valor; matriz SWOT; missão e visão do órgão; mapa estratégico da secretaria; indicadores e metas e projetos prioritários. Apresentam-se a seguir a cadeia de valor e o mapa estratégico da SAC.

Quadro 2: Cadeia de Valor da SAC.



Fonte: Relatório de Gestão 2015 da SAC.

Quadro 3: Mapa estratégico da SAC.



Fonte: Relatório de Gestão 2015 da SAC.

39. Do mapa estratégico ilustrado acima, depreende-se que foram elaborados 14 objetivos estratégicos para a SAC que, de forma balanceada, estão distribuídos em cinco perspectivas, são elas:

- Impacto para a sociedade – focaliza os desafios para o público-alvo da organização. Em outras palavras, remete ao que a instituição deve entregar para atender as necessidades e expectativas do seu público;
- Resultados Institucionais – evidenciam os desafios para a organização, ou seja, o que a instituição deve entregar para atender as suas necessidades e expectativas;
- Processos internos – consolidam os desafios que a organização deve superar para cumprir o seu papel institucional, ou seja, indicam em quais processos internos a instituição deve ter excelência;
- Pessoas e infraestrutura – reúnem os desafios para melhoria das pessoas que trabalham na organização, tanto do ponto de vista quantitativo, qualitativo e de alocação. Ademais, listam os desafios que traduzem as necessidades de infraestrutura física e tecnológica, a fim de garantir a excelência de processos; e
- Orçamento – envolvem os desafios para garantir os recursos financeiros para a execução da estratégia.

40. Desta forma, a construção do mapa estratégico, bem como seus referenciais estratégicos, inseriu no contexto do planejamento estratégico da SAC as prioridades

institucionais, além de traçar estratégias de atuação para os próximos anos. Ademais, visou o fortalecimento institucional a partir da construção de uma agenda estratégica capaz de alinhar e integrar a organização em torno de resultados, com foco na melhoria dos serviços prestados ao seu público-alvo.

41. Para o ano de 2016 está previsto o início de uma 4^a etapa, que contempla a elaboração de produtos com objetivo de implementar e acompanhar a estratégia já definida para a SAC, quais sejam: estruturação da área responsável pelo monitoramento da estratégia; desenho do processo de monitoramento da estratégia e implementação e acompanhamento do processo de monitoramento da estratégia.

42. De acordo com o Relatório de Gestão, o trabalho de monitoramento é seguido pela avaliação dos resultados realizada em conjunto com o MPOG. Eventuais correções serão objeto de revisão do Programa no momento indicado pelo citado Ministério, caso acatadas por aquele órgão.

43. Internamente, a SAC trabalha com um modelo colaborativo de gestão, de forma que a responsabilidade pela informação é delegada à unidade mais próxima à política pública explicitada pelo objetivo estratégico. Assim, a Secretaria indicou formalmente pelo menos dois servidores de cada área afeta.

44. Ainda segundo o Relatório de Gestão, a SAC publicou a Portaria nº 27, de 10 de março de 2015, que estabeleceu as normas regulamentares para definição de suas metas institucionais e instituiu o Grupo de Trabalho Permanente, denominado GT Metas/SAC-PR. Posteriormente, por meio da Portaria nº 31, de 22 de julho de 2015, fixou as metas institucionais, por unidade de avaliação, para o período de 1º de junho a 31 de agosto de 2015, que constituiu o 1º ciclo avaliativo da SAC.

45. O desempenho de cada unidade de avaliação da SAC para o 1º ciclo foi então averiguado e publicado por meio da Portaria nº 137, de 29 de setembro de 2015. No que se refere ao 2º ciclo avaliativo, a Portaria nº 12, de 05 de fevereiro de 2016, fixou as metas institucionais, também por unidade de avaliação, para o período de 1º de setembro de 2015 a 31 de agosto de 2016.

46. De todo o exposto, conclui-se pela instituição do Planejamento Estratégico da UPC com consequente elaboração dos indicadores de gestão. Todavia, permanece em situação de implementação a recomendação contida Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 1/2014², até que sejam avaliados os indicadores de gestão da SAC, ao final do primeiro exercício do horizonte temporal 2016-2019 estabelecido no referido documento.

2.3. Avaliação da Gestão do Fundo Nacional de Aviação Civil

47. Instituído por meio da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013, o Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) é um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado à SAC, que tem por finalidade destinar recursos para o desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em consonância com a PNAC.

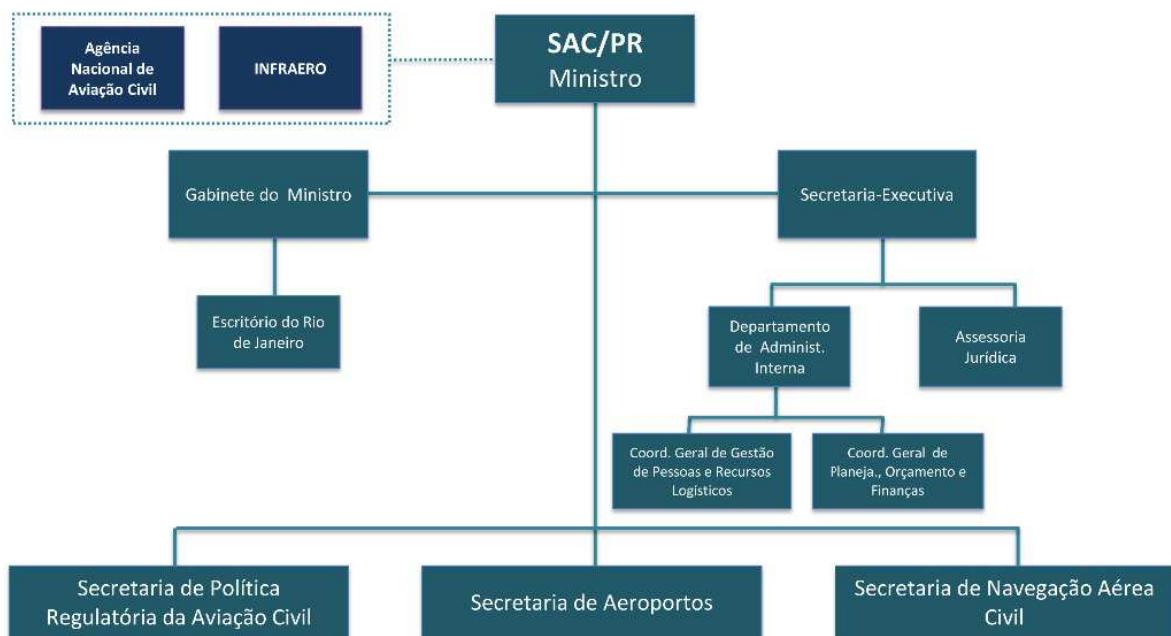
Conforme o citado Decreto nº 8.024/2013, em seu art. 2º, compete à SAC:

² Ordem de Serviço nº 9/2014 – Processo nº 00010.000073/2014-96.

*“I - gerir e administrar o FNAC;
 II - dispor sobre o recolhimento dos valores devidos ao FNAC, e sobre a gestão e aplicação dos recursos do FNAC;
 III - aprovar os planos de investimentos propostos pelo Comando da Aeronáutica ou pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero a serem executados com recursos do FNAC;
 IV - elaborar a programação de aplicação dos recursos do FNAC;
 V - prestar contas da execução orçamentária e financeira do FNAC; e
 VI - decidir sobre outros assuntos relacionados ao FNAC.” (original sem grifos)*

48. Nessa linha, o Decreto nº 7.476, de 10 de maio de 2011, que define a estrutura regimental da SAC, dispõe no art. 5º do Anexo I, inciso VII, que cabe ao Departamento de Administração Interna da Secretaria Executiva gerir, contábil e financeiramente, os recursos destinados ao FNAC. Para melhor compreensão da cadeia hierárquica da Secretaria, apresenta-se o organograma a seguir:

Quadro 4: Organograma da SAC.



Fonte: Sítio da SAC, acessado em 01/07/2016.

i) Da gestão das receitas

49. Quanto à sua composição, conforme art. 63, §1º, da Lei nº 12.462/2011, constituem recursos do FNAC:

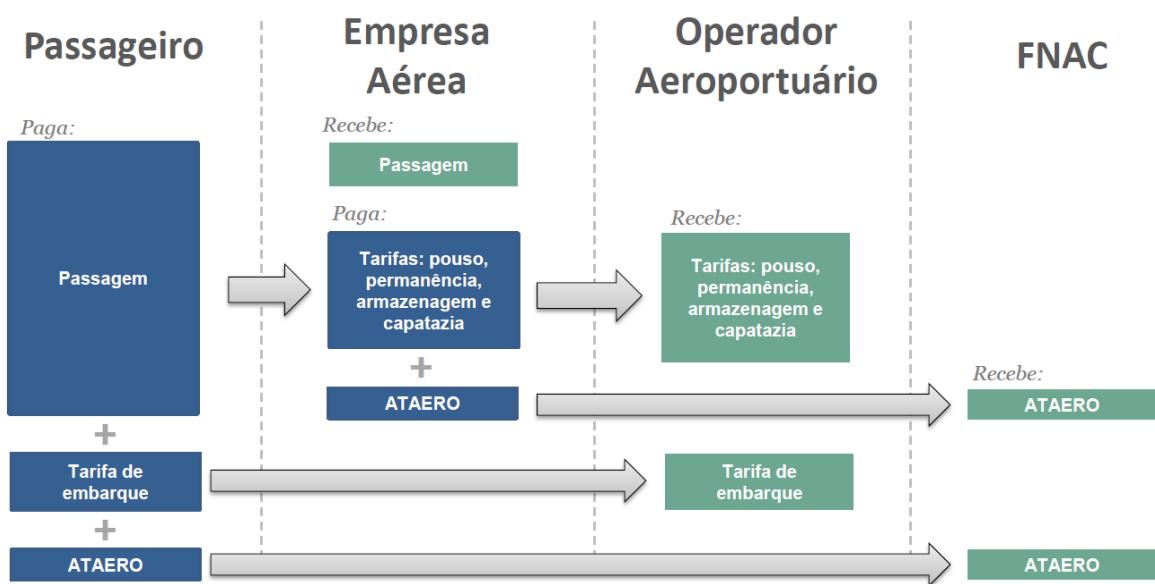
*“I – os referentes ao adicional tarifário previsto no art. 1º da Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989;
 II - os referidos no art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999;
 III - os valores devidos como contrapartida à União em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária;
 IV - os rendimentos de suas aplicações financeiras;
 V - os que lhe forem atribuídos para os fins de que trata o art. 63-A; e
 VI - outros que lhe forem atribuídos.”*

O Adicional de Tarifa Aeroportuária

50. Criado por meio da Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, o Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), mencionado no inciso I do art. 1º, destina-se à aplicação em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias. Esse adicional incide no percentual de 35,9% sobre as Tarifas de Embarque, de Pouso, de Permanência, de Armazenagem e de Capatazia, excetuando-se apenas a Tarifa de Conexão.

51. Especificamente quanto ao seu recolhimento, o Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013, dispõe, em seu art. 11, que os administradores aeroportuários efetuarão o recolhimento dos valores devidos ao FNAC até o décimo quinto dia útil do mês subsequente à arrecadação. Ademais, verifica-se a necessidade de que os administradores aeroportuários mantenham demonstrativos mensais dos recursos arrecadados, para prestação de contas, quando solicitada.

52. Como exemplo, a Figura 1 demonstra o fluxo de cobrança do Ataero no caso da tarifa de embarque. Verifica-se, assim, que o passageiro paga à empresa aérea o valor do bilhete de passagem, da tarifa de embarque e do respectivo Adicional (35,9%); a empresa aérea retém como receita própria o valor do bilhete de passagem aérea e repassa ao operador aeroportuário o valor devido pela tarifa de embarque, acrescido do Ataero. Ao final do processo, cabe ao operador aeroportuário o recolhimento do Ataero ao FNAC, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU).



Fonte: Secretaria de Aviação Civil (ANAC), em resposta à Entrevista nº 03/2016 realizada em 19/06/2016.

Figura 1 – Fluxo de arrecadação do Ataero.

Parcela do aumento concedido à Tarifa de Embarque Internacional (TEI)

53. No que tange aos recursos referidos no inciso II do art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, verifica-se que constitui receita própria do FNAC a parcela correspondente ao aumento concedido à Tarifa de Embarque Internacional (TEI), conforme Portaria nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, do Ministério da Aeronáutica. De forma semelhante à rotina anteriormente citada para o recolhimento do Ataero, cabe ao administrador aeroportuário promover o recolhimento dos valores ao FNAC até o décimo quinto dia útil do mês subsequente à arrecadação.

54. Como consequência, de acordo com o disposto nas Tabelas 2 e 3 da Portaria ANAC nº 97/2016, a Tarifa de Embarque Internacional, com os respectivos adicionais que compõem a receita do FNAC, é assim calculada:

Quadro 5: Adicionais da tarifa de embarque internacional

TARIFAS APPLICÁVEIS AO GRUPO I

Tabelas 2 e 3 - Tetos das tarifas internacionais de embarque, conexão, pouso e permanência (em R\$)

Categoria	Embarque (pax)				Conexão
	Tabela 2 - Tarifa	Tabela 2 - Ataero (*)	Tabela 3 (**)	Total (Tabela 2 + Tabela 3)	
1ª	36,08	12,95	60,10	109,13	8,47
2ª	30,05	10,79	50,08	90,92	6,65
3ª	24,05	8,63	40,06	72,75	5,44
4ª	12,03	4,32	20,03	36,38	3,63

(*) Adicional Tarifário de 35,9% instituído pela Lei 7.920, de 07/09/1989, constitui receita do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

(**) Os valores da Tabela 3, referentes à Lei 9.825, de 23/08/1999, estão convertidos ao câmbio de 3,3387

(Conforme Portaria ANAC Nº 97/SRA, de 19 de Janeiro de 2016).

Receitas de Outorgas

55. Quanto aos valores devidos como contrapartida à União em razão das outorgas de infraestrutura aeroportuária, registra-se que o Governo Federal, em parceria com a iniciativa privada, concedeu seis aeroportos entre os exercícios de 2011 e 2015, sendo eles: Natal, em São Gonçalo do Amarante (RN); Presidente Juscelino Kubitschek, em Brasília (DF); André Franco Montoro, em Guarulhos (SP); Viracopos, em Campinas (SP); Galeão, no Rio de Janeiro (RJ) e Tancredo Neves, em Confins (MG).

56. Os contratos preveem remuneração à União como contrapartida das concessões de exploração da infraestrutura aeroportuária. Conforme exposto em seu Relatório de Gestão, o valor total pago pelas Concessionárias (Sociedades de Propósito Específico-SPE) ao FNAC é constituído pela contribuição fixa e pela contribuição variável (exceto no caso de São Gonçalo do Amarante, onde foi estabelecida apenas a parcela fixa). Conforme o contrato, o pagamento da primeira parcela da contribuição fixa ocorre ao término do 12º mês, contado da data de eficácia do contrato (exceto para Natal, cuja data de eficácia teve início a partir do 37º mês do contrato), sendo as demais parcelas pagas a cada 12 meses subsequentes. A parcela variável está atrelada à receita bruta de cada aeroporto, sendo o percentual também variável, de acordo com a referida arrecadação.

Resultado da Avaliação

57. Em conformidade com o exposto no Relatório de Gestão da UPC, verificou-se que a Lei Orçamentária Anual de 2015 (LOA 2015) estimou uma arrecadação de receita no FNAC de R\$ 4.417.109.574,00. Todavia, conforme dados extraídos do Tesouro Nacional, foram arrecadados R\$ 3.948.334.092,56 (regime de caixa) no exercício, demonstrados conforme o quadro abaixo, que compara a receita arrecadada desse Fundo e a despesa nele realizada (empenho).

Quadro 6: Dados extraídos do Tesouro Nacional sobre os recursos do FNAC.

Fonte de Recursos	Receita arrecadada (a)	Despesa realizada (empenho) (b)	Diferença (a-b)
ATAERO	678.978.487,90	422.472.171,37	256.506.316,53
Tarifa de Embarque Internacional	342.109.834,09	138.669.562,34	203.440.271,75
Rendimento de Aplicação Financeira	452.365.641,78	82.353.264,75	370.012.377,03
Concessões	2.474.880.128,79	1.416.153.258,00	1.058.726.870,79
TOTAL	3.948.334.092,56	2.059.648.256,46	1.888.685.836,10

Fonte: Relatório de Gestão SAC - 2015

58. A análise evidenciou que a UPC instituiu grupo interno com representantes de diversas áreas para a elaboração e apresentação de medidas a serem realizadas com vistas ao aprimoramento da gestão e fiscalização da arrecadação de recursos do FNAC, conforme Memorando-Circular nº 14/SE/SAC-PR, de 15 de julho de 2015.

59. Como resultado, no que se refere ao recolhimento do Ataero ao FNAC por parte das concessionárias, a UPC registrou divergência entre os valores recolhidos e aqueles declarados pelas concessionárias. Dessa forma, recomendou a realização de consulta aos 29 principais operadores aeroportuários sobre o recolhimento de Ataero e da parcela da TEI ao FNAC, desde a criação do referido Fundo, e indicou a necessidade de prazo adicional para a conclusão dos trabalhos.

60. Adicionalmente, conforme exposto no item 1.1.2 dos achados de auditoria, cruzamentos de dados evidenciaram o recolhimento de recursos do Ataero e da parcela da TEI em atraso por parte das concessionárias, em inobservância ao art. 11 do Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013.

61. Também afeto ao não recolhimento de recursos do Ataero e da parcela da TEI ao FNAC, verificou-se que a UPC registrou no SIAFI ao final de 2015 o montante de R\$ 1.150.391.821,99 devidos pela Infraero. De acordo com justificativas apresentadas pela própria empresa à UPC, o não recolhimento dos recursos deu-se em virtude do desequilíbrio econômico e financeiro causado pelas concessões aeroportuárias anteriormente realizadas.

62. Referente a esse assunto, cabe ressaltar que durante os trabalhos foi publicada a Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016, que extinguiu o Ataero a partir de 1º de janeiro de 2017, e considerou remitidos os débitos, decorrentes do referido Adicional, acumulados pela Infraero no período de 1º de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2016, conforme art. 6º.

63. Todavia, a referida Lei nº 13.319/2016 não aborda os recursos da parcela do aumento concedido à Tarifa de Embarque Internacional (TEI), determinada pelo no art. 1º da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999 (inciso II), igualmente não recolhidos pela Infraero.

64. Ante todo o exposto, recomenda-se à UPC a adoção de providências para a regulamentação do recolhimento de valores ao FNAC, em observância ao disposto no inciso II, do art. 2º do Decreto 8.024/2013; a incorporação de rotinas e procedimentos formais de forma a mitigar fragilidades quanto ao recolhimento da parcela da TEI; e a verificação quanto à regularidade dos valores já arrecadados e/ou recolhidos, incluindo os valores devidos pela Infraero em função da parcela da TEI.

65. Por fim, apesar das mencionadas fragilidades, convém destacar o superávit do FNAC de R\$ 1.956.594.000,00, apurado em 2015 conforme a Portaria STN nº 181, de 31 de março de 2016, o que representa um superávit acumulado da ordem de R\$ 3.935.682.000,00.

ii) Da gestão das despesas

66. Sob a perspectiva de utilização dos recursos do FNAC, a Lei nº 12.462/2011 define no §2º do art. 63, que estes devem ser aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, correndo à conta de dotações orçamentárias específicas alocadas no orçamento geral da União, observados os limites anuais de movimentação e empenho e de pagamento.

67. Ademais, ressaltou no §5º do mesmo artigo que tais recursos também poderiam ser aplicados no desenvolvimento, na ampliação e na reestruturação de aeroportos concedidos, desde que tais ações não constituíssem obrigação do concessionário, conforme estabelecido no contrato de concessão, nos termos das normas expedidas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e pela SAC, observadas as respectivas competências.

68. Posteriormente, o Decreto nº 8.024/2013, particularmente no art. 3º, detalhou que os recursos seriam destinados a:

*"I - elaboração de estudos, planos e projetos para o desenvolvimento do setor de aviação civil;
II - realização de investimentos em infraestrutura aeroportuária e aeronáutica civil em modernizações, construções, reformas, ampliações, inclusive por meio da aquisição de bens e equipamentos e contratação da prestação de serviços;
III - programas de formação e capacitação de recursos humanos no âmbito da aviação civil;
IV - programas de aperfeiçoamento da gestão aeroportuária;
V - programas e investimentos em segurança da aviação civil;
VI - programas e investimentos na proteção contra atos de interferência ilícita no setor de aviação civil;
VII - contraprestação pecuniária do parceiro público em contratos de concessão, nas modalidades administrativa ou patrocinada; e
VIII - fomento do setor de aviação civil, por meio de subsídios, nos termos da legislação."*

69. Por fim, convém destacar que o mesmo Decreto definiu o Banco do Brasil S/A (BB) como sendo a instituição financeira a ser contratada pela UPC para a gestão financeira e administração dos recursos do Fundo:

"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."

70. Nesse sentido, ressalta-se a gestão do Contrato nº 11/2013 firmado entre a SAC e o BB, 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, como forma de mitigar os

constantes casos de insucesso dos convênios celebrados pela UPC com os Estados da Federação, especialmente pela falta de estrutura e capacidade de gestão destes.

71. O referido contrato foi objeto de avaliação da Ciset/SEGOV-PR durante os trabalhos que culminaram na elaboração do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 03/2015, referente ao exercício de 2014, bem como do próprio TCU, conforme Acórdão nº 3484/2014-TCU-Plenário.

72. Assim, buscou-se no presente trabalho avaliar as medidas adotadas pela UPC em vista das recomendações desta Secretaria e das determinações da Corte de Contas.

73. Como resultado, verificou-se que no dia 18 de dezembro de 2015 foi publicado no Diário Oficial da União nº 242, conforme Portaria nº 1/SEAP/SAC-PR, de 17 de dezembro de 2015, o Manual Operacional contendo as regras, critérios, diretrizes, fluxos operacionais, modelos de documentos e descritivos de relatórios gerenciais e de prestações de contas, entre outros, para subsidiar a execução dos serviços contratados, em conformidade com a cláusula vigésima oitava do mencionado contrato.

74. Além disso, a SAC estabeleceu rotinas de acompanhamento e monitoramento do Programa de Aviação Regional por meio dos seguintes canais:

- i. Comitê de Monitoramento, que realiza reuniões mensais de acompanhamento e monitoramento da execução, identificação de entraves e ações corretivas com vistas ao bom andamento do Contrato nº 11/2013;
- ii. Relatório de Acompanhamento Semanal (Radar), que consolida informações semanais da rotina adotada pelo Banco do Brasil com o objetivo de acompanhar e monitorar os produtos contratados. Isso inclui, além da prestação de contas das ações efetivadas no período, a supervisão dos processos de protocolo ou emissão dos termos de referência e estudos nos órgãos ambientais licenciadores;
- iii. Gestão à Vista, que corresponde ao processo idealizado a partir da solicitação da SAC acerca de melhoria no acompanhamento de prazos de entrega nos produtos. O BB está finalizando a implantação de um processo de acompanhamento e identificação de “gaps” dentro da Estrutura Analítica de Processos (EAP), que servirá de base para uma visão “up to date” do andamento e do posicionamento de cada projeto nas diversas fases de execução;
- iv. Planos Básicos de Zona de Proteção de Aeródromos, que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento dos processos protocolados junto ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), com apoio da Secretaria de Navegação Aérea Civil da SAC, por meio do Departamento de Gestão e Planejamento da Navegação Aérea Civil (DGPLANAV);
- v. Reuniões técnicas regulares para acompanhamento dos projetos e produtos que requerem maior atenção, buscando sanar eventuais dúvidas que possam prejudicar o andamento dos projetos; e
- vi. Reuniões com os delegatários dos aeroportos regionais (Estados, Municípios ou Infraero) para tratativas e aprovações do escopo de investimento, levando-se em conta o planejamento estadual, sendo tal formalização passo essencial para o acionamento da fase de anteprojeto. Essas ações estão em aprimoramento contínuo.

75. Especificamente quanto à necessidade de reavaliação do valor e da forma de pagamento do Contrato nº 11/2013, foi verificado que a SAC manteve gestão no sentido de reduzir o valor do pagamento mensal ao BB, em função da restrição orçamentário/financeira

com consequente redução do ritmo de execução do contrato. Como últimos encaminhamentos, destaca-se que, em 29 de outubro de 2015, foi realizada a 1ª reunião do Grupo de Trabalho para revisão do modelo de remuneração do citado contrato, com participação de quatro representantes da SAC e dois do BB. Na referida reunião, a UPC informou da necessidade de revisão da Portaria Interministerial MF/SAC-PR nº 360, de 19 de junho de 2013, e solicitou ao Ministério da Fazenda (MF) a indicação de representantes para compor o grupo.

76. Por outro lado, o BB ponderou as dificuldades para a alteração da remuneração por produto, considerando que havia contratos assinados com empresas projetistas e uma quantidade significativa de estudos já concluídos, mas que vinham sendo acionados pela SAC para diversas alterações. Isso implicaria em um esforço significativo face à necessidade de definição de diversos produtos para atender esses cenários. Provavelmente, tal prazo seria superior à conclusão das etapas em execução. Ademais, o BB informou que encontrava dificuldades no estabelecimento das especificações sem uma garantia de volumetria, considerando os recursos e equipe alocados ao contrato.

77. A SAC ponderou a possibilidade de tratar somente da fase de anteprojeto, mas o BB afirmou que as dificuldades apontadas acima seriam as mesmas, mantendo seu posicionamento. Por último, o BB apresentou a proposta de se avaliar a alteração de remuneração para as fases de licitação e obra, portanto, mantendo o modelo da remuneração atual vigente até a conclusão da fase de anteprojeto.

78. Desta forma, conjugando-se as informações prestadas com os resultados quantitativos e qualitativos evidenciados no item 2.2, bem como com a avaliação da gestão de obras detalhada no item 2.4 a seguir, conclui-se pela adequada adoção de providências relativas às recomendações da Ciset/SEGOV-PR.

2.4. Avaliação da Gestão de Obras

i) Dos investimentos no exercício de 2015

79. De acordo com o Relatório de Gestão, a política pública de aviação civil se fortaleceu com a criação do FNAC, o qual destina os recursos para o desenvolvimento e fomento do setor, bem como para as infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.

80. A parcela mais expressiva na execução orçamentária da PNAC ao longo de 2012 a 2015 coube ao Orçamento de Investimentos – R\$ 5.063,1 milhões, com destaque para as seguintes obras:

- i) ampliação e reforma dos terminais de passageiros dos aeroportos de Curitiba/PR, Rio Branco/AC, Cuiabá/MT, São Luís/MA, Salvador/BA, Santarém/ PA, Tabatinga/MA, Marabá/PA, Tefé/ AM, Ilhéus/BA, Fortaleza/CE, Porto Alegre/ RS, Florianópolis/SC, Foz do Iguaçu/PR e Londrina/ PR;
- ii) construção de novo terminal de passageiros e sistema viário nos aeroportos de Macaé/RJ e Macapá/AP;
- iii) ampliação e reforma da pista de pouso e decolagem dos aeroportos de Aracaju/SE e Rio Branco/AC;
- iv) ampliação do sistema de pátio e pista de táxi do aeroporto de Porto Alegre/RS;
- v) recuperação do pátio de aeronaves do aeroporto de Santos Dumont/RJ; e
- vi) construção de novo complexo aeroportuário – terminal de passageiros, pátio, sistema de pista, estacionamento de veículos e sistema viário, nos aeroportos de Goiânia/GO e Vitória/ES.

81. Com relação aos investimentos públicos em infraestrutura no exercício de 2015, por meio do PAC e com recursos do FNAC, a SAC informou que foi inaugurado o novo terminal de passageiros do aeroporto de Manaus/AM, com aumento de 111% de capacidade de passageiros e R\$ 510,76 milhões de investimento. Além disso, em 2015, destacou que foram retomadas as obras do aeroporto de Vitória/ES (R\$ 609,02 mi) e Macapá/PA (R\$ 210,82 mi), e estão em fase final de execução as obras nos terminais de passageiros, pátio e sistema de táxiway dos aeroportos de Goiânia/GO (R\$ 537,94 mi) e Curitiba/PR (R\$ 325,00 mi), Rio Branco/AC (R\$ 166,95 mi) e São Luís/MA (R\$ 28,52 mi).

82. Em relação ao Orçamento Fiscal, a SAC destacou o foco conferido à aviação regional, tanto no âmbito do Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA), destinado à construção, reforma e ampliação de infraestrutura aeroportuária de interesse regional e estadual, em parceria com os estados da Federação; quanto no Plano de Investimentos em Logística: PIL Aeroportos, no sentido do desenvolvimento das infraestruturas aeroportuárias regionais em 270 aeródromos/localidades.

83. No âmbito do PROFAA, de 2012 a 2014, foram aprovados os projetos dos convênios de Vitória da Conquista/BA, Cabo Frio/RJ, Cascavel/PR, Dourados/MS, Fernando de Noronha/PE e Santo Ângelo/RS. Em 2015, seguiram as obras dos aeroportos de Cascavel/ PR, Vitória da Conquista/BA, Fernando de Noronha/PE e Santo Ângelo/RS. Ainda em 2015, foram celebrados os convênios referentes ao terminal de passageiros do aeroporto de Vitória da Conquista/BA e à modernização do aeroporto de Araruna/PB.

84. Sobre o PIL, segundo o Relatório de Gestão, a implantação desse programa demandou a estruturação da execução e a realização dos atos normativos no 1º semestre de

2013, além de ajustes na legislação para permitir que o Banco do Brasil passasse a ser o gestor do FNAC. Do início do programa até o fim de 2015, dos 270 aeroportos contemplados, 250 Estudos de Viabilidade Técnica foram analisados pela equipe da SAC (cada um contendo no mínimo quatro cenários de investimento) e 88 Anteprojetos autorizados, além de onze estudos de Prospecção de novos sítios para construção de novos aeroportos.

85. No Relatório de Gestão, a SAC reitera que a restrição financeira, durante o exercício de 2015, prejudicou a execução física das obras em alguns aeroportos, o que gerou uma nova priorização dos investimentos, na qual alguns aeroportos somente receberão recursos em 2016.

ii) Das ações de controle nos empreendimentos aeroportuários

86. Em relação aos empreendimentos aeroportuários, a Ciset/SEGOV-PR empreendeu ações de controle nos aeroportos de Vitória da Conquista/BA e Cascavel/PR, em decorrência de convênios firmados no âmbito da PROFAA.

Aeroporto de Vitória da Conquista/BA

87. A ação de controle de fiscalização foi realizada na obra de reforma de construção do novo aeroporto de Vitória da Conquista/BA, no período compreendido entre 13 e 17 de abril de 2015.

88. O Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (Derba), autarquia do Governo do Estado da Bahia e vinculada à Secretaria de Infraestrutura do Estado da Bahia (Seinfra), configurou-se como a responsável pela licitação, contratação e execução da referida obra, a qual foi licitada por meio da Concorrência nº 59/2013-DERBA/CEL, que resultou na contratação das obras pelo valor de R\$ 55.588.227,80.

89. Da análise realizada pela Ciset/SEGOV-PR, verificaram-se situações que mereceram providências por parte da SAC e da Seinfra, visando à correção das seguintes falhas:

- a) inconsistências entre grandezas relacionadas entre quantitativos de projeto, orçamento e serviços efetivamente executados;
- b) o objeto do convênio celebrado contemplava exclusivamente a execução da pista de pouso do referido aeroporto, não abrangendo a construção do terminal de passageiros e do acesso viário, necessários à efetiva operação do empreendimento;
- c) especificações de alguns serviços integrantes do orçamento não guardavam relação com o previsto/especificado no projeto executivo; e
- d) sobrepreço orçamentário na planilha licitada.

90. No que tange à SAC, a Ciset/SEGOV-PR recomendou que a referida Secretaria:

- i) acompanhasse tempestivamente os eventuais aditivos relacionados ao contrato em questão, e informasse quando do seu encerramento sobre o atendimento aos limites estabelecidos em lei;
- ii) orientasse formalmente os setores envolvidos para que fosse avaliada a adequabilidade do procedimento/estrutura de recebimento e aprovação de projetos e orçamentos, de forma a minimizar a prática de ajustes contratuais para adequar planilhas a projetos, durante a execução dos serviços; e

iii) informasse quais as ações estavam sendo ou tinham sido implementadas pela SAC para a efetiva complementação da obra em questão, de forma a garantir a efetiva operação do aeroporto.

91. O atendimento às supracitadas recomendações vem sendo acompanhado pela Ciset/SEGOV-PR por meio do Plano de Providências Permanente junto à SAC, o qual se encontra com prazo a vencer no segundo semestre de 2016.

Aeroporto Adalberto Mendes da Silva em Cascavel/PR

92. A ação de controle de fiscalização foi realizada na obra de construção do novo terminal de passageiros do aeroporto Adalberto Mendes da Silva em Cascavel/PR, no período compreendido entre 30 de junho a 3 de julho de 2015.

93. A autarquia Paraná Edificações (PRED), vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado do Paraná (SEIL), foi a responsável pela licitação, contratação e execução do referido empreendimento, que foi contratado pelo valor de R\$ 5.054.165,68, segundo a Concorrência nº 56/2013.

94. Cabe destacar que a obra fez parte do plano de investimentos de 2011, aprovado pela Portaria de nº 163 da SAC, de 24 de novembro de 2011.

95. Segundo o escopo definido para o trabalho, constataram-se:

- a) atraso na execução dos serviços contratados;
- b) inadequação do projeto de infraestrutura, particularmente o de fundações;
- c) inconsistência técnica constante no projeto de superestrutura utilizado na licitação da obra;
- d) falha no pagamento do item “administração local”; e
- e) inexistência de termo de aprovação, assim como a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART do projeto originalmente contratado.

96. Transcorridas as manifestações dos responsáveis e a análise final por parte da equipe de fiscalização da Ciset/SEGOV-PR, foi recomendado à SAC que:

- i) revisasse todos os projetos da obra de forma a detectar e corrigir outras falhas que pudessem acarretar em novos atrasos na execução do empreendimento;
- ii) adotasse medidas que aprimorassem a análise e acompanhamento de obras sob a responsabilidade da referida Secretaria;
- iii) abstivesse de remunerar com recursos federais acréscimos de custos relativos à administração local da obra, causados por atrasos na sua execução, quando não tiver dado causa ao mencionado atraso;
- iv) fizesse constar em futuros editais de licitação de obras sob a responsabilidade da referida Secretaria, inclusive aquelas executadas por meio de convênios, cláusula estipulando pagamentos proporcionais dos itens referentes à administração local da obra à sua execução física acumulada;
- v) constasse, na rotina de análise de projetos executados pelos convenentes, a verificação do termo de aprovação do projeto pela autoridade competente.

97. De forma similar ao ocorrido para o caso anterior, a Ciset/SEGOV-PR vem acompanhando o atendimento às mencionadas recomendações por meio do Plano de Providências Permanente junto à SAC, cujo prazo vence apenas no segundo semestre de 2016.

3. CONCLUSÃO

98. 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 2016.

Anexo I

ACHADOS DA AUDITORIA – Relatório nº 5/2016 – OS nº 2016/100

1. GESTÃO DO FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (FNAC)	24
1.1. FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (FNAC)	24
1.1.1. INFORMAÇÃO	24
Atuação da SAC para a regularização dos valores arrecadados e não recolhidos pela Infraero ao FNAC a título do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e da parcela de Tarifa de Embarque Internacional (TEI), em observância à Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011	24
1.1.2. CONSTATAÇÃO	26
Fragilidade nos controles internos afetos à gestão do recolhimento de recursos do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e da parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) por parte das administradoras aeroportuárias, em inobservância ao art. 11 do Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013	26

1. GESTÃO DO FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (FNAC)

1.1. FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (FNAC)

1.1.1. INFORMAÇÃO

Atuação da SAC para a regularização dos valores arrecadados e não recolhidos pela Infraero ao FNAC a título do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e da parcela de Tarifa de Embarque Internacional (TEI), em observância à Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

1. Em consulta realizada no dia 7 de abril de 2016 ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), verificou-se que no dia 31 de dezembro de 2015 foi registrado para o Órgão 62901 (Fnac) o montante de R\$ 1.150.391.821,99 na Conta Contábil 12121.98.01 - Créditos a Receber por Entidades Federais, conforme nota de lançamento 2015NL000042. De acordo com as Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis da UPC, o registro se refere aos valores a receber de adicional de tarifa aeroportuária (Ataero) e da parcela da tarifa de embarque internacional (TEI), no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015, devidos pela Infraero.

2. No tocante ao tema, inicialmente reforça-se que, conforme dispõe os incisos I e II do §1º, do art. 63, da Lei nº 12.462/2011, constituem recursos do FNAC:

"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;"

3. Por meio de análise das informações apresentadas pela própria empresa pública à SAC e encaminhadas a essa equipe de auditoria, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 11/2016, evidenciou-se que desse montante de R\$ 1.150.391.821,99 devidos pela Infraero ao FNAC, R\$ 1.005.953.878,41 referiam-se ao Ataero (inciso I) e outros R\$ 144.437.943,60 à parcela da TEI (inciso II).

4. Sobre o assunto, conforme documentação também apresentada pela UPC, em 30 de setembro de 2013, a SAC, por meio do Ofício nº 282/SE/SAC-PR, informou ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a situação econômica e financeira da Infraero em virtude das concessões aeroportuárias realizadas, e solicitou medidas a fim de reverter o quadro de desequilíbrio do setor.

5. De acordo com o mesmo documento, esses contatos resultaram na formação de um grupo de trabalho informal, com a participação de representantes da SAC, do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), da Secretaria de Orçamento da União (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Destaca-se que esse grupo foi o responsável pela confecção de relatório datado de janeiro de 2014, no qual foram apontadas sugestões de reajustes de tarifas, implantação de plano de desligamento voluntário de empregados, e incorporação gradual dos adicionais das tarifas aeroportuárias pela empresa pública, como formas de torná-la novamente viável financeiramente.

6. Na sequência, por meio do Ofício nº 72/SE/SAC-PR, de 7 de março de 2014, a UPC solicitou à Infraero a regularização do recolhimento dos valores do Ataero ao FNAC referentes aos meses de dezembro de 2013, janeiro e fevereiro de 2014. Em resposta, conforme o Ofício nº 2586/PR, de 27 de março de 2014, a Infraero alegou dificuldades de caixa e informou sobre o déficit de recursos para investimentos relativos ao exercício de 2013 (diferença entre os valores recebidos do FNAC em 2013 e os gastos com obras e com aportes

nas Sociedades de Propósito Específico - SPEs). Ademais, sinalizou que esse cenário indicava para a necessidade de novas retenções.

7. Em 12 de agosto de 2014, a SAC, por meio do Ofício nº 249/SE/SAC-PR, após relatar ao MPOG a situação econômica e financeira da Infraero, deu ciência das proposições do GT (Grupo de Trabalho MPOG/DEST, SAC, Infraero), bem como sugeriu que fosse avaliada a viabilidade de adoção das medidas necessárias ao respectivo saneamento, inclusive solicitando audiência para tratar do assunto.

8. Ato contínuo, em 11 de dezembro 2014, a SAC, por meio dos Ofícios nº 414/SE/SAC-PR e nº 415/SE/SAC-PR, encaminhou cópia do Ofício da Infraero nº 10313/PRJ2014-R, de 4 de dezembro de 2014, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Ministério da Fazenda (MF), no qual a Infraero relatava a situação da empresa e apontava alternativas para sanar o respectivo desequilíbrio econômico-financeiro, conforme proposta do referido GT, informando a urgência da implementação de tais medidas, de modo a permitir a sustentabilidade dos aeroportos da rede Infraero a partir de janeiro de 2015.

9. Em 20 de julho de 2015, a SAC, por meio dos Ofícios nº 238/SE/SAC-PR, nº 239/SE/SAC-PR e nº 240/SE/SAC-PR, encaminhou ao MPOG, ao MF e à Casa Civil cópia das Notas Técnicas nº 03/SE/SAC-PR, de 20 de março de 2015, e nº 08/SE/SAC-PR, de 22 de junho de 2015, as quais tratam sobre medidas para reequilibrar economicamente o setor, haja vista as concessões aeroportuárias já concluídas e a serem realizadas em 2016 (aeroportos de Fortaleza/CE, Porto Alegre/RS, Salvador/BA, Florianópolis/SC).

10. Em 30 de dezembro de 2015, a SAC, por meio do Ofício nº 184/DEADI/SE/SAC-PR, solicitou à Infraero os demonstrativos mensais de recolhimento dos recursos ao FNAC. A Infraero respondeu, por meio do Ofício nº 433/DF(UFF0)/2016-R, de 11 de fevereiro de 2016, que as retenções dos recursos do FNAC, desde dezembro de 2013, ocorriam devido às dificuldades financeiras após as concessões aeroportuárias e a fim de “*assegurar a manutenção dos serviços de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea, garantindo a regularidade das atividades desempenhadas pela Infraero, em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público*” (Parecer nº 306/DJCN/2015 anexo ao ofício da Infraero).

11. Em seguida, como consequência dos estudos e das tratativas com o MPOG, MF e Casa Civil, verificou-se que foi editada a Medida Provisória nº 714, de 1º de maio de 2016, prevendo a extinção do Ataero com a incorporação dos valores referentes ao adicional às tarifas aeroportuárias, a partir de janeiro de 2017.

12. Posteriormente, com a conversão da MP na Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016, confirmou-se a extinção do Ataero a partir de janeiro de 2017, e, adicionalmente, a remissão dos débitos decorrentes do referido Adicional acumulados pela Infraero no período de 1º de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2016:

*“Art. 1º O Adicional de Tarifa Aeroportuária, criado pela Lei no 7.920, de 7 de dezembro de 1989, é extinto a partir de 1º de janeiro de 2017.
(...)*

Art. 6º São remitidos os débitos decorrentes do Adicional de Tarifa Aeroportuária, criado pela Lei no 7.920, de 7 de dezembro de 1989, acumulados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) no período de 1º de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2016.”

13. Com a publicação da Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016, portanto, verifica-se a extinção a partir de janeiro de 2017 do Adicional de Tarifa Aeroportuária, criado pela Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, e a remissão dos débitos decorrentes do não recolhimento do referido Adicional pela Infraero acumulados no período de 1º de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2016, alcançando, portanto, R\$ 1.005.953.878,41 do total de R\$ 1.150.391.821,99 registrados no SIAFI.

14. Todavia, observa-se que a mencionada remissão não abarcou o montante de R\$ 144.437.943,60, registrado, para o mesmo período, em função do não recolhimento da parcela da TEI, determinado pela Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999. Nesse sentido, cabe destacar que até abril de 2016 outros R\$ 15.009.640,29 deixaram de ser recolhidos, conforme informações fornecidas pela própria empresa, motivo pelo qual se registra recomendação para que a SAC solicite à Infraero a regularização dos débitos referentes ao não recolhimento da parcela da TEI, ora abordados, conforme item 1.1.2 a seguir.

1.1.2. CONSTATAÇÃO

Fragilidade nos controles internos afetos à gestão do recolhimento de recursos do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e da parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) por parte das administradoras aeroportuárias, em inobservância ao art. 11 do Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013.

15. De acordo com o parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, os administradores aeroportuários adotarão as providências necessárias para discriminá-los nos respectivos demonstrativos de arrecadação, os valores referentes à parcela correspondente ao aumento concedido pela Portaria nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, do Ministério da Aeronáutica, às tarifas de embarque internacional vigentes naquela data, incluindo o seu correspondente adicional tarifário, bem como para “*promover o recolhimento dos valores ao FNAC até o 15º (décimo quinto) dia útil do mês subsequente à arrecadação*”.

16. Adicionalmente, o art. 11 do Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013, determina que “*os administradores aeroportuários efetuarão o recolhimento dos valores do Adicional de Tarifa Aeroportuária devidos ao FNAC até o décimo quinto dia útil do mês subsequente à arrecadação, nos termos da Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989.*”

17. Isso posto, após cruzamento de dados extraídos do sistema SIAFI, procedeu-se à comparação das datas de pagamento das GRUs, em função do recolhimento por parte das concessionárias dos valores de Ataero e da parcela da TEI, com o respectivo mês de competência da arrecadação (também discriminado na respectiva GRU).

18. Como resultado, evidenciou-se que, para o exercício de 2015, do total de 714 GRUs lançadas, 182 foram recolhidas em data posterior ao décimo quinto dia útil do mês subsequente à arrecadação, em inobservância ao art. 11 do Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013. Como situação mais crítica, verificou-se o atraso de 12 meses entre a arrecadação e o recolhimento.

19. A análise pormenorizada dos dados consignados nessas guias pagas em atraso indicou ainda as seguintes inconsistências:

- i) 98 GRUs somente com valor principal (sem declaração/discriminação de multas e/ou juros: montante de R\$ 104.104.609,63);
- ii) 48 GRUs somente com juros e encargos (sem a declaração/discriminação do valor principal e/ou multa): montante de R\$ 4.421.338,42;

iii) 36 GRUs somente com valor principal acrescido de juros (sem a declaração/discriminação do valor da multa): montante de R\$ 10.482,115,84, sendo R\$ 9.961.062,42 (principal) e R\$ 521.053,42 (juros).

20. Sobre o assunto, conforme anexo 4 dos contratos de concessão já celebrados, o Ataero deve ser cobrado juntamente com as tarifas aeroportuárias. Posteriormente, a Concessionária deveria efetuar o recolhimento dos referidos adicionais arrecadados a cada mês, no 15º (décimo quinto) dia útil do mês subsequente ao da arrecadação. O atraso implicaria no pagamento de multa moratória de 10% (dez por cento) e aplicação de juros equivalentes à Taxa de Referência do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic, a serem recolhidos também pela Concessionária.

21. Na mesma linha, conforme exposto no item 1.1.1, no que se refere aos aeroportos sob a administração da Infraero, apesar da Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016, extinguir a partir de janeiro de 2017 o Adicional de Tarifa Aeroportuária, criado pela Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, e considerar remitidos os débitos decorrentes do não recolhimento do referido Adicional, verificou-se que permanece como dívida o montante de R\$ 144.437.943,60, registrados para o mesmo período em função do não recolhimento da parcela da TEI, determinado pela Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999. Nesse sentido, cabe destacar que até abril de 2016 outros R\$ 15.009.640,29 deixaram de ser recolhidos, conforme informações fornecidas pela própria empresa.

22. Adicionalmente, verificou-se que em 15 de julho de 2015, conforme Memorando-Circular nº 14/SE/SAC-PR, a UPC solicitou a constituição de grupo interno com representantes de diversas áreas para a elaboração e apresentação de medidas a serem realizadas com vistas ao aprimoramento da gestão e fiscalização da arrecadação de recursos do FNAC.

23. Como resultado, conforme Nota Técnica nº 12/SE/SAC-PR, de 29 de outubro de 2015, que analisou os dados referentes apenas aos concessionários, o citado grupo identificou, em análise preliminar, uma diferença de recolhimento do Ataero ao FNAC no valor total de R\$ 123.428.964,79. Dessa forma, recomendou a realização de consulta aos 29 principais operadores aeroportuários sobre o recolhimento de Ataero e TEI ao FNAC, desde a criação do referido Fundo, e indicou a necessidade de prazo adicional para a conclusão dos trabalhos.

24. Com base na mesma metodologia, esta equipe de auditoria efetuou o cálculo dos valores para o exercício de 2015, considerando, complementarmente, as GRUs efetivamente recolhidas pelas administradoras ao FNAC dentro do mesmo período, extraídas do Sistema de Gestão do Recolhimento da União (SISGRU).

25. Como consequência, verificou-se que para o Aeroporto do Galeão, por exemplo, fora efetivamente recolhido ao FNAC o montante total de R\$ 166.888.830,00, enquanto nas planilhas preenchidas pela concessionária consta o recolhimento de R\$ 155.806.029,00. Ou seja, o valor declarado à UPC por meio de formulários é R\$ 11.082.801,00 menor do que aquele efetivamente recolhido com base nas GRUs identificadas em sistema.

26. Por outro lado, utilizando-se como referência para o cálculo do Ataero o percentual de 35,9% sobre valor da receita total com tarifas aeroportuárias (conforme art. 1º, da Lei 7.920/1989), receita essa declarada pela concessionária e classificada pela UPC no montante de R\$ 513.159.970,00, obteve-se o valor devido de R\$ 184.224.429,00. Demonstra-se, assim, que o valor efetivamente recolhido seria R\$ 17.335.600,00 menor do que aquele devido.

27. As inconsistências verificadas se repetem para o Aeroporto de Guarulhos, de forma que, conforme extração, fora efetivamente recolhido ao FNAC o montante total de R\$

322.228.241,00 frente aos R\$ 295.816.501,00 segundo as planilhas preenchidas pela concessionária, ou seja, um recolhimento a maior de aproximadamente R\$ 26.411.740,00.

28. Da mesma forma, utilizando-se como outra referência de cálculo o percentual (35,9%) sobre valor da receita total com tarifas aeroportuárias, obteve-se o montante de R\$ 316.842.872,00, valor mais próximo do efetivamente recolhido, mas ainda R\$ 5.385.369,00 a menor.

29. Assim, para o ano de 2015, os valores contabilizados no SIAFI em função de recolhimento por meio de GRU superaram em R\$ 46.072.705,00 os valores que deveriam ser recolhidos quando utilizado como parâmetro a Receita Total de tarifas apresentada à SAC pelas concessionárias.

30. Conclui-se que todo o exposto impacta a confiabilidade dos dados analisados e denota a existência de fragilidade nos controles da UPC, motivo pelo qual se verifica a necessidade de adoção das seguintes providências complementares.

Causa

31. Procedimentos e rotinas incipientes sobre o recolhimento dos valores devidos ao FNAC, em inobservância ao inciso II, art. 2º, do Decreto 8.024, de 4 de junho de 2013.

Manifestação da Unidade

32. Após a apresentação da versão preliminar deste Relatório de Auditoria Anual de Contas, a Unidade Prestadora de Contas (UPC) se pronunciou aquiescendo com o relatado, afirmando não haver manifestação adicionada a ser realizada.

Análise da Equipe de Auditoria

33. A manifestação da UPC corrobora o entendimento da equipe de auditoria de que as inconsistências verificadas nos valores recolhidos ao FNAC revelam fragilidades nos controles da Secretaria e impactam a confiabilidade dos dados analisados.

34. Dessa forma, a implementação das recomendações estruturantes, propostas nos itens 1 e 2, busca estabelecer condições à SAC de monitorar e atuar tempestivamente no âmbito do processo de recolhimento de recursos ao FNAC, minimizando assim, os riscos relacionados a essa operação.

35. Outrossim, as medidas sugeridas nas recomendações de nºs 3 a 6 visam à recuperação de possíveis perdas de arrecadação aos cofres públicos, em função da fragilidade nos controles de arrecadação das tarifas anteriormente mencionadas, por parte da Unidade.

Recomendações

- 1) Regulamentar os procedimentos sobre o recolhimento dos valores devidos ao FNAC, em observância ao inciso II, do art. 2º, do Decreto 8.024, de 4 de junho de 2013;
- 2) Instituir rotinas/procedimentos de monitoramento e fiscalização quanto ao recolhimento da parcela da TEI junto às administradoras aeroportuárias;
- 3) Realizar o levantamento dos valores efetivamente arrecadados e recolhidos pelas concessionárias a título do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e da parcela de Tarifa de Embarque Internacional (TEI), desde a criação do fundo;

- 4) Solicitar à(s) concessionária(s) o recolhimento do Ataero e da TEI ao FNAC, caso o mencionado levantamento indique arrecadação sem o respectivo recolhimento, incluindo juros e multas aplicáveis;
- 5) Solicitar à(s) concessionaria(s) o recolhimento de juros e multas ao FNAC, caso o mencionado levantamento indique recolhimentos do Ataero e da TEI realizados em atraso; e
- 6) Realizar o levantamento dos valores efetivamente arrecadados pela Infraero a título da parcela de Tarifa de Embarque Internacional (TEI), desde a criação do fundo, e providenciar a cobrança dos valores não recolhidos.