

# Relatório de Auditoria Anual de Contas

Presidência da República

Secretaria de Governo

Secretaria de Controle Interno

**Unidade Auditada: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)**

**Exercício: 2015**

**Ordem de Serviço nº: 328/2016**

**Município/UF: Brasília - DF**

**Relatório nº: 10/2016**

**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 328/2016, consoante o estabelecido na Seção III do Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 1, de 6 de abril de 2001, a equipe de auditoria submete os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

### 1. Introdução

2. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 26 a 30 de setembro de 2016, no Setor Comercial Sul, Quadra 4, Bloco A – Edifício Infraero, em Brasília/DF, 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 contêm 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/SG-PR) e a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Aviação

Civil e Comunicações (SeinfraAeroTelecom/TCU), definiu-se que a 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, bem como avaliação dos controles existentes e dos resultados alcançados na gestão/acompanhamento de passivos judiciais decorrentes da atuação do controle em obras de engenharia; e
- iv) da gestão de pessoas, em continuidade aos trabalhos realizados em 2014, abordando-se no presente exercício a efetiva implementação dos programas de readequação dos quadros, considerando as concessões já realizadas, bem como as previstas.

## **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 Prestadora de Contas (UPC), 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, foi realizada análise preliminar das peças entre 16 e 20 de maio de 2016 pela Ciset/SEGOV-PR, após solicitação requerida pela Infraero, conforme prerrogativa estabelecida no item 4.3 da Portaria Ciset/SEGOV-PR nº 6, de 23 de fevereiro de 2016. Ato contínuo, 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 30 de maio de 2016, com os ajustes sugeridos por ocasião da análise preliminar.

### **2.2. Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos**

8. Conforme o escopo ajustado com o TCU, procedeu-se à avaliação da gestão de 2015 da Infraero com o objetivo de verificar o cumprimento das atribuições legais da empresa pública, por intermédio da análise da eficácia e eficiência do desempenho em seus processos finalísticos. Da mesma forma, buscou-se identificar eventuais fragilidades que impactaram o desempenho quantitativo e qualitativo das ações da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como o alcance dos objetivos estabelecidos para o setor aeroportuário no Plano Plurianual (PPA) e no plano estratégico.

## i) Objetivos estabelecidos no PPA

9. A Infraero está inserida nos objetivos e metas do PPA vinculadas aos Programas Temáticos relacionados aos processos finalísticos da empresa, quais sejam: 2017 – Aviação Civil e 2058 – Programa Nacional de Defesa.

10. Nesse sentido, a LOA 2015 destinou dotações orçamentárias à Infraero com vistas a contribuir para o alcance dos seguintes objetivos e metas:

*Quadro 1: Objetivos e metas do Programa 2017 – Aviação Civil e do Programa 2058 – Programa Nacional de Defesa, vinculadas à atuação da Infraero*

---

### 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.**

- Metas:**
- 1 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.
  - 2 Aumentar a capacidade de processamento de cargas dos terminais de carga aérea para 2,4 milhões de toneladas.

---

### Programa 2058 – Programa Nacional de Defesa

---

#### OBJETIVOS E METAS

**OBJETIVO: 0461 - Promover a circulação segura e eficiente do tráfego aéreo civil e militar no espaço aéreo sob a jurisdição do Brasil, por meio da adequação dos Sistemas de Defesa Aérea – SISDABRA e Controle do Espaço Aéreo – SISCEAB, visando ampliar a capacidade de defesa aérea, do controle do espaço aéreo, de segurança de voo e o cumprimento de seus compromissos internacionais.**

Instalar 7 radares de vigilância do espaço aéreo brasileiro.

Modernizar 15 radares de vigilância do espaço aéreo brasileiro.

**Metas:** Realizar 488 ações de prevenção de acidentes aeronáuticos.

Realizar 90% das adequações necessárias ao Sistema de Controle Aéreo Brasileiro – SISCEAB, propostas até 2016.

Implantar 90% da 1ª Brigada de Artilharia Antiaérea de Autodefesa – BAAAD até 2015.

---

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da Infraero.

11. Cumpre destacar que, embora a Infraero seja responsável pela execução de ações orçamentárias vinculadas aos programas citados, o alcance dos respectivos objetivos e metas são de responsabilidade da Secretaria de Aviação Civil (ex-SAC/PR, atual SAC/MT) e do Ministério da Defesa.

12. Sobre o assunto, a UPC informa que as ações orçamentárias coordenadas por ela contribuíram para o alcance de 62,5% da meta 1 e 25,8% da meta 2 do Objetivo 0083 do Programa Aviação Civil.

13. Salienta-se que os dados referem-se exclusivamente aos aeroportos administrados pela Infraero e, por isso, as informações apresentadas não contemplam os aeroportos concedidos de Brasília, Campinas, Guarulhos, Natal, Galeão e Confins. Considerando-se toda a rede de aeroportos do país, essas metas tiveram execução de 110,79% e 68,66%, respectivamente, conforme dados apresentados pela SAC/PR, em seu relatório de gestão.

14. Para a Infraero, a LOA 2015 consignou dotações no Programa Temático 2017 – Aviação Civil, no total de R\$ 1.167.806.076,00.

**Quadro 2: Realização de investimentos da Infraero por ação da LOA (em R\$ 1,00)**

AÇÃO	PAC	DESCRIÇÃO	LOA - CRÉDITOS 2015	REALIZADO DEZEMBRO 2015	VAR.(%)
<b>2017</b>		<b>AVIAÇÃO CIVIL</b>	<b>1.167.806.076</b>	<b>1.055.135.144</b>	<b>90,4%</b>
2017.1F52.0052	SIM	Adequação do Aeroporto de Goiânia (GO)	261.852.269	261.754.087	100,0%
2017.1F53.0016	SIM	Construção de Terminal de Passageiros no Aeroporto Internacional de Macapá - Alberto Alcolumbre (AP)	19.197.105	18.422.599	96,0%
2017.1F54.0033	SIM	Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros e do Sistema de Pistas e Pátios do Aeroporto do Rio de Janeiro Santos Dumont - (RJ)	37.681.280	32.912.831	87,3%
2017.1F56.0042	SIM	Construção do Terminal de Passageiros, de Sistema de Pistas e Pátios, de Estacionamento de Veículos e Acesso Viário no Aeroporto Internacional de Florianópolis/Hercílio Luz (SC)	9.771.747	9.771.011	100,0%
2017.1J93.0041	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional de Curitiba - Afonso Pena (PR)	160.700.124	160.248.988	99,7%
2017.1J95.0032	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional de Vitória - Eurico de Aguiar Salles (ES)	29.187.645	29.187.203	100,0%
2017.1J98.0051	SIM	Adequação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Cuiabá - Marechal Rondon (MT)	1.754.504	1.753.209	99,9%
2017.7H34.0035	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional de Campinas/Viracopos (SP)	2.000.000	1.537.464	76,9%
2017.7U24.0021	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional de São Luis (MA)	12.571.603	11.301.271	89,9%
2017.7J01.0033	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim (RJ)	23.998.865	23.904.749	99,6%
2017.7V78.0031	NÃO	Adequação do Aeroporto de Uberaba - Mário de Almeida Franco (MG)	10.000.000	-	0,0%
2017.7W29.0025	NÃO	Adequação do Aeroporto de Campina Grande - Presidente João Suassuna (PB)	1.000.000	-	0,0%
2017.10Z9.0013	SIM	Reforma e Adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional de Manaus - Eduardo Gomes (AM)	13.195.255	13.194.819	100,0%
2017.10ZA.0031	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional de Confins/Tancredo Neves (MG)	32.616.491	32.616.381	100,0%
2017.10ZB.0023	SIM	Construção do Terminal de Passageiros 2 do Aeroporto Internacional de Fortaleza - Pinto Martins (CE)	6.391.108	4.242.542	66,4%
2017.12LD.0029	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional de Salvador - Dep. Luís Eduardo Magalhães (BA)	37.548.240	23.825.195	63,5%
2017.12LF.0043	SIM	Adequação do Aeroporto Internacional de Porto Alegre - Salgado Filho (RS)	77.507.292	76.959.539	99,3%
2017.145V.0028	SIM	Ampliação da Infraestrutura do Aeroporto de Aracaju (SE)	33.879.171	33.879.152	100,0%
2017.145V.7000	NÃO	Construção do Novo Terminal de Passageiros de Aracaju (SE)	50.000.000	-	0,0%
2017.145X.0033	SIM	Adequação do Aeroporto de Macaé (RJ)	21.271.319	20.735.601	97,5%
2017.157L.0001	SIM	Adequação da Infraestrutura Aeroportuária	245.682.058	229.214.148	93,3%
2017.4099.0001	NÃO	Manutenção da Infraestrutura Aeroportuária	80.000.000	69.674.357	87,1%
<b>2058</b>		<b>POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,0%</b>
2058.2041.0001	SIM	Manutenção dos Sistemas de Proteção ao Voo	-	-	0,0%
<b>0807</b>		<b>PROGRAMA DE GESTÃO E MANUT. DE INFRAESTRUTURA DAS EMPRESAS</b>	<b>20.000.000</b>	<b>10.517.407</b>	<b>52,6%</b>
0807.4102.0001	NÃO	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	500.000	177.429	35,5%
0807.4103.0001	NÃO	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	19.500.000	10.339.978	53,0%
		<b>T O T A L</b>	<b>1.187.806.076</b>	<b>1.065.652.551</b>	<b>89,7%</b>

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da Infraero.

15. Observa-se que a Infraero executou R\$ 1.055.135.144,00, o que equivale a 90,4% da dotação orçamentária destinada ao Programa 2017, referente ao exercício de 2015. Esses recursos foram investidos em obras, serviços de engenharia e equipamentos destinados à construção, ampliação, reforma e modernização de pistas, pátios e terminais de passageiros, em diversos aeroportos administrados pela empresa.

16. Em complemento, verificou-se que os resultados qualitativos da Unidade contribuíram para o incremento da capacidade da rede de aeroportos do Brasil, que passou a possibilitar o processamento de cerca de 340 milhões de passageiros, superando a meta do PPA. 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 do relatório de gestão da SAC/PR, utilizou-se em média 84% da capacidade instalada.

17. Assim, conclui-se pela adequabilidade do desempenho quantitativo e qualitativo da Infraero, considerando sua contribuição para o alcance dos objetivos e metas estabelecidos no PPA 2012-2015.

## ii) Avaliação do Planejamento Estratégico

18. Com a missão de oferecer soluções aeroportuárias inovadoras e sustentáveis, aproximando pessoas e negócios, conforme formalizado em seu Plano Estratégico, verificou-se que a atuação da Infraero está estruturada em três grandes desafios: i) do suporte à estratégia; ii) da eficiência operacional e competitividade; e iii) do reconhecimento pela excelência aeroportuária. Esses desafios, por sua vez, desdobram-se em nove objetivos estratégicos, conforme apresentado na figura abaixo:

Figura 1:- Mapa Estratégico 2013-2016



Fonte: Relatório de Gestão 2015 da Infraero.

19. O detalhamento do planejamento estratégico, em especial quanto aos temas de infraestrutura e serviços, buscou alinhar os planos da Unidade aos desafios de infraestrutura da gestão pública, estabelecidos no PPA 2012-2015, conforme demonstrado nos seguintes quadros:

**Quadro 3: Descrição sintética dos objetivos da Infraero, relacionados ao tema infraestrutura e serviços**

Temas	Objetivo Estratégico	Descrição
Infraestrutura e Serviços	Aperfeiçoar a infraestrutura	Garantir a infraestrutura necessária ao desenvolvimento empresarial para atender, com eficiência e eficácia, às demandas de aeronaves, passageiros e cargas, bem como para consolidar os atuais e futuros negócios.
	Elevar os padrões de excelência dos serviços	Oferecer soluções aeroportuárias com padrões de qualidade, primando pela melhoria contínua dos seus processos.

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da Infraero.

**Quadro 4: Diretriz e macro desafios estabelecidos no PPA 2012-2015, relacionados à atuação da Infraero**

Diretriz Geral	Excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços
Macro desafios	Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do território nacional e do País com a América do Sul.
	Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Fonte: Relatório de Gestão 2015 da Infraero.

20. Conforme exposto no Relatório de Gestão, em 2015 foram utilizados indicadores para mensurar, entre outros aspectos, as entregas físicas dos contratos de engenharia e o percentual de realização de investimentos da LOA, os quais estão relacionados com resultado dos mencionados objetivos estratégicos. Verificou-se que esses indicadores tiveram índice de desempenho de 96,67% e 101,10%, respectivamente, em relação às metas programadas para o exercício.

21. Posto isso, verifica-se o alinhamento dos objetivos do plano estratégico da Unidade com os objetivos e metas do PPA 2012-2015.

### **2.3. Avaliação da Gestão de Obras**

#### **i) Das ações de controle nos empreendimentos aeroportuários**

22. Em relação aos empreendimentos aeroportuários, a Ciset/SEGOV-PR empreendeu ações de controle nos aeroportos de Porto Alegre/RS e Belém/PA, ambas sob a responsabilidade direta da Infraero.

#### **Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre/RS**

23. A ação de controle de fiscalização foi realizada no período de 16 a 18 de julho de 2015, na obra de implantação de pátio de aeronaves, pista de táxi de acesso, via de serviços e infraestrutura básica no lado “ar” do novo terminal de cargas. Esse empreendimento foi licitado por meio do RDC Eletrônico nº 012/DALC/SBPA/2013 e culminou na contratação do Consórcio CONSERVA/EPC/ENGESOLO pelo montante de R\$ 70.050.540,88.

24. Após a devida manifestação da Infraero e da empresa projetista IQS Engenharia Ltda. (doravante denominada Projetista) no Relatório Preliminar, a Ciset/SEGOV-PR concluiu que as constatações podem ser resumidas em três apontamentos.

25. O primeiro refere-se ao sobrepreço no orçamento de referência da licitação, sendo grande parte consubstanciado nos dois principais serviços da obra: a solução geotécnica em *Compaction Grouting* e o pavimento rígido em concreto.
26. Entendeu-se, preliminarmente, que a Projetista foi a única responsável pelo citado sobrepreço no orçamento de referência da licitação, uma vez que foi contratada pela Infraero para desenvolver um projeto básico consistente, exequível e, principalmente, com um orçamento que refletisse as práticas e valores de mercado, com foco na economicidade e respeito aos limites exigidos pelo arcabouço legal. Isso porque se constatou que as falhas e irregularidades elencadas sobre o orçamento de referência se apresentaram com um alto grau de *expertise* e que, em tese, dificultaram/ofuscaram sua percepção por parte do corpo técnico da Infraero.
27. O segundo apontamento diz respeito à alteração da solução geotécnica referente ao tratamento de solos moles com o contrato em andamento, conforme proposto pelo contratado e aceito pela Infraero. Entende-se que os erros apontados no orçamento de referência também contribuíram para a tomada de decisão por parte do corpo dirigente da empresa pública, uma vez que ofuscaram o real valor do serviço previsto no projeto básico.
28. Entretanto, não se pôde atribuir o equívoco da alteração da solução de projeto aos valores referenciais, visto que houve alerta do corpo técnico da própria Infraero quanto à necessidade de análise das possíveis implicações no respectivo processo administrativo. De fato, deveria ter sido considerado que, desde a fase editalícia, não havia qualquer previsão da possibilidade do contratado propor alterações no projeto básico, inclusive na minuta de contrato. Houve, inclusive, questionamentos por parte de interessados no certame justamente sobre tal possibilidade, que foi veementemente rechaçada pela comissão de licitação.
29. Ademais, não havia respaldo legal para essa alteração no regime de empreitada adotado para a presente contratação, no caso por preço unitário, uma vez que a mencionada possibilidade se restringe à contratação integrada baseada em um anteprojeto de engenharia, desde que expressamente autorizado em tal documento, segundo a legislação do RDC.
30. O terceiro apontamento refere-se ao atraso injustificado na execução das obras. Concluiu-se que o empreendimento encontrava-se atrasado principalmente pelo fato de o contratado ter mobilizado apenas metade da força de trabalho nos primeiros 134 dias de contrato, apesar de ter sido devidamente remunerado pela Infraero segundo as composições de preços unitários balizadores do orçamento de referência.
31. Outro fator que induziu esse atraso foi justamente a alteração da solução geotécnica inicialmente prevista, a qual certamente exigiu alguns anos para sua idealização e concretização no projeto básico. Entretanto, esse processo foi reiniciado após a contratação devido à necessidade da própria equipe técnica da Infraero em tomar conhecimento de projeto executivo que inovou em relação ao proposto na fase de projeto básico, bem como avaliá-lo e aprová-lo em curto prazo.

### **Aeroporto Internacional de Belém/Val-de-Cans/Júlio César Ribeiro, em Belém/PA**

32. A ação de controle de auditoria de acompanhamento da gestão foi realizada no período de 4 a 21 de dezembro de 2015, sobre o processo licitatório RDC Eletrônico nº 003/LABR/SBBE/2015, destinado à contratação de empresa para execução das obras de engenharia na pista de pouso e decolagem 02 – 20 do Aeroporto Internacional de Belém/Val-de-Cans/Júlio César Ribeiro-Belém/PA.
33. A escolha desse certame decorreu da proposta de atuação da Ciset/SEGOV-PR no âmbito das obras públicas, a qual busca enaltecer o aspecto preventivo do controle interno e

evitar que possíveis danos à Administração se concretizem, prejudicando a conclusão do empreendimento no tempo e no orçamento inicialmente previstos.

34. Transcorridos os trabalhos da ação de controle, a Infraero sanou as inconsistências apontadas pela Ciset/SEGOV-PR, as quais se caracterizavam pela adoção de premissa antieconômica, inconsistências nos custos de referência, sobrepreço e subpreço no orçamento. Tais falhas poderiam ocasionar problemas tanto à Infraero quanto à futura contratada ao longo da execução do empreendimento, impedindo, assim, o bom andamento do contrato.

35. Ademais, a Ciset/SEGOV-PR vinculou os resultados obtidos à melhoria dos processos de orçamentação da Infraero, propondo soluções alternativas e medidas de racionalização dos futuros orçamentos. Como exemplo, destaca-se a criação de um normativo interno pela Infraero, baseado na Portaria DNIT nº 1078, de 11 de agosto de 2015, que trata do cálculo do preço final dos insumos asfálticos, tendo como parâmetro a análise do binômio “aquisição + transporte”, trazida nos relatórios elaborados pela Ciset/SEGOV-PR. A empresa pública afirmou que esse procedimento seria aplicado em todos os seus orçamentos.

36. Em decorrência da referida ação de controle, a Ciset/SEGOV-PR identificou também alguns pontos relacionados ao processo de orçamentação da Infraero passíveis de aprimoramento, a exemplo do uso dos sistemas de referência oficiais Sinapi e Sicro, os quais extrapolaram o empreendimento analisado.

#### **ii) Da avaliação dos controles e resultados na gestão de passivos judiciais decorrentes da atuação do controle em obras de engenharia**

37. Com o objetivo de tratar esse ponto, procedeu-se à avaliação dos controles internos da Unidade, considerando os seguintes aspectos: ambiente de controle; avaliação de risco; atividade de risco; informação e comunicação; e monitoramento.

38. Quanto ao ambiente de controle, observou-se que o Estatuto Social da Infraero, publicado no Diário Oficial da União de 27 de setembro de 2016, atribuiu à Diretoria Jurídica e de Assuntos Regulatórios (DJ) competência para representação judicial e extrajudicial, gestão do marco regulatório, condução do procedimento disciplinar e correcional, orientação jurídica dos processos e negócios e controle da legalidade dos atos da empresa. No âmbito dessa Diretoria, a representação da Infraero em juízo é de incumbência da Superintendência de Contencioso Judicial (DJCJ), enquanto que a representação junto ao Tribunal de Contas é realizada pela Superintendência de Consultoria Jurídica (DJCN).

39. Destaca-se a existência do Ato Administrativo nº 2465/DJ/2013, que regulamenta a distribuição, tramitação e apreciação dos processos no âmbito da DJNC.

40. Ademais, tem-se a Diretoria de Engenharia (DE), que é composta de cinco superintendências: manutenção; planejamento; meio ambiente; obras e projetos; e normas e procedimentos. Elas integram o Centro Corporativo, responsável pela gestão estratégica da Infraero. Subordinada à Superintendência de Obras existe outra superintendência, que integra o Centro de Suporte, em Brasília, encarregada das ações táticas e operacionais – elaboração e acompanhamento da execução de projetos. Existem dezessete gerências regionais no país, subordinadas à Superintendência de Obras, responsáveis pela gestão e fiscalização direta dos contratos de obras.

41. O normativo que regula a atuação dessa Diretoria nesses casos é o Manual de Gerenciamento de Projetos (MGP).



42. Nesse sentido, atuam na gestão de passivos judiciais a Diretoria de Engenharia, no quesito de produção de documentação técnica, e a Diretoria Jurídica, no que diz respeito à parte processual.
43. Quanto à avaliação de risco, a Unidade dispõe do Ato Normativo nº 25/DJ/2014 que aprovou o Manual de Avaliação e Classificação de Riscos de Ações Judiciais. Esse manual tem como objetivo fixar critérios, orientações e procedimentos para atuação dos órgãos da Diretoria Jurídica, na estimativa do valor de interesse e na imputação do risco de eventual perda financeira decorrente de ações judiciais em que a empresa figure como parte no polo passivo do processo.
44. No caso da atividade de controle, verificou-se que na Diretoria de Engenharia não existe controle sobre o quantitativo e valores dos processos judicializados, referentes a contratos de obras. A atuação dessa Unidade, caso identifique alguma irregularidade passível de ajuizamento de ação, consiste em elaborar um laudo técnico, o qual é encaminhado à Diretoria Jurídica, para subsidiar a ação judicial. A partir de então, esse controle fica a cargo dessa Diretoria.
45. No quesito informação e comunicação, verificou-se que esses componentes estão concentrados na Diretoria Jurídica, a qual está encarregada de atuar tempestivamente em juízo. Para tanto, é utilizado o sistema eletrônico E-JUR (detalhado abaixo). Ademais, constatou-se que não existe na Diretoria de Engenharia sistema de controle para monitorar/gerir esses processos.
46. Quanto ao monitoramento, a Diretoria Jurídica dispõe de sistema eletrônico de gestão de processo (E-JUR), no qual estão inseridos todos os processos dessa Unidade. O sistema é dotado de variadas opções de busca e mecanismo de notificação de prazos, bem como possui acesso controlado e supervisionado, com vistas a garantir segurança e atuação tempestiva da Diretoria.
47. Como resultado, foi possível verificar que existem atualmente dezoito ações judiciais referentes a obras de engenharia, nas quais a Infraero figura como parte. Em treze delas a empresa é ré, envolvendo o montante de R\$ 214.285.128,43, e, em outras cinco, figura como autora, totalizando R\$ 107.752.238,76.
48. Por conseguinte, conclui-se que os controles instituídos para a gestão de passivos judiciais “decorrentes da atuação do controle em obras de engenharia”, garantem razoável segurança à atuação da UPC em juízo, com vistas a evitar perdas financeiras.

#### **2.4. Avaliação da gestão de pessoas**

49. No escopo ajustado com o TCU quanto à avaliação da gestão de pessoas do exercício de 2015, foi fixado a esta equipe de auditoria a continuidade do trabalho realizado em relação ao ano de 2014, abordando a efetiva implementação dos programas de readequação do quadro de pessoal.
50. Conforme exposto no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 18/2015, que trata da avaliação da gestão de 2014 na Infraero, o escopo deste item teve por objetivo verificar os seguintes aspectos: (i) adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições; (ii) observância à 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 UPC para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos; e (vi) ações e iniciativas da UPC para a substituição de terceirizados irregulares, inclusive estágio e qualidade de execução do plano de substituição ajustado com o Ministério do Planejamento.

51. Como resultado, constatou-se que no ano de 2014, de forma a atenuar os impactos das concessões dos aeroportos mais representativos, a Infraero adotou providências estruturantes para reajustar seu contingente operacional, bem como reduzir os custos da empresa. Todavia, verificou-se que essas ações não foram suficientes, uma vez que fora constatado ao final do exercício um déficit operacional aproximado de R\$ 886,5 milhões e um prejuízo líquido de R\$ 2.083,5 milhões, além de um excedente de 2.750 empregados não absorvidos pelas concessionárias.

52. Ante os resultados, o Controle Interno recomendou medidas saneadoras, fundamentalmente relacionadas à adequação do efetivo, com o objetivo de mitigar as causas do déficit apurado.

53. Consoante o Estatuto Social, publicado no Diário Oficial da União de 27 de setembro de 2016, a Infraero é uma empresa pública instituída nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, organizada sob a forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, sob a vinculação ministerial estabelecida em lei. Tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea, prestar consultoria e assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos, bem como realizar quaisquer atividades, correlatas ou afins, que lhe forem conferidas pelo Ministério supervisor.

54. Com relação à gestão de pessoas, a partir da análise do Relatório de Gestão de 2015 publicado pela Infraero, destaca-se o fato de a empresa ter contabilizado um prejuízo líquido de R\$ 3.122,50 milhões, com destaque para os seguintes fatores:

Na avaliação dos resultados sem os aeroportos concedidos, verificou-se que as receitas brutas apresentaram crescimento de 9,7%, com destaque para o desempenho das receitas aeronáuticas em função do reajuste tarifário e as receitas de Exploração de Serviços devido à comercialização de cursos para os novos concessionários. **O custo dos serviços prestados apresentou crescimento de 18,1% em função, principalmente, da absorção dos empregados que não foram aproveitados pelos concessionários dos aeroportos concedidos.** Após o registro como despesa dos investimentos realizados em bens da União, o **Prejuízo Líquido do Exercício foi de R\$ 3.122,5 milhões**, 49,9% superior ao prejuízo verificado 2014.

55. Nesse contexto, a equipe de auditoria entendeu necessário levantar informações acerca das ações adotadas pela Infraero, durante o exercício de 2015, visando ao aumento de receitas e à adequação do efetivo de empregados diante dos efeitos resultantes das concessões que já ocorreram e as que ainda serão efetuadas.

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

56. Ante o exposto, com o objetivo de avaliar a adequabilidade da atual força de trabalho da Infraero, considerou-se a informação apresentada no Relatório de Gestão de 2015, no qual a empresa informa que está em tratativa junto ao Governo Federal para o repasse de recursos, visando ao desligamento voluntário de 2.615 empregados considerados excedentes em função

da transferência de aeroportos concedidos à iniciativa privada. A seguir é apresentada a evolução da força de trabalho da Infraero de 2013 a 2015:

**Quadro 5: Evolução da força de trabalho da Infraero nos três últimos exercícios**

Tipologia dos Cargos	2013	2014	2015
<b>1. Empregados em Cargos Efetivos (1.1 +1.2)</b>	13.140	12.603	12.211
1.1. Membros de poder e agentes políticos			
1.2. Empregados de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)	13.140	12.603	12.211
1.2.1. Empregados de carreira vinculada ao órgão			
1.2.2. Empregados de carreira em exercício descentralizado			
1.2.3. Empregados de carreira em exercício provisório			
1.2.4. Empregados requisitados de outros órgãos e esferas			
<b>2. Empregados com Contratos Temporários</b>			
<b>3. Empregados sem Vínculo com a Administração Pública (exemplo: ocupantes de cargos em comissão, sem vínculo)</b>	26		
<b>4. Total de Empregados (1+2+3)</b>	13.166	12.603	12.211

Fonte: Memorando nº11928/DGGP/RHBR/2015 e Relatório de Gestão de 2015

57. Do Quadro 5, verifica-se alteração no quantitativo da força de trabalho da Infraero, havendo a diminuição do efetivo de 2013 para 2014 e, posteriormente, para o exercício de 2015.

58. Sobre o assunto, a empresa informou, no Relatório de Gestão de 2015, que iniciou um trabalho para identificar excedentes e déficits de empregados em cada área/dependência da empresa, por meio do estabelecimento de metodologia para estimar o dimensionamento ideal de empregados. Em entrevista realizada durante os trabalhos de campo, empregados lotados na Superintendência de Gestão de Pessoas informaram que tal trabalho já foi concluído, situação em que fizeram uma apresentação sobre os dados levantados.

59. Além disso, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 05/2016, de 22 de setembro de 2016, a Infraero, por meio do Memorando nº 10.048/DFFO(FOOE)/2016, de 28 de setembro de 2016, listou os programas para adequação de efetivo existentes (PEAE, DIN e PDITA) e evidenciou as ações da empresa junto ao Governo Federal que visam garantir o repasse de recursos por meio do desligamento voluntário de 2.615 empregados considerados excedentes.

60. De acordo com as informações apresentadas, o Programa Especial de Adequação do Efetivo (PEAE) tem como objetivo o ajuste do quadro de pessoal da Infraero diante da concessão dos seus principais aeroportos à iniciativa privada, com consequente redução das despesas de pessoal. O programa é dividido em três tópicos: Programa de Incentivo à Transferência e à Aposentadoria (PDITA), Desligamento Incentivado (DIN) e Transferência Especial de Empregados entre Dependências.

61. As liberações de recursos para os programas são efetuadas mediante solicitação formal para a SAC, responsável pelo repasse à Infraero. Na resposta à solicitação de auditoria citada anteriormente, a Unidade apresentou documentação que demonstra a concordância do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o PEAE da Infraero; com a Proposta do Programa de Dispêndios Globais (PDG), contemplando o desligamento de 2.615 empregados em 2016 no PDITA e no DIN; e com as solicitações à SAC para liberação de recursos.

62. De acordo com o Relatório de Gestão de 2015, 314 empregados foram desligados por intermédio do PDITA. Já em 2016, de acordo com informações constantes no Memorando nº 10.046/DFFO(FOOE)/2016, até o mês de setembro foram desligados 867 empregados pelo mesmo programa, ao custo de R\$ 328,9 milhões.

63. Outra ação adotada pela Unidade, no sentido de adequar o seu efetivo e os seus gastos com a força de trabalho excedente, foi permitir o exercício temporário de empregados da Infraero em outros órgãos da Administração Pública.

64. Tal medida foi efetivada por meio de Termos de Cooperação Administrativa (TCA). A Infraero possui em vigor três TCA, sendo dois firmados com o Ministério da Justiça, dos quais um refere-se ao atendimento das necessidades de pessoal das secretarias daquele órgão e outro ao atendimento das necessidades de pessoal específicas do Departamento de Polícia Federal, e um terceiro termo firmado com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

65. De acordo com a Unidade, todos os termos possuem previsão de ressarcimento do ônus pelos órgãos cessionários, conforme o Decreto nº 8.835/2016. No exercício em questão, o quantitativo de empregados em exercício temporário nos citados órgãos é de 516, com um ressarcimento estimado de 4,4 milhões de reais. As cópias dos Termos de Cooperação foram enviadas como resposta à Solicitação de Auditoria nº 5/2016.

66. Também é informado no relatório de gestão que a Unidade reduziu gastos com contratos de serviços continuados, de forma a aproveitar os empregados em atividades que anteriormente eram terceirizadas. Com isso, 572 empregados foram alocados na execução de diversas atividades como, por exemplo, manutenção elétrica. Entretanto, a Unidade não apresentou informações que detalhassem, de forma mais clara, quais são as outras atividades executadas pelos seus empregados a partir do cancelamento de contratos continuados e de quanto foi a redução de custos alcançadas com essa medida.

## ii. Admissão e desligamento

67. A Infraero, por meio do Memorando nº 9410/DGGP(RHBR)/2016, de 12 de setembro de 2016, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 4/2016, de 5 de setembro de 2016, informou que a contratação de empregados no exercício de 2015 decorreu da necessidade de atender demandas operacionais da área de navegação aérea, autorizada pela Diretoria Executiva, conforme Voto nº 08/DO/2014-R e NT nº 53/DONA/2014-R.

68. Além disso, esclareceu que os empregados são convocados inicialmente para a realização de curso de formação no Instituto de Controle do Espaço Aéreo (ICEA), para posteriormente serem contratados pela Infraero, apresentando o seguinte quadro:

*Quadro 6: Autorização e contratação de empregados*

	Autorizado	Contratado	Período do curso de formação
PTA	30	18	28/04/2014 a 19/12/2014 (1ª fase) + 29/12/2014 a 27/04/2015 - prorrogável por mais 30 dias (2ª fase prática)
PNA	20	19	17/11/2014 a 07/08/2015 (1ª fase) + 17/08/2015 a 15/10/2015 - prorrogável por mais 30 dias (2ª fase prática).

69. Segundo a empresa, a formação de Profissionais de Tráfego Aéreo (PTA) teria por objetivo, na época da solicitação, contemplar as necessidades operacionais decorrentes da implantação de novos órgãos de controle, criação de novas posições operacionais e reposição do efetivo de órgãos já existentes.

70. A justificativa da empresa para solicitar a autorização para realizar a formação desses profissionais, mesmo diante de um cenário de queda de receita decorrente das concessões dos aeroportos mais rentáveis, se baseou no aumento do movimento de aeronaves e passageiros nos

aeroportos operados pelas EPTA da Infraero; na necessidade de atender a demanda das operações nos aeroportos operados pela Infraero, nos mesmos níveis de segurança existentes à época, sem restringir a capacidade operacional; e na implantação de novos Órgãos de Navegação Aérea e de Serviços RADAR.

71. Quanto aos desligamentos, a empresa informou em seu relatório de gestão que 467 empregados saíram no ano de 2015. Desses, 314 por intermédio do Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria (PDITA). De acordo com a Unidade, a limitação orçamentária impossibilitou o desligamento de mais 1.200 empregados inscritos no referido programa.

### iii. Remuneração e custo com pessoal

72. A empresa, durante o exercício de 2015, contou com uma média anual de 12.333 empregados. Houve um aumento aproximado de 5% na remuneração de empregados de carreira vinculados à UPC, quando comparado com o exercício de 2014. Com relação aos empregados sem vínculos com a Administração Pública e os cedidos com ônus, em relação ao exercício anterior, houve aumento nos gastos no montante respectivo de R\$ 392.715,01 e R\$ 166.611,17. Veja o quadro abaixo:

*Quadro 7: Custo com pessoal*

Tipologias /Exercícios	Vencimentos e vantagens fixas	Despesas Variáveis			Total
		Gratificações	Adicionais	Indenizações	
<b>Membros de poder e agentes políticos</b>					
2013	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2014	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2015	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>Servidores de Carreira Vinculados ao Órgão da unidade Jurisdicionada</b>					
2013	673.025.292,13	1.448.418,35	201.854.942,59	101.483.121,96	977.811.775,03
2014	704.711.235,52	1.386.644,47	216.128.731,60	38.692.470,48	960.919.082,07
2015	729.201.795,75	927.306,66	241.275.358,28	35.716.563,54	1.007.121.024,23
<b>Servidores de Carreira SEM VINCULO ao Órgão da unidade Jurisdicionada</b>					
2013	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2014	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2015	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>Servidores de Carreira SEM VINCULO com a Administração Pública</b>					
2013	2.656.275,33	N/A	N/A	N/A	2.656.275,33
2014	3.516.189,17	N/A	N/A	N/A	3.516.189,17
2015	3.908.904,18	N/A	N/A	N/A	3.908.904,18
<b>Servidores CEDIDOS com ônus</b>					
2013	1.163.225,24	N/A	433.662,83	N/A	1.596.888,07
2014	1.274.234,99	N/A	482.439,17	N/A	1.756.674,16
2015	1.404.516,49	N/A	518.768,84	N/A	1.923.285,33
<b>Servidores com Contrato Temporário</b>					
2013	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2014	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
2015	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

#### Notas Explicativas

- Foram considerados como servidores sem vínculo com a Administração Pública os empregados com contrato especial e os diretores não empregados
- Fonte: Gestorh e Smartweb
- Não se aplicam as colunas "Rebribuições", "Benefícios Assistenciais e Previdenciários" e "Demais Despesas Variáveis".

Fonte: Relatório de Gestão de 2015 - Infraero

73. Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 01/2016, de 10 de agosto de 2016, por meio do Memorando nº 8.575/DGGE/2016-R, de 18 de agosto de 2016, a Infraero informou que sua Diretoria Executiva adotou medidas voltadas a favorecer a sustentabilidade dos negócios da empresa, o que incluiu a contratação de uma consultoria, com o objetivo de desenvolver o projeto para reorganização da Unidade.

74. De acordo com informações anexas ao expediente supracitado, a implantação, pela Unidade, da estrutura organizacional desenvolvida a partir do trabalho da consultoria externa apresentou uma queda de 77% na quantidade de cargos voltados à gestão de unidades organizacionais e uma redução de 65% no impacto financeiro dos custos da Sede, gerando uma economia de 51,6 milhões ao ano.

**Quadro 8: Distribuição da lotação efetiva**

Tipologias dos Cargos	Lotação Efetiva	
	Área Meio	Área Fim
<b>1. Servidores de Carreira (1.1)</b>	3.440	8.755
1.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	3.440	8.755
<b>2. Servidores com Contratos Temporários</b>	16	0,0
<b>3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública</b>	0,0	0,0
<b>4. Total de Servidores (1+2+3)</b>	3.456	8.755

Fonte:

1.1 – Servidores de Carreira Vinculada ao Órgão = Considerados somente empregados do quadro regular.

Cargos de Área Meio: PEM, PST, AS (1,2,3,4), AUE, AXF, CB, ESP, GAR, MGE, MOT, SPC, TED, TEL, TEQ, TTE, PRC, AES, AGP, AJE, ASG e ADM.

Cargos de Área Fim: PSA, PNA, PMET, OBM, OEA, OEA, OMT, PANA, PTA, AXP.

Fonte: imagem retirada do item 8.2 do Relatório de Gestão de 2015

**Quadro 9: Detalhamento da estrutura de cargos em comissão e funções gratificadas**

Tipologias dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
<b>1. Cargos em Comissão</b>	0,0	35	0,0	0,0
1.1. Cargos Natureza Especial	0,0	16	0,0	0,0
1.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	0,0	19	0,0	0,0
1.2.3. Servidores de Outros Órgãos e Esferas	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.4. Sem Vínculo	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2.5. Aposentados	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>2. Funções Gratificadas</b>	0,0	0,0	2.917	105
2.1. Servidores de Carreira Vinculada ao Órgão	0,0	0,0	2.917	105
2.2. Servidores de Carreira em Exercício Descentralizado	0,0	0,0	0,0	0,0
2.3. Servidores de Outros órgãos e Esferas	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>3. Total de Servidores em Cargo e em Função (1+2)</b>	0,0	35	2.917	105

Fonte:

Cargos Natureza Especial Efetiva – Posição em 31/12/2015 – Considerados somente Contratos Especiais (Situação Funcional igual a 2).

Grupo Direção e Assessoramento Superior – Posição em 31/12/2015 (Diretoria executiva e membros do Conselho).

Funções Gratificadas – Consideradas QCR e Contratos Especiais.

Ingressos no exercício – Considerados somente uma designação de empregados em 2015.

Egressos no exercício – Somente empregados dispensados e que não foram designados em 2015.

Fonte: imagem retirada do item 8.2 do Relatório de Gestão de 2015

#### iv. Cessão de pessoal

75. Conforme citado anteriormente, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 5/2016, de 22 de setembro de 2016, a Infraero informou que o quantitativo de empregados em exercício

temporário nos órgãos abaixo relacionados, durante o exercício de 2015, foi de 516, distribuídos nas localidades de Campinas/SP, Guarulhos/SP, Brasília/DF e Confins/MG, de acordo com o quadro a seguir:

**Quadro 10: Quantidade de empregados – exercício temporário**

<b>Orgão</b>	<b>Empregados</b>	<b>Ressarcimento estimado</b>
Polícia Federal	463	4 milhões
Anvisa	23	172 mil
Ministério da Justiça	30	254 mil
<b>Total</b>	<b>516</b>	<b>4,4 milhões</b>

Fonte: Memorando nº. 10.095/DGGP (GPCP)/2016 em resposta à SA nº 5/2016

**v. Consistência dos controles internos administrativos relacionados à gestão de pessoas**

76. A Infraero criou Comitês de Governança para auxiliar os seus processos estratégicos, de forma que pudessem observar as políticas empresariais definidas, garantindo a participação efetiva das áreas interessadas nos processos, avaliação técnica, tempestividade no processo decisório e monitoramento adequado das ações corretivas. Entre eles, o Comitê de Gestão de Pessoas (CGPES), já implantado de acordo com informações do relatório de gestão, atua em diversas frentes, de forma a auxiliar a empresa na sua gestão de recursos humanos.

**vi. Qualidade do controle da UPC para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos**

77. O Manual de Procedimentos nº 18.05 – admissão e o registro de empregados da Infraero determina que o candidato deverá preencher, assinar e datar a “Declaração de Acumulação Lícita de Funções, Cargos ou Empregos Públicos” ao ingressar na empresa, como forma de apurar as acumulações impróprias de cargo público.

78. De acordo com a Unidade, atualmente, a Lei de Conflito de Interesses e o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SECI) são amplamente divulgados no âmbito da empresa, conforme a Lei nº 12.813/2013.

**2.5. Receitas do Fundo Nacional de Aviação Civil (Fnac)**

79. A avaliação da regularidade quanto ao recolhimento de receitas do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) não estava prevista no escopo inicial do presente trabalho, todavia, tendo em vista a relevância do achado de auditoria abaixo detalhado, entendeu-se pertinente sua inclusão no presente relatório.

80. 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, o 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 Política Nacional de Aviação Civil (PNAC). Conforme o art. 63, § 1º, da citada lei, 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.

81. De outro turno, a Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, instituiu o Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), cuja finalidade é promover melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias. Igualmente, a Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, instituiu 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.

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

- 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)

83. Posto isso, constatou-se que foi registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), Órgão 62901 (Fnac), o registro na Conta Contábil 12121.98.01 - Créditos a Receber por Entidades Federais, realizado apenas em 31/12/2015, por meio de documento único (2015NL000042), do valor de R\$ 1.150.391.821,99, referente aos valores a receber de adicional de tarifa portuária e da parcela da tarifa de embarque internacional, no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015, devidos pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

84. Nesse sentido, a Infraero informou que as referidas retenções 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”.

85. Ademais, verificou-se que, durante o exercício de 2016, como resultado dos estudos e tratativas envolvendo a Infraero, a SAC/PR, o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda e a Casa Civil da Presidência da República, foi editada a Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016, que extinguiu o Ataero e considerou, conforme art. 6º, remitidos os débitos decorrentes do Adicional de Tarifa Aeroportuária 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.

86. Todavia, verificou-se que a extinção proposta não alcançou a parcela da TEI, cujo recolhimento é determinado pela Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999. Dessa forma, observa-se que a mencionada remissão não abarca o montante de R\$ 144.437.943,60, registrado, para o mesmo período, em função do não recolhimento da parcela da TEI, determinado pela referida lei. Nesse sentido, cabe destacar que, até abril de 2016, outros R\$ 15.009.640,29 deixaram de ser recolhidos, motivo pelo qual se recomendou que a Infraero buscasse alternativas para a regularização dos débitos referentes ao não recolhimento da referida parcela.

87. Ademais, constatou-se que, a partir de 2015, a Infraero destinou os valores retidos da TEI para pagamento de despesas de custeio, fato que denota o desvio de finalidade na aplicação dos recursos do adicional tarifário, estando assim em desacordo com o disposto no art. 3º do Decreto nº 8.024/2013.

### 3. CONCLUSÃO

88. 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 de 2016.

---

Carlos Antônio de Rezende  
**Membro da equipe de auditoria**  
**CGAP/CISET/SG-PR**

---

Paulo Estevão Rodrigues Machado  
**Membro da equipe de auditoria**  
**CGAP/CISET/SG-PR**

---

José Veloso Costa  
**Coordenador da equipe de auditoria**  
**CGAP/CISET/SG-PR**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

**ALLISON ROBERTO MAZZUCHELLI RODRIGUES**  
**Coordenador-Geral da CGAP/CISET/SG-PR**

## Anexo I

### ACHADOS DA AUDITORIA – Relatório nº 10/2016 – OS nº 2016/328

1. Receitas do FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (FNAC) .....	19
1.1. CONSTATAÇÃO .....	19
Não recolhimento da parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC) para pagamento de despesas de custeio, em inobservância ao art. 1º, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, e ao art. 3º do Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013. ....	
	19

## 1. RECEITAS DO FUNDO NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (FNAC)

### 1.1. CONSTATAÇÃO

89. Não recolhimento da parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC). Desvio de finalidade na aplicação dos recursos do adicional tarifário para pagamento de despesas de custeio, em inobservância ao art. 1º, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 9.825, de 23 de agosto de 1999, e ao art. 3º do Decreto nº 8.024, de 4 de junho de 2013.

90. 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 – Fundo Nacional de Aviação Civil (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 SAC, o registro se referia aos valores a receber do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero) e da parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI), no período de janeiro de 2014 a dezembro de 2015, até então devidos pela Infraero.

91. Por meio de análise das informações apresentadas pela Infraero à SAC, verificou-se que a atuação das unidades para a regularização desses débitos culminou com a publicação da Lei nº 13.319, de 25 de julho de 2016, que extinguiu, a partir de janeiro de 2017, o Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), criado pela Lei nº 7.920, de 7 de dezembro de 1989, e remitiu os 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.

92. Por outro lado, no que se refere à Tarifa Internacional de Embarque (TEI), a Lei nº 9.825/1999 estabeleceu que o seu aumento, concedido pela Portaria nº 861/GM2, de 9 de dezembro de 1997, do Ministério da Aeronáutica, passou a fazer parte das receitas do Tesouro Nacional, constituindo-se também em receita própria do FNAC.

93. De acordo com o disposto nas Tabelas 2 e 3 da Portaria ANAC nº 97/2016, a Tarifa de Embarque Internacional (TEI), com os respectivos adicionais que compõem receita do FNAC, é atualmente calculada conforme demonstrado abaixo:

#### *Quadro 11: Adicionais da tarifa de embarque internacional*

##### TARIFAS APLICÁVEIS AO GRUPO I

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

Categoria	Embarque (pax)			Total (Tabela 2 + Tabela 3)	Conexão
	Tabela 2 - Tarifa	Tabela 2 - Ataero (*)	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).

Fonte: Portaria ANAC nº 97/2016.

1602616

19

94. Dessa forma, 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. Ademais, cabe destacar que até abril de 2016 outros R\$ 15.009.640,29 deixaram de ser recolhidos, conforme informações fornecidas pela própria empresa.

95. O FNAC é um fundo setorial com a missão de fomentar o desenvolvimento do sistema nacional de aviação civil. Para tanto, o fundo conta com recursos oriundos da receita de outorgas recolhida pelos concessionários de aeroportos, do Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero), da parcela da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) e da sua arrecadação com recursos provenientes da receita de rendimento de aplicação financeira de recursos próprios.

96. A utilização dos recursos do fundo está disciplinada por legislação própria (Lei nº 12.462/2011, alterada pela Lei nº 12.648/2012 e regulamentada pelo Decreto nº 8.024/2013). O referido Decreto, em seu art. 3º, estabelece que os recursos do FNAC serão 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.

97. A Infraero tinha como fonte fundamental de sobrevivência o subsídio cruzado, ou seja, o lucro dos aeroportos rentáveis fazia frente ao prejuízo dos aeroportos deficitários. Com o advento das concessões dos principais aeroportos, a empresa vem perdendo receita, o que ocasionou a necessidade de buscar alternativas.

98. Uma dessas soluções foi a retenção dos recursos financeiros oriundos do Ataero e da TEI, que deveriam ser repassados ao Fundo Nacional de Aviação Civil. Após o início da retenção dos valores do FNAC, a Infraero vislumbrou a necessidade de resguardo jurídico que justificasse o não repasse imediato dos recursos retidos. Dessa forma, foi feita uma consulta à Diretoria Jurídica e de Assuntos Regulatórios da empresa. O parecer foi expedido em fevereiro de 2014, o que ocasionou um hiato de dois meses entre o início da retenção e o referido parecer.

99. Nesse mesmo sentido, verificou-se que, por meio do Parecer nº 306/DJCN/2015 anexo ao Ofício nº 433/DF(DFF0)/2016-R, de 11 de fevereiro de 2016, a Infraero informou à SAC 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”.

100. Cumpre esclarecer que, inicialmente, os recursos retidos e não repassados ao FNAC foram utilizados de acordo com a finalidade estabelecida no Decreto nº 8024/2013 anteriormente citado.

101. Porém, a partir de 2015, com a privatização dos aeroportos de CONFINS e Galeão, a perda de receita fez com que a Infraero passasse a utilizar os recursos retidos para despesas de manutenção básica, inclusive para pagamento de pessoal. Dessa forma, além de descumprir a legislação no que concerne à forma de utilização dos recursos que deveriam fazer parte da receita do FNAC, a Infraero passou a utilizar tais recursos em finalidade distinta daquela estabelecida no Decreto nº 8.024/2013, conforme exposto na Nota Técnica nº 215/DFFO/2016, de 16 de setembro de 2016, elaborada pela Superintendência de Gestão Financeira e Orçamentária da Infraero, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 3/2016.

102. Ressalte-se que o representante da empresa informou que a necessidade de suprir as despesas com manutenção deu-se em virtude de a Infraero ter gasto R\$ 638 milhões com investimentos utilizando recursos próprios, enquanto aguardava a liberação de parcela do Orçamento de Investimentos do Governo Federal de 2014. Do valor previsto, a empresa só recebeu R\$ 334 milhões de recursos financeiros, estando o restante do valor previsto no Orçamento inscrito em Restos a Pagar (RAP). Caso se configure a liberação orçamentária e consequente repasse financeiro desse valor, isso seria suficiente para a total quitação do débito da empresa para com o Fnac.

103. Foi declarado, ainda na entrevista mencionada, que como alternativa para a solução do problema, a Infraero trabalha com a possibilidade de um acordo de parcelamento da dívida que, em função do valor, não demandaria muito tempo para ser equacionada.

## **Causa**

104. Infringência ao art. 29 do Estatuto Social da Infraero, que, ao dispor sobre as atribuições do Presidente da empresa, na forma da Lei e do Estatuto Social, informa que lhe compete coordenar e supervisionar as atividades da Infraero, bem como, em especial:

XII - observar e fazer cumprir as leis, as disposições deste estatuto, as normas emanadas dos órgãos reguladores ou emitidas pela Infraero;

105. Do mesmo modo, o art. 30 do referido estatuto atribui aos Diretores, na forma da lei e das normas da Infraero, a coordenação e a supervisão das atividades próprias de suas áreas de competência:

VI - do Diretor Financeiro e de Serviços Compartilhados: gestão do orçamento, dos recursos financeiros, do patrimônio, das participações societárias e dos serviços compartilhados, e supervisão da governança do fundo de previdência dos empregados.

## Manifestação da Unidade

106. A Infraero, mediante o Memorando nº 11505/DFFO/CNRE/2016-R, de 9 de novembro de 2016, encaminhado a esta Ciset por meio do nº 3990/PRAI(AIOC)/2016-R, apresentou a manifestação transcrita a seguir:

*“1. Reportamo-nos à versão preliminar do Relatório de Auditoria de Contas nº 10/2016, que trata dos exames realizados pela Ciset/SEGOV-PR na gestão desta Empresa Pública para prestar os esclarecimentos que seguem no que se refere ao achado consubstanciado na Constatação contida no item 89 do referido documento quanto ao não recolhimento da parcela do adicional da Tarifa de Embarque Internacional (TEI) ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).*

*2. Nesse sentido, cumpre esclarecer, inicialmente, que a partir de 2012 a Infraero perdeu parcela significativa de suas receitas com a concessão à iniciativa privada dos aeroportos de Brasília, Guarulhos, Campinas, Galeão e Confins, razão pela qual sua capacidade de realizar investimentos foi substancialmente reduzida, ensejando, pois, a necessidade de aportes de recursos da União para viabilizar a execução de investimentos na infraestrutura aeroportuária sob administração da estatal.*

*3. Além da expressiva redução de receita decorrente da concessão de seus principais aeroportos, com a edição da Medida Provisória nº 551, de 22 de novembro de 2011, convertida na Lei nº 12.468, de 17 de maio de 2012, a Infraero deixou receber 41,5% dos valores arrecadados a título de Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) para a execução de investimentos, na medida em que essa parcela passou a ser destinada ao FNAC.*

*4. Tais medidas acarretaram impactos significativamente negativos na gestão financeira da Infraero, afetando diretamente a garantia da prestação dos serviços de infraestrutura aeroportuária, bem como a execução de investimentos, na medida em que a sustentabilidade dos serviços de infraestrutura aeroportuária nacional se encontra alicerçada na lógica econômica do subsídio cruzado, ou seja, as receitas geradas pelos aeroportos superavitários são utilizadas para financiar a operação daqueles que são deficitários, sendo que esses últimos representam mais de 65% dos aeroportos que integram a rede Infraero.*

*5. Adicionalmente a este cenário, verificou-se descompasso entre a realização dos investimentos previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA 2014 e a liberação de recursos de aporte de capital por parte do Governo Federal.*

*6. Por sua vez, a junção dos fatores acima expostos com a urgência da realização dos investimentos em infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea, em especial aqueles destinados a suportar a demanda da Copa do Mundo FIFA 2014, em dezembro de 2013, forçou a Infraero a adotar a medida de postergar o repasse do ATAERO e da TEI ao FNAC, visando a assegurar a execução dos investimentos da estatal.*

*7. Esta situação de postergação dos repasses foi avaliada pela Diretoria Jurídica da Estatal, tendo sido emitido o Parecer nº. 109/DJCN/2014, de 14 de fevereiro de 2014, onde se firmou o entendimento de que a medida tomada atendia o interesse público, na medida em que priorizava a manutenção dos serviços essenciais prestados à sociedade pela Infraero, que mesmo ante à grave crise financeira enfrentada não poderia permitir a ocorrência de falha na prestação do serviço público desenvolvido em diversos aeroportos de sua rede espalhados em território nacional.*

8. Destarte, em que pese se ver obrigada a realizar as retenções, a Infraero não se furtou em procurar saídas para a crise, conforme se verificou no momento da elaboração da proposta do Programa de Dispêndios Globais (PDG) de 2015.

9. Naquele momento, verificando que sua situação de desequilíbrio havia se agravado em decorrência da desproporção entre as receitas e as despesas, a Infraero encaminhou o Ofício nº 5920/PR/2014, de 18 de julho de 2014, à então Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) solicitando que fosse incluída na LOA de 2015 a previsão de aporte de recursos da União no valor R\$ 509,1 milhões, que seriam utilizados para adimplemento de suas despesas de custeio.

10. Contudo, em que pese a formulação do referido pleito, a LOA de 2015 não contemplou os recursos solicitados pela Infraero, fato esse que agravou ainda mais o desequilíbrio financeiro da empresa pública, impondo-lhe a necessidade de manter a conduta de postergar o repasse dos valores referentes ao ATAERO e TEI ao FNAC, com o objetivo único de assegurar a prestação dos serviços de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea.

11. Da mesma forma, no momento da elaboração da proposta de PDG de 2016, a Infraero informou à então SAC/PR, por meio do Ofício nº 5900/PR/2015-R, de 20 de julho de 2015, que haveria a necessidade de previsão de aporte de recursos da União na LOA de 2016 no montante de R\$ 778 milhões para pagamento de despesas de custeio da empresa.

12. Diante dessa realidade, e com o propósito de garantir os pagamentos relativos à manutenção de pistas, pátios, terminais de passageiros e cargas, bem como de custear as medidas de segurança, inspeção de passageiros, combate a incêndio, limpeza e os serviços de fornecimento de energia elétrica, água, teleprocessamento, além dos salários e encargos dos empregados do quadro regular da empresa, em suma, para assegurar a continuidade da prestação dos serviços públicos de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea, a Infraero se viu mais uma vez forçada a postergar o repasse do ATAERO e da TEI ao FNAC.

13. Em consulta formulada pelo Conselho Fiscal da Infraero sobre o assunto, o órgão jurídico pronunciou-se novamente a respeito da matéria, por meio do Parecer nº 306/DJCN/2015, de 24 de setembro de 2015, aprovado pelo Despacho nº 470/DJ/2015-R, de 13 de outubro de 2015, onde restou consignado, em síntese, o entendimento de que a medida “reveste-se de carácter emergencial e transitório e tem por escopo 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; tem também o objetivo de amenizar ou evitar os prejuízos que poderiam advir da crise econômico-financeira enfrentada pela Infraero, impedindo a ocorrência de lesão à ordem social, econômica, jurídica e política e, por consequência, a eventual responsabilização da estatal e, por via reflexa, da União em relação à reparação de danos eventualmente causados em decorrência da interrupção dos serviços prestados pela empresa pública”.

14. No que se refere à implementação de medidas visando reverter o quadro de desequilíbrio financeiro vivenciado pela estatal, cumpre destacar que os recursos necessários para o desligamento dos empregados no PDITA estão previstos na LOA 2016. Em relação a atividade de navegação aérea, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) reajustou as tarifas de navegação aérea em 2015, ao tempo em que celebrou com a Infraero instrumento que permite a transferência de recursos para cobrir parcela do déficit dessa atividade.

15. Além disso, com o advento do art. 6º da Lei nº 13.313, de 25 de julho de 2016, foram remitidos os débitos da Infraero para com o FNAC decorrentes do ATAERO, e a partir de junho/2016 foi reiniciada a transferência de recursos financeiros pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil para o desligamento de empregados pelo Programa de Incentivo à Transferência e à Aposentadoria – PDITA.

*Com os recursos que já foram transferidos pelo Governo Federal foram desligados 883 empregados, até setembro, com o pagamento de R\$ 326,2 milhões em incentivos e indenizações, o qual estima-se que seja recuperado em aproximadamente 19 meses. Com isso, e com a melhora da situação de caixa da empresa, a partir da competência maio/2016 foram retomados os repasses da TEI ao FNAC.*

16. *Entretanto, como é cediço, os débitos referentes aos repasses dos valores devidos a título de TEI não foram remetidos pela referida lei, permanecendo ainda retidos os valores arrecadados no período de janeiro/2014 a abril de 2016, no montante de R\$ 162,5 milhões, cabendo à Infraero avaliar as possíveis soluções aplicáveis ao caso.*

17. *A primeira solução vislumbrada está na liberação de R\$ 233,5 milhões pelo Governo Federal relativos a recursos da Infraero cadastrados como Restos a Pagar no orçamento da União de 2016, conforme disposto no Cronograma Financeiro de Desembolso – PAC da Secretaria de Aviação Civil do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, constante do documento da referência.*

18. *A segunda hipótese seria a assinatura de instrumento de composição entre a Infraero e a União, com vistas ao parcelamento do passivo da empresa com o FNAC. Nesta alternativa, o repasse dos recursos oriundos da TEI ao FNAC seria parcelado em até 5 (cinco) anos, tendo em vista que as limitações financeiras da empresa decorrentes das concessões de aeroportos restringem a sua capacidade de pagamento ao valor de aproximadamente R\$ 50 milhões por ano, acrescido de atualização monetária.*

19. *Assim, por meio do referido instrumento, a Infraero reconheceria a dívida perante a União de forma que as partes estabeleceriam a forma de repasse de valores e os critérios de atualização monetária do passivo ao longo do tempo.*

20. *No que se refere ao suposto desvio de finalidade da verba retida pela Infraero a título de TEI, cumpre observar que, da mesma forma que da retenção dos valores referentes ao ATAERO, tal ato não configura ação reprovável sob a ótica jurídica ou econômico-financeira, porquanto existe uma estreita convergência no que concerne à destinação legal da referida tarifa com os serviços públicos prestados pela Infraero.*

21. *Com efeito, os recursos arrecadados com a TEI, como o próprio relatório preliminar em análise afirma em seu item 92, constituem receitas do FNAC. Os valores contidos no referido fundo, por sua vez, destinam-se ao desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, a teor do § 2º do artigo 63 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.*

22. *Por seu turno, a Infraero tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária que lhe for atribuída pela Secretária de Aviação Civil da Presidência da República, nos termos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972.*

23. *Nota-se, portanto, que os recursos decorrentes da cobrança da TEI (assim como do ATAERO) e o serviço público prestado pela Infraero possuem finalidades convergentes, quais sejam, foram juridicamente criados em prol da eficácia e eficiência da operação, manutenção e aprimoramento da infraestrutura aeroportuária.*

24. *Logo, a postergação de repasse de recursos oriundos da TEI ao FNAC não comprometeu a finalidade de tais recursos, visto que há sintonia entre a destinação daqueles valores com o serviço público desenvolvido pela Infraero.*

25. *Repisa-se, por oportuno, que o procedimento em destaque visou a atender o interesse da coletividade em geral, na medida em que impediu a interrupção dos serviços de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea executados pela Infraero, sem que tenha havido a interveniência e/ou proveito de terceiros, bem como*



*que a medida não houve injustificado dano ao erário, não estando configurada, portanto, dilapidação do patrimônio público.*

26. *Nesses termos, e considerando-se a grave crise financeira que a Infraero vem enfrentando desde o inícios das concessões de seus principais aeroportos à iniciativa privada, conclui-se que a medida adotada de postergar o repasse de valores da TEI ao FNAC revestiu-se de carácter emergencial e transitório, na medida em que visou garantir a manutenção dos serviços de infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea, em estrita observância do princípio da continuidade do serviço público.*

27. *Ademais disso, a medida teve também o objetivo de amenizar ou evitar os prejuízos que poderiam advir da crise econômico-financeira enfrentada pela Infraero, impedindo a ocorrência de lesão à ordem social, econômica, jurídica e política e, por consequência, a eventual responsabilização da estatal e, por via reflexa, da União em relação à reparação de danos eventualmente causados a terceiros em decorrência de eventual interrupção dos serviços prestados pela estatal.*

28. *Finalmente, é imperioso frisar que tão logo houve alguma melhora em seu fluxo de caixa a Infraero voltou imediatamente a cumprir com os repasses ao FNAC referentes à TEI, bem como planeja saldar o débito referente às retenções havidas de forma a regularizar por inteiro sua situação quanto aos repasses ao referido Fundo.*

29. *Nesses termos, comprovado que as referidas retenções ocorreram em momento de grave crise financeira em que a Infraero se viu obrigada a observar o princípio da continuidade do serviço público em detrimento do adimplemento financeiro para com a União, bem como que não houve, na prática, desvio da finalidade da referida verba, e considerando, ainda, que as retenções já cessaram e há a intenção da Empresa Pública em saldar o débito para com o FNAC, serve o presente para encaminhar à equipe de auditoria da Ciset/SEGOV-PR elementos para formação de seu convencimento no que se refere à real necessidade de se dar encaminhamento às recomendações contidas ao final do relatório preliminar trazido à análise dessa Empresa Pública.”*

## **Análise da Ciset**

107. Verifica-se que a Infraero, em sua manifestação, corrobora o entendimento da equipe de auditoria ao ratificar que os recursos financeiros da TEI, não repassados ao Fundo Nacional de Aviação Civil no exercício de 2015, ainda não foram restituídos. Reconhece, ademais, a utilização desses recursos em despesas com o custeio da instituição, inclusive com pagamento de despesas de pessoal.

108. Nesse sentido, mantém-se a constatação, bem como as recomendações, ao tempo em que se ressalta a disposição da Empresa em apresentar alternativas para a resolução do problema, bem como se reconhece o esforço no sentido de evitar o acréscimo da dívida, com o recolhimento de parcelas no exercício de 2016, evitando um acúmulo maior do endividamento.

## **Recomendações:**

- 1) Proceder ao recolhimento dos valores devidos à título de TEI ao FNAC, acrescidos das devidas despesas acessórias, conforme estabelecido na legislação em vigor; e
- 2) Realizar juízo de admissibilidade para instruir procedimento administrativo quanto à retenção dos recursos da TEI e posterior desvio de finalidade na sua aplicação.