



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Exercício 2018

22 de outubro de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA**

Unidade Examinada: **Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900350**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria Anual de Contas realizada para avaliação dos atos e fatos da gestão do exercício 2018 da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A auditoria foi motivada com vistas a instruir o processo de prestação anual de contas da Infraero a ser submetido ao julgamento do Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do Art. 74, inciso IV, da Constituição Federal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A Infraero apresentou um prejuízo de R\$ 687 milhões em 2018, melhoria de 62,44% relativamente a 2017, contudo manteve a tendência de sucessivos resultados negativos verificada desde 2013, após o início das concessões dos aeroportos.

Pode-se destacar que os fatores que impactaram essa melhora tiveram natureza contábil. Como exemplo cita-se a reversão de quase R\$ 1 bilhão do Benefício Pós-Emprego, decorrente da instituição de novo modelo de custeio do plano médico dos empregados. Já operacionalmente foi registrada queda no Lucro Bruto, em comparação à 2017, uma vez que houve concessão de 04 aeroportos relevantes de sua rede.

Desde 2013 a Infraero recebeu mais de R\$ 12 bilhões de aportes da União. Verificou-se que parte desses valores foram utilizados em investimentos indiretos, não diretamente ligados à infraestrutura aeroportuária, sendo voltados para a gestão corporativa e comercial da sua na SEDE ou em Unidades de Suporte da Empresa. Apesar dos valores pouco relevantes, entende-se que essas situações podem expor a Infraero ao risco de dependência, motivo pelo qual a empresa, considerando a diretriz do governo de concessão dos aeroportos à iniciativa privada, deve reestruturar-se e evidenciar que, a partir da nova perspectiva de atuação e objetivos apresentados no Mapa Estratégico 2019-2023, é sustentável e independente economicamente.

No que tange às licitações para concessão dos terminais de carga sob administração da Infraero, constatou-se oportunidades de aprimoramento no nível de formalização das justificativas para as premissas adotadas nas análises e cálculos dos parâmetros técnicos e financeiros da concessão, de modo a reduzir a exposição a riscos.

Apesar da Infraero possuir, em alguns casos, justificativas técnicas para as hipóteses utilizadas, a carência de análises e informações nos estudos e documentos apresentados dificulta a avaliação da adequação de premissas. Assim, devido às limitações dessas informações sobre os processos e pelas outras desconformidades identificadas, não é possível afirmar que os parâmetros e hipóteses utilizados são suficientes para tratar o risco de o valor das concessões estarem subavaliadas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFAC	Adiantamento para Futuro Aumento de Capital
Ataero	Adicional de Tarifa Aérea
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CPPI	Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
FNAC	Fundo Nacional de Aviação Civil
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAMI	Programa de Assistência Médica da Infraero
PBI	Preço Básico Inicial
PDITA	Programa de Incentivo à Transferência ou à Aposentadoria
PEAE	Programa Especial de Adequação do Efetivo
PECLD	Perda Estimada com Crédito de Liquidação Duvidosa
PERT	Programa Especial de Regularização Tributária
PLR	Programa de Participação nos Lucros e Resultados
PMM	Preço Mínimo Mensal
PND	Programa de Desestatização Nacional
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
ROA	Retorno sobre Ativos
RVA	Remuneração Variável Anual
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SEST	Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
SFC	Secretaria Federal de Controle da CGU
SPE	Sociedade de Propósito Específico
TAN	Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota
TCU	Tribunal de Contas da União
TECA	Terminal de Carga
TIR	Taxa Interna de Retorno
VPL	Valor Presente Líquido

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	3
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
SUMÁRIO	5
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Avaliação da situação econômico-financeira da Infraero em 2018, a partir dos resultados divulgados nas Demonstrações Contábeis.	8
2. Análise do recebimento de recursos da União e o risco de dependência financeira.	16
3. Gestão e Monitoramento das participações no capital dos aeroportos de Brasília, Guarulhos, Viracopos, Confins e Galeão.	24
4. Política de concessão dos Terminais de Carga dos aeroportos.	27
5. Avaliação dos estudos para concessão do Terminal Logístico de Cargas de Joinville.	28
6. Avaliação dos estudos para concessão do Terminal Logístico de Cargas de Petrolina.	33
7. Avaliação do Rol de Responsáveis e Conformidade das Peças do Relatório de Gestão.	36
RECOMENDAÇÕES	38
CONCLUSÃO	39
ANEXOS	41
I – Quadro de Aportes e Fontes de Investimentos Realizados pela Infraero em 2018.	41
II – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria	42

INTRODUÇÃO

O presente Relatório de Auditoria traz os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO – Exercício 2018, cuja execução atendeu às premissas contidas na Ordem de Serviço nº 201900350 desta Secretaria Federal de Controle (SFC/CGU).

A Infraero é uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infraestrutura aeroportuária. A partir de 2012, após a efetivação das primeiras concessões de aeroportos à iniciativa privada, a Infraero deixou de ser lucrativa, principalmente porque os aeroportos concedidos eram bastante lucrativos e davam suporte ao modelo de sustentação financeira por meio do subsídio cruzado. Desde então a empresa vem se reestruturando para adequação à nova realidade, inclusive com a perspectiva, já prevista no Mapa Estratégico 2019-2023 de atuar como prestadora de serviços e não mais administradora aeroportuária.

Em 2017, foram concedidos 4 aeroportos relevantes da rede: Florianópolis, Porto Alegre, Fortaleza e Salvador. Assim, no exercício de 2018, verifica-se redução do Lucro Bruto Operacional, visto que a queda nas receitas operacionais – decorrente das concessões – foi superior a queda nos custos operacionais. Em 2018, a empresa arrecadou R\$ 2,7 bilhões de receita e apresentou um prejuízo operacional de R\$ 253 milhões.

O presente relatório de auditoria de gestão visa subsidiar a emissão de opinião acerca da regularidade da gestão da Infraero no exercício 2018, conforme os incisos IV, V e VI do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

Tendo em vista o escopo de auditoria previamente acordado com o Tribunal de Contas da União, além da análise da conformidade das peças, foram definidos os seguintes temas para realização dos trabalhos: (i) avaliação da gestão das participações nos aeroportos concessionados; (ii) análise das principais variações nas demonstrações contábeis do último exercício; e (iii) compras e contratações, com enfoque na análise de licitações de terminais de carga (Teca).

A partir desses temas, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

- Quais atos/fatos impactaram a evolução dos resultados econômico-financeiros da Infraero em 2018?
- Há dependência da Infraero em relação aos recursos do Tesouro Nacional?
- Há estudos/monitoramento no intuito de avaliar/acompanhar os impactos gerados pelas participações de 49% da Infraero de modo a avaliar a vantagem na continuidade ou desinvestimento?
- Os estudos elaborados pela Infraero, prévios a concessão dos Terminais de Carga, indicaram a melhor alternativa para a estatal, em termos de prazo e preço de concessão?

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: (i) Resultados dos Exames, que contempla os achados de auditoria, as recomendações e as conclusões obtidas; e (ii) Anexos, que contém a manifestação da unidade auditada, bem como o posicionamento final das análises realizadas pelo controle interno. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao TCU.

Foi encaminhado Relatório Preliminar de Auditoria para manifestação final da Unidade por meio do Ofício nº 20.746/2019/CGLOG/DAE/SFC-CGU, de 02/10/2019. Nele foram consignados os registros e conclusões decorrentes dos levantamentos e análises realizados pela equipe de auditoria da SFC/CGU ao longo dos trabalhos de campo. Após essa manifestação, os resultados dos exames foram revisados e, quando necessário, ajustados, conforme consignado no presente Relatório Final.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da situação econômico-financeira da Infraero em 2018, a partir dos resultados divulgados nas Demonstrações Contábeis.

No exercício de 2017, em continuidade à política de concessão aeroportuária, foram concedidos 04 aeroportos relevantes da rede Infraero: Florianópolis, Porto Alegre, Fortaleza e Salvador.

Este fato impactou a comparação do desempenho econômico da empresa em 2018, relativamente ao exercício anterior, ano em que ainda se contabilizou as receitas oriundas destas localidades cuja operação foi transferida à iniciativa privada.

Ao final do exercício de 2018, havia um total de 10 aeroportos da rede Infraero concedidos:

- 2012: Brasília, Campinas e Guarulhos.
- 2014: Confins, Galeão e desativação do aeroporto de Natal (substituído pelo aeroporto de iniciativa privada de São Gonçalo do Amarante).
- 2017: Florianópolis, Porto Alegre, Fortaleza e Salvador.

Cabe informar que o aeroporto de Viracopos, leiloado em 2012, está em processo de recuperação judicial. Ressalte-se ainda que em março/2019 foram realizadas novas concessões, sendo a primeira na modalidade de blocos, na qual foram leiloados mais 12 aeroportos da rede Infraero.

De acordo com o gestor, esses dez aeroportos, já sob administração da iniciativa privada, correspondiam a cerca de 58% dos passageiros operados, 39% das aeronaves e 69% da carga aérea da Rede Infraero, refletindo em um impacto econômico para a empresa após as concessões. Aliado ao impacto das concessões, a estatal informou que a demanda por transporte aéreo não apresentou crescimento significativo no exercício devido a estagnação da economia.

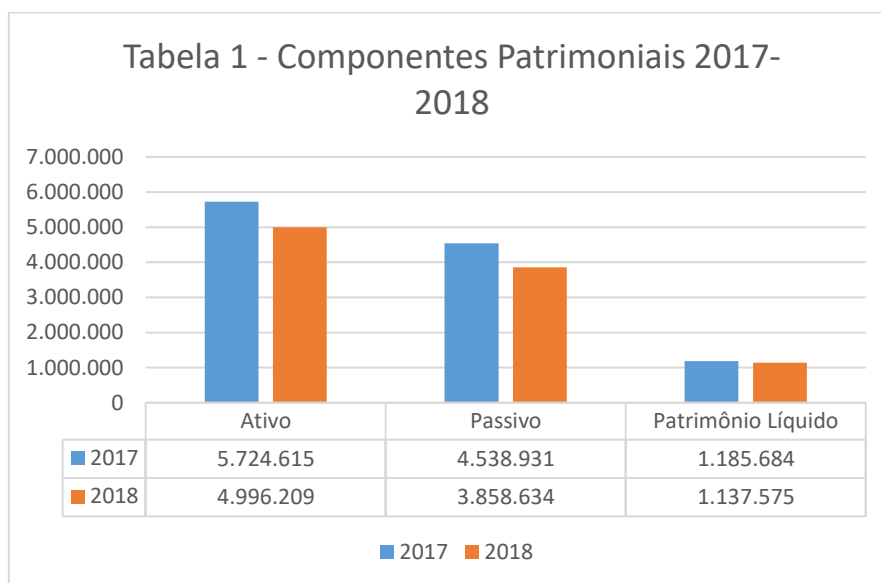
Destaca-se que o Relatório de Gestão da Infraero, para análise do desempenho de 2018, ajustou os dados financeiros e operacionais de 2017 retirando as informações dos aeroportos concedidos de Salvador, Porto Alegre, Florianópolis e Fortaleza, de forma a comparar os demais valores. Portanto, o documento afirma que houve melhores resultados financeiros e operacionais em 2018, englobando apenas os aeroportos que permanecem na rede.

Comparando-se os valores publicados nas demonstrações contábeis, verifica-se que operacionalmente a Infraero registrou queda no Lucro Operacional Bruto, em

comparação à 2017, visto que a queda nas receitas operacionais foi superior aos custos operacionais retirados com a concessão de 04 aeroportos no ano de 2018.

Balanço Patrimonial

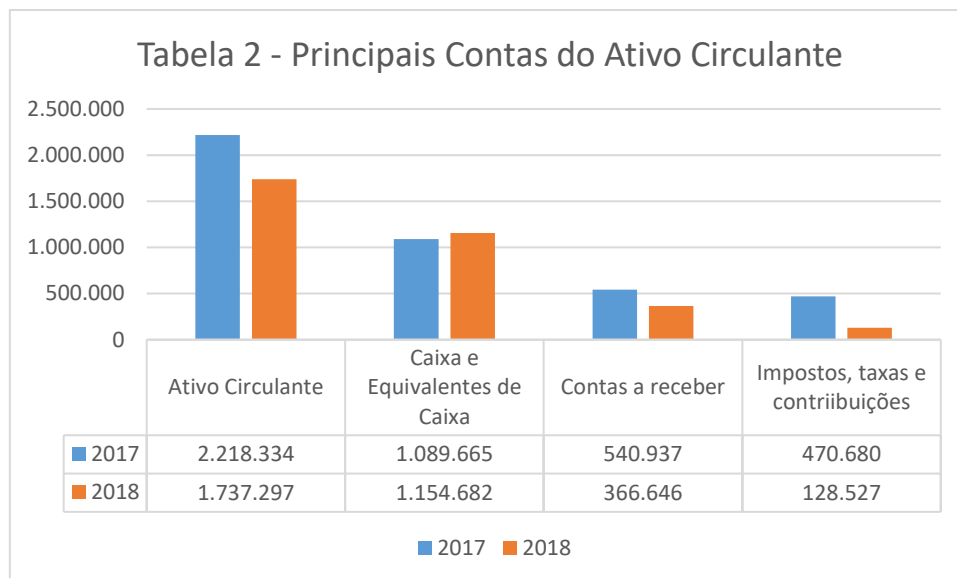
A composição do Balanço Patrimonial da Infraero, comparando 2017 e 2018, está apresentada no gráfico abaixo, incluindo Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido:



Fonte: Demonstrações Contábeis Infraero 2018.

Verificou-se que o Ativo Total da empresa apresentou queda de 12,72% no exercício de 2018 em relação a 2017. O Ativo Circulante sofreu deterioração de 21,68%, com redução dos subgrupos de contas a receber e créditos tributários a recuperar, em especial por reclassificações de circulante para não circulante e pelo aumento das estimativas de perdas de crédito de liquidação duvidosa (PECLD) no curto prazo.

Em contrapartida, a conta de Caixa e equivalentes de Caixa apresentou aumento de quase 6% em relação à 2017, em decorrência, de acordo com as notas explicativas, do reforço de caixa vindo das compensações tributárias, pelo recebimento de empregados cedidos, por adiantamentos de contratos comerciais, bem como pelo adiantamento para aumento de capital.



Fonte: Demonstrações Contábeis Infraero 2018.

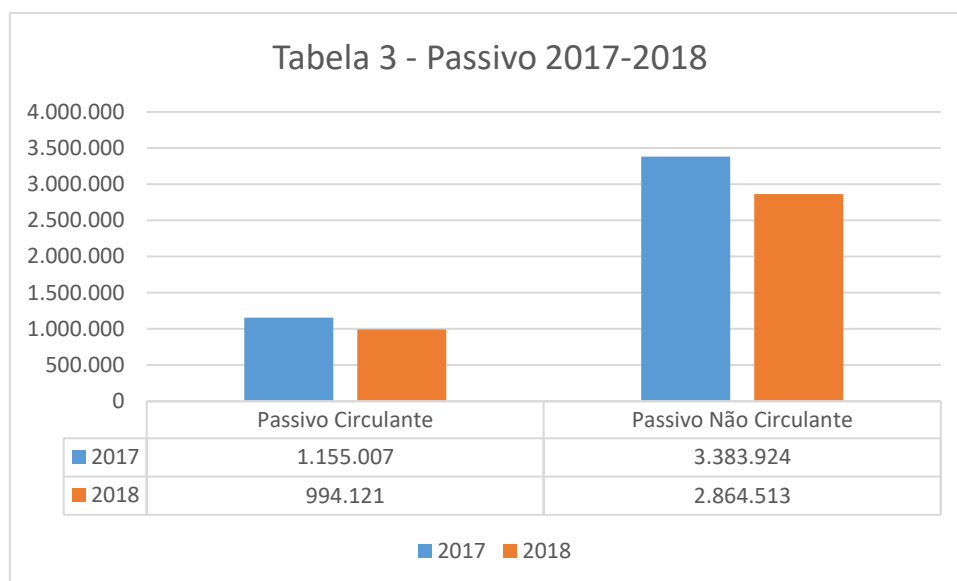
O Relatório de Gestão, ao comparar com o saldo de 2017 ajustado (retirando as informações dos aeroportos concedidos naquele ano), apresenta a seguinte informação:

“O destaque do Balanço Patrimonial de 2018 é o saldo de caixa próprio da Infraero, que atingiu o montante de R\$ 519,5 milhões, ou seja, 17% acima do resultado obtido em 2017, R\$ 445,0 milhões. O aumento do Caixa é decorrente da arrecadação das receitas aeroportuárias e comerciais, com ingresso de R\$ 58,8 milhões advindos da recuperação de custos das tarifas TAN de Navegação Aérea, dos exercícios de 2017 e 2018 e de R\$ 100,0 milhões relativo a luvas pela concessão do Estacionamento de Congonhas, aliado ao resultado obtido do projeto estratégico para redução da inadimplência da Infraero. Outro fator determinante foi a redução da despesa com Pessoal em função do programa de adequação do efetivo e da economia no desembolso com tributos devido a planejamento fiscal, por meio da compensação de créditos tributários, e pela adesão ao PERT da Receita Federal.”

Por sua vez, o Ativo Não Circulante apresentou redução de 7,06% em especial pela subconta de Investimentos que representa 71% do saldo total deste grupo. A variação negativa deu-se pela equivalência patrimonial das Sociedades de Propósito Específico em que a Infraero possui participação acionária, cujo prejuízo aumentou em quase 30% em relação ao acumulado até 2017. A Infraero detém 49% do Capital Social das SPE e, dessa forma, absorve, ano a ano, os resultados apurados em cada aeroporto referente a esse percentual de participação nos aeroportos de Brasília, Campinas, Rio de Janeiro, Guarulhos e Confins.

No exercício de 2018, foram investidos pela Infraero, a título de aporte de capital, R\$ 534.627 mil nas Sociedades de Propósitos Específicos (SPE) de Brasília, Rio de Janeiro e Confins, correspondendo a 49% do capital social.

Por outro lado, tanto o Passivo Circulante quanto o Não Circulante sofreram redução de 13,93% e 15,35% respectivamente, conforme apresentado no gráfico abaixo:



Fonte: Demonstrações Contábeis Infraero 2018.

Em 2018, o passivo circulante teve redução em virtude da queda na subconta de “Impostos, taxas e contribuições” e “Provisões para indenizações PDITA”. A empresa aderiu em agosto de 2017 ao Programa Especial de Regularização Tributária – PERT, o que possibilitou a empresa optar pelo pagamento de débitos vencidos com pagamento de 20% à vista em 2017 e o restante no valor de R\$ 216,9 milhões foi compensado com Prejuízo Fiscal e Base Negativa de CSLL em 2018, o que resultou em queda superior a 83% nesta subconta. Já as provisões para indenizações PDITA foi zerada visto que não há previsão de novos desligamentos com recursos próprios, uma vez que os novos desligamentos deverão ser realizados com recursos oriundos do Programa de Desestatização Nacional – PND, assumidos pelas concessionárias vencedoras das concessões.

Ainda no Passivo Circulante, foi constituída nova subconta de “Programa de Assistência Médica – PAMI” com saldo de R\$ 71 milhões visto que o Acordo Coletivo de Trabalho, assinado em 28/06/2018 (com vigência entre 1º/05/2017 a 30/04/2019), instituiu novo modelo de custeio do PAMI, mediante a fixação de parcela periódica mensal, com valores predeterminados, fixos e conhecidos, observada a seguinte participação entre a empresa e os empregados no custeio do benefício de assistência à saúde:

2018: 73% para a empresa e 27% para os beneficiários

2019: 69% para a empresa e 31% para os beneficiários

2020: 65% para a empresa e 35% para os beneficiários

2021: 60% para a empresa e 40% para os beneficiários

Por sua vez, o Passivo Não Circulante apresenta as seguintes contas mais representativas: Benefício Pós-Emprego (56,98%), Recursos para Aumento de Capital (23,34%) e Provisões para Contingências (19,12%)

O Benefício pós-emprego refere-se ao Plano de Previdência complementar dos empregados, bem como o Plano de Assistência Médica da empresa. Em 2018 essa conta sofreu ajuste de 22%, e reversão de R\$ 989,1 milhões decorrente da instituição deste novo modelo de custeio do PAMI, com a participação dos empregados mediante a fixação de parcela periódica mensal.

Os recursos, registrados no Passivo não Circulante, recebidos da União aportados até 31 de dezembro de 2018, destinados a futuro aumento de capital da Infraero, cuja capitalização ainda não foi autorizada, totalizaram o montante de R\$ 668,5 milhões (R\$ 548,7 milhões correspondente ao aporte e R\$ 119,8 milhões a atualização monetária). Esse saldo refere-se a recursos repassados pelo Governo para investimentos/inversões financeiras que aguardam capitalização formal, via Decreto, para serem transferidos ao Patrimônio Líquido. Deve-se considerar ainda o significativo aumento nas despesas financeiras decorrentes da atualização dos valores pela SELIC, conforme determina o Decreto nº 2.673/1998.

Ademais, no exercício de 2018, foi autorizada a integralização de capital social no valor de R\$ 2.719.312 mil referente aos recursos recebidos da União, por meio de Adiantamento para Futuro Aumento de Capital e a absorção do prejuízo acumulado até 31/12/2017, no valor de R\$ 3.049.710 mil.

Tabela 4 – Patrimônio Líquido 2017-2018

Patrimônio Líquido	2018	2017
Capital Social	4.424.062	2.701.019
Adiantamento para futuro aumento de capital	1.437.579	5.044.751
Prejuízos acumulados	(3.353.967)	(5.716.068)
Ajuste de avaliação patrimonial	(1.370.099)	(844.018)
Total do patrimônio	1.137.575	1.185.684

Fonte: Demonstrações Contábeis Infraero 2018.

Demonstração do resultado do exercício – Receitas, Custos e Despesas

As receitas ordinárias da Infraero provêm das tarifas aeroportuárias, citadas no Art. 3º da Lei nº 6.009/73, tarifas de navegação aérea, citadas no Art. 8º da mesma Lei, e receitas comerciais e operacionais dos aeroportos, decorrentes da utilização de áreas, edifícios, instalações, equipamentos, facilidades e serviços, não abrangidos pelas tarifas aeroportuárias.

Tabela 5 – Detalhamento Receitas Operacionais 2017-2018

	2018	2017	Δ%
Receita Bruta	2.856.897	3.394.235	-15,83
Comerciais	878.360	998.714	-12,05
Embarque	1.076.654	1.344.094	-19,90
Armazenagem e Capatazia	153.722	226.930	-32,26

Pouso e Permanência	352.310	408.080	-13,67
Comunicação e Auxílio à Navegação Aérea	309.129	305.457	1,20
Exploração de Serviços	27.605	50.711	-45,56
Conexão	53.375	55.831	-4,4
Cursos e Treinamentos	5.742	4.418	29,97

Deduções (PASEP + COFINS)	(148.693)	(173.248)	-14,70
---------------------------	-----------	-----------	--------

Receita Operacional Líquida	2.708.204	3.220.987	-15,92
------------------------------------	------------------	------------------	---------------

Fonte: Demonstrações Contábeis Infraero 2018.

R\$ em mil

De acordo com o detalhamento das receitas da empresa apresentado na planilha acima (nota explicativa 18), a receita operacional líquida sofreu redução na ordem de 16%, em especial as receitas comerciais, as com embarque e as relativas à armazenagem e capatazia, cujo decréscimo representa aproximadamente 80% da perda operacional total da empresa em 2018, comparado ao exercício anterior.

Apesar das informações retiradas das Demonstrações Contábeis, no Relatório de gestão 2018, o gestor informa que as receitas operacionais tiveram um ganho de 9%, ao se comparar a receita operacional bruta de 2018 (R\$ 2,9 bilhões) com a de 2017 retirando as informações dos aeroportos concedidos naquele ano (R\$ 2,6 bilhões).

Em 2018, acompanhada a redução de 16% na Receita Operacional Líquida, os custos operacionais também reduziram na ordem de 10% em comparação à 2017. As Despesas Gerais e Administrativas, por sua vez, tiveram redução significativa de 86,15% em virtude, principalmente das rubricas de “Provisões, reversões e perdas” e “Indenizações” que juntas representam 90,83% do saldo da redução das despesas, destacando-se, principalmente, as seguintes variações:

- Contingências Passivas: A variação de R\$ 142,8 milhões é decorrente da avaliação das contingências, tendo por base a expectativa de perda, segundo o grau de risco de cada ação judicial.
- Perda Estimada com Depósitos Judiciais: A variação de R\$ 87,9 milhões é referente a constituição de perdas estimadas com depósitos judiciais.
- Benefício Pós Emprego – PAMI: A reversão de R\$ 989,1 milhões é decorrente da instituição do novo modelo de custeio do PAMI, com a participação dos empregados mediante a fixação de parcela periódica mensal.

Resultado de Equivalência Patrimonial

O Prejuízo de Equivalência Patrimonial reduziu-se em 30,8%, fato que contribuiu para a melhora no resultado líquido do exercício da Infraero em R\$ 366 milhões. Verifica-se, conforme analisado no Balanço Patrimonial, que este valor se reduziu apenas porque, para os Aeroportos de Viracopos e de Guarulhos, foi reconhecido contabilmente o prejuízo apenas até o limite do saldo líquido da conta de investimento relativa a cada

aeroporto. Assim, pelos prejuízos em anos anteriores já terem consumido o investimento, não houve registro integral da equivalência patrimonial relativa aos 49% da Infraero.

Resultado Líquido do Exercício

Verifica-se que o Resultado Líquido do Período (R\$ - 687,61 milhões) se elevou em 62,44% comparado ao exercício anterior (R\$ - 1.830,56 milhões), entretanto continuou com a tendência de sucessivos resultados negativos, verificada desde 2013, após o início das concessões dos aeroportos da rede Infraero.

Tabela 6 – Demonstração do Resultado do Exercício resumida.

	2018	2017	Δ%
Lucro Operacional Bruto	669.203	971.913	-31,15%
Despesas Gerais e Administrativas + Outras Receitas/Despesas	-178.490	-1.116.273	-84,01%
Resultado de Equivalência Patrimonial	-822.986	-1.189.048	-30,79%
Resultado Financeiro Líquido	79.070	-200.484	139,44%
Recursos Aplicados em bens da União	-443.056	-513.614	-13,74%
Imposto de Renda e Contribuição Social	8.650	216.942	-96,01%
Resultado Líquido do Exercício	-687.609	-1.830.564	62,44%

Fonte: Demonstrações Contábeis Infraero 2018.

R\$ em mil

Assim, tem-se que a variação positiva do Resultado Líquido de 2018, foi impactada, principalmente, pela redução das Despesas Gerais e Administrativas e do Resultado de Equivalência Patrimonial e pela variação positiva do Resultado Financeiro Líquido.

A queda das Despesas Gerais e Administrativas deve-se, principalmente, como já informado, às alterações da política do PAMI e o Resultado de Equivalência Patrimonial diminuiu em relação à 2017 em função da suspensão do reconhecimento contábil dos prejuízos dos aeroportos de Viracopos e Guarulhos, visto que excederam ao saldo de investimento.

Já o Resultado Financeiro Líquido positivo deve-se, principalmente, pela queda das despesas financeiras com atualização monetária, pela taxa SELIC, dos aportes de capital realizados pela União e registrados como AFAC, em comparação ao exercício de 2017.

Em contrapartida, o Lucro Operacional Bruto da Infraero sofreu redução de 31,15%, devido a queda em 15,9% na Receita Operacional Líquida que não foi totalmente compensado pela redução dos Custos Operacionais em 9,3%.

Vale ressaltar que, no Relatório de Gestão, a Infraero informou que *“O resultado operacional recorrente em 2018, proveniente da entrada dos recursos das receitas geradas e descontados os pagamentos necessários à manutenção das atividades aeroportuárias, foi um lucro de R\$ 163,5 milhões, ao passo que em 2017 foi de R\$ 60,9 milhões, o que representou alavancagem de R\$ 102,7 milhões.”*

Assim, conclui-se que o Resultado Líquido de 2018 da Infraero apresentou variação positiva em decorrência de reversão de provisões relacionadas ao benefício pós-emprego, de suspensão de reconhecimento total da equivalência patrimonial dos aeroportos de Viracopos e Guarulhos e da diminuição das despesas financeiras decorrentes de aportes de capital realizados pela União. Já operacionalmente, a Infraero registrou queda no Lucro Operacional Bruto, em comparação à 2017, devido a diminuição de receitas operacionais, superiores à queda registrada dos respectivos custos operacionais visto que, no exercício, houve concessão de 04 aeroportos de sua rede.

Indicadores

Realizou-se a análise macro da sustentabilidade da empresa por meio dos indicadores e índices empresariais a fim de obter informações sobre a situação financeira, econômica e operacional, utilizando os seguintes indicadores de rentabilidade, estrutura de capital e eficiência operacional:

Tabela 7 – Indicadores Econômico-Financeiros

	INDICADOR	FÓRMULA	DESCRIÇÃO	2018	2017
Rentabilidade	ROA	$\frac{\text{Resultado Líquido}_t}{\text{Ativo Total}_t}$	Capacidade de a empresa gerar lucro com os ativos que possui	-0,14	-0,32
	Capacidade de gerar caixa em relação ao Ativo Total	$\frac{\text{Caixa}_t - \text{Caixa}_{t-1}}{\text{Ativo Total}_t}$	Capacidade de a empresa gerar Caixa e Equivalentes de Caixa (disponibilidades) em relação ao ativo da empresa	0,01	0,07
Estrutura de Capital	LIQUIDEZ CORRENTE	$\frac{\text{Ativo Circulante}_t}{\text{Passivo Circulante}_t}$	Capacidade monetária da empresa para cumprir com suas obrigações de curto prazo. Como medida isolada, quando o índice de liquidez for maior que 1, é favorável para a empresa	1,75	1,92
	ENDIVIDAMENTO GERAL	$\frac{\text{Passivo}_t}{\text{Ativo}_t}$	Revela o percentual de capital de terceiros que está financiando os ativos da empresa. Um percentual acima de 50% é considerado alto para a realidade brasileira	0,77	0,79
Eficiência	MARGEM BRUTA	$\frac{\text{Lucro Operacional Bruto}_t}{\text{Receita Operacional}_t}$	Margem Operacional de lucratividade da empresa	0,25	0,30

	MARGEM OPERACIONAL	$\frac{\text{Resultado Operacional}_t}{\text{Receita Operacional}_t}$	Indica o percentual que restou da receita líquida após dedução das despesas operacionais (excluída a despesa financeira).	-0,12	-0,41
	ΔGIRO	$\frac{\text{Receita Operacional}_t}{\text{Ativo}_t}$	Relação entre o total de vendas com o ativo total da empresa, demonstrando a eficiência operacional ao utilizar seus ativos	0,54	0,56

Fonte: Elaboração própria a partir das Demonstrações Contábeis Infraero 2018.

Os Indicadores de Rentabilidade informam sobre o retorno da empresa em relação aos recursos investidos, avaliando sua capacidade em gerar lucro e crescer ao longo do tempo. Nesse caso, verificou-se uma evolução no retorno sobre o ativo da empresa, tendo em vista a melhora no resultado líquido de 2017 para 2018. Contudo houve piora no reflexo no caixa da estatal, decorrente de seu ativo.

Os indicadores de estrutura de capital analisados, referem-se à liquidez e ao endividamento da empresa. Os Indicadores de Liquidez visam apontar a capacidade da empresa em pagar suas dívidas, a partir da comparação entre os direitos realizáveis e as obrigações. No quadro acima, foi avaliada a liquidez de curto prazo, na qual houve pequena redução de 2017 para 2018. Apesar disso, o resultado ainda é satisfatório, pois demonstra haver maior quantidade de ativos de curto prazo em relação a obrigações também de curto prazo.

Já os Indicadores de Endividamento, decorrem das decisões estratégicas da empresa, relacionadas a investimentos, financiamentos e distribuição de dividendos. Os índices deste grupo mostram o percentual de capital de terceiros que está financiando os ativos da empresa. Regra geral e de forma isolada, quanto maior, pior para a empresa, pois o fortalecimento do capital próprio, em relação ao capital de terceiros, propicia à empresa uma posição de maior solidez. Verificou-se pequena melhora do exercício de 2017 para 2018. Ademais, é importante destacar que a empresa não apresenta dívidas de empréstimos e financiamentos, sendo seu passivo constituído basicamente de obrigações operacionais e com empregados.

Por fim, os indicadores de eficiência operacional analisados retornam a margem que restou da receita líquida após dedução das despesas operacionais, bem como a relação entre o total de vendas com o ativo total da empresa, demonstrando a eficiência operacional ao utilizar seus ativos. A Margem Operacional apontou evolução relativamente a 2017, contudo ainda está negativa, demonstrando que os custos e despesas consomem toda a receita operacional. Já o giro do ativo apresentou pequena redução, decorrente da queda nas receitas operacionais.

2. Análise do recebimento de recursos da União e o risco de dependência financeira.

Em 2018 e 2019, o Tribunal de Contas da União emitiu acórdãos abordando o aspecto de empresas classificadas como não dependentes pela LRF estarem recebendo sucessivos aportes do Tesouro Nacional a ponto de sinalizar indícios de dependência destes recursos da União (Acórdão nº 830/2019 Plenário). A Infraero, atualmente, é uma estatal caracterizada como independente, constando do Orçamento de Investimentos da União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 2º, inciso III, classifica como dependente a *“empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral **ou de capital**, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”*. (g.n)

Com base nesta definição, a metodologia utilizada pelo TCU no Acórdão nº 830/2019 considerou indícios de situação de dependência caso a empresa, em determinado exercício, tivesse financiado as despesas do fluxo de caixa operacional com os recursos de aportes de capital da União. Para tanto, quando a empresa apresentava déficit operacional, buscou-se identificar a origem do recurso para cobrir esse saldo negativo, verificando os saldos de caixa inicial, do caixa líquido das atividades de investimento e do caixa das atividades de financiamento, analisando se estes recursos próprios seriam suficientes para cobrir o déficit operacional caso a União não aportasse capital.

De acordo com esta análise, complementada com o Acórdão nº 1281/2019, a Infraero utilizou aporte da União para financiar suas despesas operacionais nos exercícios de 2013, 2014 e 2015. Para o exercício de 2017 e 2018, em especial, não foi possível constatar a dependência visto que o déficit operacional foi compensado por recursos do caixa inicial que, de acordo com a análise realizada pelo Tribunal, *“déficit este coberto por elevado saldo de caixa existente no início do exercício, oriundo dos significativos aportes da União realizados nos exercícios anteriores”*.

Assim, de acordo com a abordagem do TCU, a Infraero é uma empresa estatal classificada como não dependente, mas com dificuldade de desempenhar suas atribuições e honrar com seus compromissos sem a utilização de aportes de capital da União, recebendo esses recursos à margem dos limites da LRF principalmente referente a teto de gastos, teto remuneratório constitucional, PLR aos servidores e RVA aos dirigentes.

De acordo com a Infraero, os aportes da União são utilizados essencialmente para as obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e para pagamento de sua participação acionária nas outorgas financeiras de concessão dos aeroportos, não sendo utilizados os recursos para o custeio da empresa. Ainda, defende que a aplicação dos aportes de capital nos aeroportos não representa gasto com custeio da Infraero, visto que são ativos da União.

De acordo com a LRF, e conforme explicitado no Acórdão TCU nº 15653/2018, uma empresa estatal independente não pode receber recursos do Tesouro para pagamento de quaisquer tipos de despesas, sejam correntes ou de capital. No entanto, a norma cria uma exceção em relação às despesas de capital, as quais poderão ser custeadas com recursos de aportes para aumento de participação acionária. Assim, o conceito de

empresa estatal dependente deve partir do entendimento de que uma empresa independente deve ser capaz de pagar suas despesas, podendo, em casos estritamente reservados, receber aportes para pagamento de despesas de capital.

Ressalte-se que a Infraero é uma empresa com capital 100% da União, não podendo, a partir da interpretação mais restritiva da LRF, na condição de estatal independente, receber qualquer tipo de recurso, uma vez que o acionista não poderá ter sua participação aumentada.

Para tanto, passou-se a análise do recebimento de aportes no exercício de 2018 pela Infraero. Conforme quadro apresentado no Anexo I, o gestor informou o montante repassado pela União à Infraero em 2018, bem como a destinação de aplicação de cada recurso e o respectivo ano do orçamento ao qual se refere. A partir dos valores da tabela no Anexo I, observou-se que, do total investido pela Infraero no exercício de 2018, 50% foi referente aos aportes das participações acionárias das SPE, 40% a obras do PAC, incluindo investimentos de adequações, ampliações e construções de terminais, e 10% refere-se a demais investimentos, realizados com saldo de exercício anterior e saldo próprio para os seguintes projetos: Manutenção da Infraestrutura Aeroportuária, Manutenção e Adequação de bens móveis, veículos, máquinas e equipamentos e Manutenção e Adequação de ativos de informática, informação e teleprocessamento.

Verifica-se, como consequência da política de concessão aeroportuária, a empresa tem apresentado cada vez menor capacidade de investimento. Em 2018, por exemplo, foram investidos apenas R\$ 50 milhões com recursos próprios, o que pode ser considerado baixo, frente, por exemplo, aos R\$ 420 milhões investidos com aporte da União nas obras vinculadas ao PAC.

Em relação aos “investimentos em obras do PAC” e “investimentos para aporte de capital nas SPE”, uma vez que ainda há discussão, inclusive com participação desta CGU, sobre a natureza e característica desse tipo de repasse, além da provável descontinuidade de recebimento desses recursos a partir da nova perspectiva de atuação da Infraero como prestadora de serviços, não será ponderado o recebimento desses valores para avaliação do risco de dependência.

Já para os “demais investimentos – não PAC” verifica-se que são financiados com recursos de “saldo do exercício anterior” e recursos próprios. Tem-se que o saldo do exercício anterior é proveniente dos sucessivos aportes da União para a empresa ao longo dos anos e que, no exercício de 2018, foram utilizados para manutenção da capacidade da empresa, tais como manutenção de máquinas, equipamentos, ativos de informática, entre outros, conforme evidenciado na tabela abaixo encaminhada pela Infraero:

Tabela 9 – Fontes dos investimentos – Não PAC realizados pela Infraero em 2018

AÇÃO	PAC	DEP	DESCRIÇÃO	REALIZADO POR FONTE DE RECURSO			
				UNIÃO DIRETO	SALDO DE EXERC ANT	PRÓPRIO	Realizado Total
DEMAIS INVESTIMENTOS - NÃO PAC				-	52.153.515	50.000.000	102.153.515

2017.4099.0001	NÃO	NAC	Manutenção da Infraestrutura Aeroportuária	-	49.080.018	32.000.000	81.080.018
0807.4102.0001	NÃO	NAC	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	-	666.839	2.000.000	2.666.839
0807.4103.0001	NÃO	NAC	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	-	2.406.659	16.000.000	18.406.659

Fonte: Resposta da Infraero à Solicitação de Auditoria 201900350/04.

Nesse contexto, e com relação ao requisito de independência da LRF, tem-se que a própria Lei afirma que uma empresa estatal independente não pode receber recursos do Tesouro para pagamento de **quaisquer** tipos de despesas, sejam correntes ou de capital. A única condição para tal recebimento, no caso de uma estatal independente, seria o aumento de participação acionária, o que não é possível no caso da Infraero, tendo em vista ser uma estatal 100% da União. Assim, tem-se configurado o risco de dependência da Infraero, pois, como mostrado na Tabela anterior, foram efetuados dispêndios com itens tipicamente de capital e não relacionados ao destino original dos recursos (PAC).

Ademais, e adotando-se uma interpretação menos restritiva da LRF, conforme verificado na análise do caso da estatal Serpro no Acórdão TCU nº 15653/2018, observa-se a possibilidade de realização de aportes da União nas estatais independentes, mas desde que estejam presentes os seguintes requisitos:

- a empresa apresente situação econômico-financeira equilibrada;
- a empresa seja capaz de **realizar investimentos mínimos suficientes para manter** a sua capacidade instalada; e
- o aporte de recursos seja realizado com o objetivo de **expandir a capacidade instalada**, com vistas a atender demandas por serviços materialmente relevantes e de interesse público da União, que, sozinha, a empresa não teria capacidade financeira para atendê-las.

Para esclarecer a natureza dos investimentos realizados pela Infraero, fez-se necessário questionar ao gestor a respeito do detalhamento das atividades contidas nas três ações que não integralizam obras do PAC, apresentadas na tabela anteriormente apresentada, de forma a avaliar com maior clareza a aplicação dos recursos.

A partir das informações disponibilizadas verificou-se que, no exercício de 2018, os recursos da ação “Manutenção da Infraestrutura Aeroportuária” foram aplicados na aquisição e instalação do Sistema ELO (conectores modulares para embarque e desembarque) nos aeroportos de Campina Grande, João Pessoa e Porto Velho; aquisição de Carros de Combate a Incêndio para a rede Infraero; revitalização do terminal de passageiros do aeroporto de Maceió.

Os recursos da ação “Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos”, em 2018, destinaram-se a substituição de parte destes bens, incluindo elevadores do Edifício Sede. Por sua vez, o capital empregado na ação de “Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento” foi utilizado, em 2018, para aquisição de servidores, ativos de rede, computadores e central telefônica.

Também convém mencionar os recursos pelo Governo Federal para utilização no Programa de Incentivo à Transferência e à Aposentadoria – PDITA. Conforme a Infraero, foram desligados 1.762 empregados por meio desse programa e que os recursos com a redução de despesas de pessoal são recuperados em 19 meses. Em resposta a esse apontamento, a Infraero informa o seguinte:

“9. No Orçamento Fiscal da Lei Orçamentária Anual 2016 foi prevista a transferência de recursos para a Infraero dar continuidade ao desligamento de empregados no Programa Especial de Adequação do Efetivo – PEAE. Foram transferidos R\$ 530,8 milhões de recursos do Governo Federal. Este programa objetiva adaptar o efetivo desta Empresa em face da nova realidade decorrente da concessão de aeroportos à iniciativa privada.”(grifo nosso)

Essa situação do PDITA ilustra que a Infraero também utilizou recursos do seu acionista para atividades de gestão de pessoal, tendo como base uma rubrica no próprio Orçamento Fiscal da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016.

Assim, tendo em vista o detalhamento destas alocações de recursos, verificou-se que foram utilizados aportes da União para gastos que se enquadram em despesas ordinárias da gestão para manutenção operacional da empresa, sendo essas despesas que não se enquadram nas premissas levantadas pelo TCU em que seria possível a utilização de aportes da União, conforme Acórdão TCU nº 15653/2018.

A utilização de recursos oriundos de aportes, mesmo que de exercícios anteriores, é uma sinalização de que a empresa apresenta dificuldades de manter sua capacidade operacional para desempenhar suas atribuições e honrar seus compromissos sem a utilização de aportes de capital da União. Portanto, mesmo adotando uma interpretação razoável do art. 2º, inciso III, da LRF, para o caso da Infraero, há indicativos que no exercício de 2018 a empresa apresentou certas características que aumentaram a exposição ao risco de dependência da União.

Ressalte-se que no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201700928, que realizou avaliação da situação econômico-financeira da empresa, através da avaliação de suas Demonstrações Contábeis no período de 2012-2016, verificou-se aporte da União, conforme LOA 2016, no programa 0909.0E45.0053, da Secretaria de Aviação Civil, a título de “Participação da União no Capital da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária”, mas que foi utilizado para o pagamento da execução do Programa de Desligamento Voluntário Incentivado da unidade, conforme divulgado no Relatório Anual de Administração de 2016, que nada mais é do que um gasto referente a custeio administrativo.

Destaca-se que a Infraero era superavitária até o exercício de 2012, ano em que foi adotada a estratégia governamental de conceder alguns dos aeroportos à iniciativa privada, definindo que a Infraero teria participação acionária na proporção de 49% do capital dos aeroportos de Brasília, Viracopos, Confins, Galeão e Guarulhos, de forma que os dividendos recebidos da sociedade compensariam as perdas de receitas pela privatização destes aeroportos.

Entretanto, estes aeroportos concedidos não vêm apresentando resultado positivo e a Infraero, por ser sócia, absorve parte do prejuízo apurado. Paralelo à perda de receitas, está sendo conduzido processo de reestruturação da companhia, tendo em vista a necessidade de diminuição dos custos já que com as primeiras concessões grande parte dos funcionários destes aeroportos, anteriormente operados pela Infraero, continuaram alocados na empresa. Em decorrência deste cenário, a Infraero desde 2013 vem apurando seguidos resultados negativos, necessitando de contínuos aportes da União, demonstrando o forte grau de dependência de recursos do governo para garantir sua continuidade, ainda que não faça parte do orçamento fiscal.

Tem-se que esta condição de dependência foi inicialmente imposta pelo próprio ente controlador visto que a concessão de aeroportos impactou significativamente nos resultados da empresa, em especial nos aeroportos em que a Infraero manteve-se com 49% do capital social, já que, após as concessões, a necessidade de obras e o pagamento das outorgas demandou suporte financeiro dos acionistas, cabendo à Infraero 49% desses prejuízos.

Essa necessidade de recursos já havia sido levantada desde 2014, exercício em que, de acordo com o Relatório Anual 2014, a empresa já demandava aportes da União, tendo recebido naquele exercício o valor de R\$ 1,87 bilhão, fato registrado no **Parecer de Auditoria Independente de 2014: “Ademais, a Companhia possui dependência financeira de seu acionista controlador, e evidente necessidade de ingresso de novos recursos”**.

Neste sentido, o gestor informou que *“vem adotando política de pessoal austera, justamente para viabilizar sua condição de estatal não dependente, a exemplo da redução de seu quadro de funcionários, em razão de sua reestruturação em decorrência da concessão de aeroportos para o setor privado, dos reajustes salariais anuais inferiores ao IPCA e da não distribuição de PLR e RVA a partir do ano de 2013”*.

Adicionalmente, em entrevista publicada em 27/06/2019 (<https://www.aeroflap.com.br/entrevista-presidente-da-infraero-explica-concessao-de-aeroportos-e-novo-papel-da-empresa/>), a ex-presidente da estatal, a respeito da sustentabilidade da Infraero, afirmou que:

“Congonhas e Santos Dumont são os aeroportos lucrativos que apoiam o crescimento regional da Infraero, juntamente com o FNAC, e, portanto, o cronograma de concessões do governo federal estabeleceu um calendário para que estes aeroportos sejam concedidos para a iniciativa privada apenas ao final do ciclo (2022) e seguem sendo administrados pela Infraero de forma que se consiga estruturar a redução da empresa nos grandes aeroportos ao longo dos

próximos anos sem que ela se torne uma estatal dependente do Tesouro Nacional. Então, por ela ter estes dois grandes aeroportos na gestão dela até o final da transição de todos esses aeroportos, é possível fazer o enxugamento da companhia. A manutenção destes dois grandes ativos será importante para viabilizar a sustentabilidade da Infraero até o final do governo”.

Os aportes de capital em empresas não dependentes, quando se tornam constantes e necessários à manutenção das atividades em razão dos déficits continuados, caracterizam traços de dependência e aumenta o risco de ocultar a real situação econômica, levando a União a manter empresas deficitárias sem a necessária adoção de medidas tempestivas que possam reverter o quadro, indo de encontro ao propósito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Adicionalmente, tem-se que as empresas fiscalmente classificadas como dependentes submetem-se a restrições para geração de despesas, em especial às relativas a pagamento de pessoal e seguridade social, para realização de operações de crédito, entre outras. Tais mecanismos de controle não são aplicados às empresas não dependentes, ainda que na prática dependam dos recursos da União. Estes artifícios acabam por financiar as atividades destas empresas, à margem do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.

A Infraero recebeu significativos aportes de capital da União no período de 2013 a 2018 que, cumulativamente, totalizaram montante na ordem de R\$ 12,3 bilhões:

Tabela 10 – Aportes recebidos pela Infraero desde 2013

2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
2.202.257.744	1.750.984.785	1.894.304.890	2.366.670.298	3.002.695.809	1.061.956.989	12.278.870.515

Fonte: Resposta da Infraero à Solicitação de Auditoria 201900350/06.

Mais especificamente em relação às informações presentes nas demonstrações contábeis da empresa, e em complemento à análise financeira realizada pelo TCU no Acórdão nº 830/2019, analisando a DRE, tem-se que, contabilmente, a Infraero apresentou Resultado Operacional negativo em todos os exercícios a partir de 2013, com exceção apenas de 2016 e 2018:

Tabela 11 – Receita Operacional menos Custos e Despesas (excluídos Equivalência Patrimonial)

Resultado Operacional excluindo Equiv. Patrimonial	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	-1.487.073	-527.359	-1.265.252	793.108	-144,360	490.713

Fonte: DRE – Demonstrações Contábeis 2013 a 2018 (em R\$ mil)

Assim, tendo em vista seu déficit operacional contábil, de acordo com as informações apresentadas na DRE, e déficit operacional financeiro, de acordo com análise realizada pelo TCU nos acórdãos supracitados verifica-se que, sem o auxílio dos aportes realizados

pela União, a empresa não conseguiria realizar investimentos mínimos suficientes para manter a sua capacidade instalada, sequer suas participações acionárias.

Em relação ao procedimento a ser adotado para as empresas estatais formalmente não dependentes com sinais de dependência, a SEST informou, em resposta ao Acórdão TCU nº 830/2019, que com a EC/95/2016, incluir uma estatal no rol das empresas dependentes impacta substancialmente os limites orçamentários vigentes, fato que levou ao encaminhamento do Projeto de Lei 9.215/2017 que se estabelece, como fase intermediária, o plano de recuperação e melhoria empresarial, no qual a empresa poderá reequilibrar-se, estando sujeita a prazos e metas.

Tem-se que a Infraero passa atualmente por um estágio de transição de forma a conseguir enxugar os custos e se reestruturar para permitir sua sustentabilidade frente ao novo cenário de concessões e necessidade de melhorar a efetividade na alocação de recursos públicos, visto que trata-se de uma relação de custo/benefício de forma que o capital público investido, de fato, retorne como benefício à sociedade, justificando, assim, a atuação de uma empresa estatal.

Nestalinha, a ex-presidente afirmou que há um reposicionamento da Infraero no mercado, pois a empresa:

“deixaria de operar aeroportos que hoje são muito interessantes para a iniciativa privada e que, portanto com as concessões consegue desonerar o estado brasileiro de realizar investimentos em infraestrutura que conseguem se autofinanciar, e passaria a se voltar para aqueles aeroportos que não tem tanta atratividade para a iniciativa privada por serem ativos que demandam muito mais aportes de recursos do que permitem aferir receita. Não significa que a Infraero do futuro é uma empresa deficitária, pois está se estruturando este novo modelo da empresa como uma companhia e não como uma autarquia, pois a Infraero será prestadora de serviços em cada um destes aeroportos, podendo contar com o FNAC que é um fundo criado por lei para fazer investimentos nesse setor. Então a Infraero como prestadora de serviços nestes aeroportos regionais conseguiria se manter superavitária apesar de estar acessando um recurso de desenvolvimento de infraestrutura aeroportuária que é esse Fundo Nacional de Aviação Civil.”

Dessa forma, com base na discussão precedente, destaca-se que atualmente a Infraero se encontra exposta ao risco crescente de dependência de recursos do Tesouro Nacional. Como evidência disso, (i) tem-se a utilização, nos últimos anos, de aportes de capital para desligamento dos empregados (PEAE - PDITA) e **(ii) investimento em infraestrutura alheia a aeroportuária (manutenção do edifício Sede)**, motivo pelo qual a empresa, considerando a diretriz do governo de concessão dos aeroportos à iniciativa privada, deve buscar a reestruturação e evidenciar que, a partir da nova perspectiva de atuação e objetivos apresentados no Mapa Estratégico 2019-2023, é sustentável e independente economicamente.

Ademais, vale lembrar que os valores repassados e aplicados em “investimentos em obras do PAC” e “investimentos para aporte de capital nas SPE”, não foram considerados

para avaliação presente, uma vez que ainda há discussão sobre a natureza e característica desse tipo de repasse, além da provável descontinuidade de recebimento desses recursos a partir da nova perspectiva de atuação da Infraero como prestadora de serviços.

3. Gestão e Monitoramento das participações no capital dos aeroportos de Brasília, Guarulhos, Viracopos, Confins e Galeão.

De acordo com o quadro abaixo, que apresenta a movimentação dos investimentos da Infraero nas SPE, os prejuízos apurados de Viracopos e Guarulhos são maiores que o capital investido e, portanto, seu reconhecimento foi suspenso em função de ter zerado o saldo líquido das contas que integram o investimento total líquido, considerando sua responsabilidade societária até o limite do saldo de investimento, de acordo com a Lei nº 6.404/76.

Tabela 12 – Movimentação Financeira Dos Investimentos Em Coligadas

	APORTES ATÉ 2018	EQUIVALÊNCIA ATÉ 2018	SALDO CONTÁBIL EM 31/12/2018	%
BRASÍLIA – INFRAMÉRICA	605,1	-572,8	32,3	5,3%
CONFINS – BH AIRPORT	444,4	-258,2	186,2	41,9%
RIO DE JANEIRO – RIO GALEÃO	2.798,9	-693,6	2.105,2	75,2%
GUARULHOS – GRU AIRPORT	1.286,0	-1286,0	0,0	0,0%
VIRACOPOS – ABV	777,4	-777,4	0,0	0,0%
TOTAL	5.911,8	-3.588,0	2.323,8	39,3%

Fonte: Demonstrações Contábeis 2018 (em R\$ mil)

Desta forma, de acordo com o gestor, a Infraero optou por não constituir passivo do excedente da equivalência patrimonial, já que a empresa não possui obrigações legais de fazer pagamentos ou de arcar com compromissos decorrentes do passivo a descoberto de suas coligadas.

Tem-se, pelo Pronunciamento Contábil CPC 18 que, quando a participação do investidor nos prejuízos se igualar ou exceder o saldo contábil de sua participação na investida, o investidor deve descontinuar o reconhecimento de sua participação em perdas futuras. Assim, ao zerar o saldo de investimento, há a suspensão do reconhecimento da Equivalência Patrimonial nos registros contábeis, mas há a continuidade das obrigações referentes à participação acionária, inclusive quanto aos aportes de capital, sob o risco de diminuir sua porcentagem na concessão.

Nesse sentido, verificou-se que para os aeroportos de Viracopos e Guarulhos o saldo de investimento zerou em decorrência dos prejuízos acumulados ao longo dos anos e, adicionalmente, no exercício de 2018, não houveram aportes nestes aeroportos.

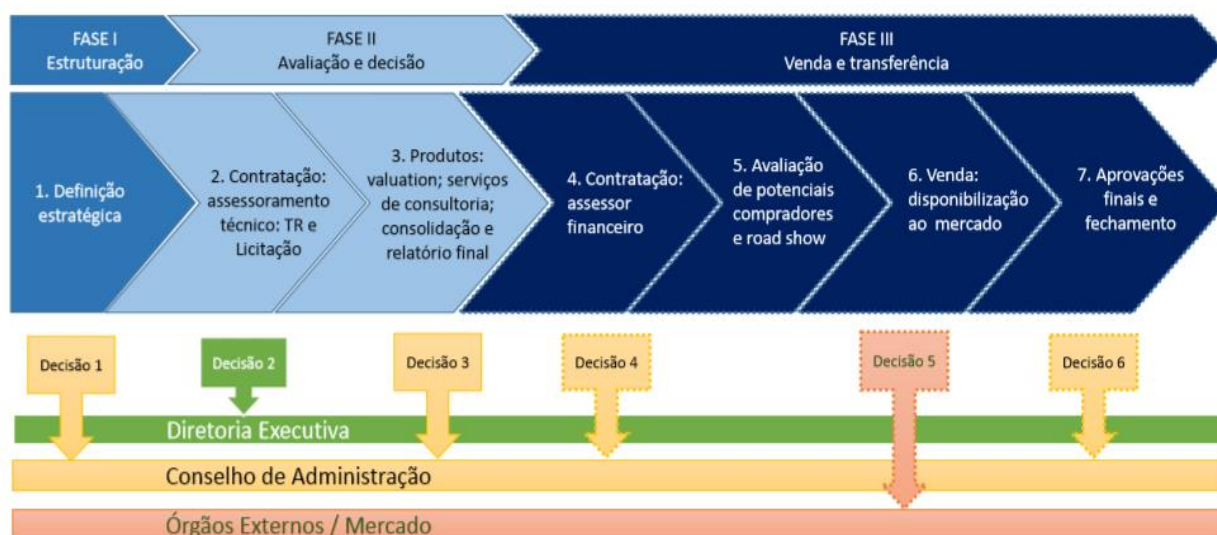
O gestor informou que os contratos de concessão dos aeroportos de Viracopos e Guarulhos encontram-se na Fase II de execução que compreende a operação aeroportuária plena, não sendo mais obrigatórios os aportes, os quais são realizados, pela Infraero, apenas quando demonstram viabilidade e retorno financeiro.

Em 2018 houve pleito de aporte para o aeroporto de Viracopos o qual, em vista de sua inviabilidade financeira, foi negado pela Infraero após submissão à avaliação do Ministério da Infraestrutura. Este aporte posteriormente também não foi efetivado pelo acionista privado, motivo pelo qual não impactou na manutenção da participação acionária de 49%. Destaca-se que Viracopos iniciou processo de recuperação judicial em junho/2018. Já para a SPE do aeroporto de Guarulhos não foi solicitado aporte no exercício de 2018.

Assim, mesmo estes aeroportos tendo zerado o saldo de investimento, e, por esse motivo, não haver mais o reconhecimento dos prejuízos pela equivalência patrimonial, o gestor esclareceu que *“é certo que a não realização de aporte que venha a ser solicitado pelas concessionárias pode gerar diluição da participação acionária da Infraero, o que ainda não ocorreu”*.

Nesse contexto de diluição das participações, foi criado, pela Lei 13.334/2016, o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) relativo ao estudo da venda de participações acionárias da Infraero e, por meio da Resolução CPPI nº 52 de maio/2019, a Infraero ficou responsável pela condução direta do processo de alienação de suas participações acionárias nas Concessionárias dos aeroportos do Galeão, Confins, Brasília e Guarulhos.

O programa será estruturado nas seguintes fases:



Nota: a fase III somente será executada se houver decisão favorável para venda de um ou mais ativos.

A fase I do programa mapeou as motivações para a desestatização das participações, dentre elas: a melhoria na gestão, visto que o sócio público possui menor flexibilidade de atuação e há maior complexidade na governança entre sócios privados e públicos,

inclusive no risco de partes relacionadas; exclusão de aportes públicos; arrecadação da venda podendo ser utilizada para saneamento de passivo.

Como parte da fase de definição estratégica e monitoramento contínuo das concessões, foram emitidos, a partir de 2018, Relatórios Técnicos de Acompanhamento com periodicidade trimestral com objetivo apresentar informações econômico financeiras para subsidiar o processo de tomada de decisão quanto à manutenção ou não da participação acionária da Infraero (49%) dos aeroportos de Galeão, Brasília, Guarulhos, Confins e Viracopos.

Para Galeão, o estudo ressaltou que “a situação financeira da Companhia continua preocupante, no resultado de 2018 obteve um prejuízo de R\$ 623,3 milhões o que representa um acréscimo de R\$ 281 milhões em relação a 2017 quando apresentou um prejuízo de R\$ 342 milhões com variação de 82,3%”, adicionalmente verificou-se que a demanda de passageiros total caiu (-) 6,2%. A concessionária assinou termo aditivo do contrato de concessão para reprogramação do pagamento da outorga fixa por um período de 5 anos, a contar de 2018, bem como contrato de financiamento de longo prazo no valor de R\$ 1,6 bilhão.

Para o aeroporto de Brasília, o estudo concluiu que:

“percebe-se melhora no movimento operacional no Aeroporto de Brasília, porém não suficiente para reverter o prejuízo acumulado dos anos anteriores que passou de R\$ 1,1 bilhões em 2018 para R\$ 1,2 bilhões no ano de 2019. A Concessionária continua dependente dos seus acionistas para realizar o pagamento da outorga, impossibilitando cada vez mais o recebimento de dividendos e a rentabilização dos valores aportados”.

Para Guarulhos, o relatório técnico afirmou que “percebe-se melhora no movimento operacional de Guarulhos, porém não suficiente para evitar o prejuízo no primeiro trimestre, deixando cada vez mais longe ou até sem a possibilidade do recebimento de dividendos para os acionistas”.

O mesmo se deu em Confins, cuja conclusão foi de que “foi possível perceber sinais de crescimento na demanda de passageiros, mas esse crescimento foi insuficiente para reverter o prejuízo acumulado e a geração de valor para os Acionistas”.

Quanto ao plano de recuperação judicial em que se encontra a Concessionária Aeroportos Brasil – Viracopos S/A, relatório emitido, em setembro de 2018, pela Infraero, apresenta alguns fatores que contribuíram para a atual situação, dentre eles: antecipação de investimentos não necessários e não obrigatórios, cessão de uso de área do estacionamento sem a anuência do BNDES e diversas ações adotadas pela alta direção. O relatório também afirma não ser possível aprovar o plano de recuperação judicial, pois “ele não demonstra a relação dos CREDORES, não há disponibilização dos CNPJ de cada Empresa, e informação sobre qual a Companhia deve aquele credor, bem como não é possível saber se haverá possibilidade de pagamento para aqueles credores, que não seja da ABV”. Adicionalmente verificou-se não haver fluxo de caixa suficiente para pagar a outorga e os financiadores, sendo necessário o atendimento dos pleitos

para redução dos valores a pagar de outorga para o sucesso deste plano de recuperação judicial.

Atualmente o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), relativo ao estudo da venda de participações acionárias da Infraero, encontra-se na fase de contratação de empresa especializada para realização de estudos, apresentação de alternativas e apoio aos processos de venda das participações nas sociedades de propósito específico, com previsão para abertura da licitação em setembro/2019. O cronograma do projeto prevê a venda das participações em dezembro/2020, caso houver decisão favorável para a venda dos ativos.

4. Política de concessão dos Terminais de Carga dos aeroportos.

Conforme disposto no seu Relatório de Gestão 2018, a Infraero alterou completamente sua forma de explorar a atividade de carga nos aeroportos, deixando de ser a operadora do terminal e passando à condição de parceira na gestão e fiscalização do processo/contrato.

Essa mudança de posicionamento gerou a transferência de custos de operação para o parceiro privado, cabendo à Infraero perceber valores de garantia mínima mensal, podendo-se somar a estes valores percentuais sobre o faturamento bruto, dependendo do desempenho do negócio.

A Infraero possui em sua estrutura uma Rede de 19 Terminais de Carga (Rede TECA), sendo que 14 deles já estão sob gestão de empresas privadas: Goiânia, Curitiba, Recife, Vitória, São José dos Campos, Navegantes, Belém, Petrolina, São Luís, Teresina, Londrina, Boa Vista, Joinville e Macapá. Assim, restam 5 Tecas ainda sob administração da Infraero: Campo Grande, Cuiabá, Manaus, Foz do Iguaçu e João Pessoa.

De forma a avaliar a adequação dos estudos, justificativas e premissas para definição dos prazos de concessão e valores dos referidos terminais, foram ponderadas informações financeiras e contratuais dos processos de concessão já realizados.

Os 14 terminais concedidos geram um valor mínimo mensal aproximado de R\$ 5,8 milhões à empresa. Ademais, 2 possuem vigência de contrato de 300 (trezentos) meses – Joinville e Navegantes –, enquanto os demais foram concedidos por 120 (meses).

Também foram ponderados o preço por tonelada movimentada no Teca, calculado pela razão entre o valor mínimo mensal pago pelo concessionário e a movimentação, em toneladas, do terminal no ano de 2018, e o preço por m², calculado pela razão entre o valor mínimo mensal e a área do Teca.

Com base nesses critérios, selecionou-se, para avaliação pormenorizada, os terminais de carga dos aeroportos de Joinville (Lauro Carneiro de Loyola - SBJV) e Petrolina (Senador Nilo Coelho - SBPL).

5. Avaliação dos estudos para concessão do Terminal Logístico de Cargas de Joinville.

O contrato de concessão do Teca do aeroporto de Joinville (SC) foi assinado em 22/08/2018, com vigência de 300 meses. Conforme o site da Infraero, o investimento total do consórcio vencedor da licitação, que irá realizar a atividade de armazenagem e movimentação de cargas internacionais e nacionais, será de aproximadamente R\$ 20 milhões.

- Preço Básico Inicial (PBI/LUVA) e Preço Mínimo Mensal (PMM)

O valor mínimo mensal da concessão foi de R\$ 522 mil/mês. Conforme contrato firmado, esse valor pode ser maior, a depender dos gatilhos de participação acordados junto aos concessionários.

No Memorando nº SEDE-MEM-2019/05195, a Infraero informa que os valores de partida foram calculados tendo como base o resultado líquido mensal que o terminal gerava à Infraero, sendo aplicada a mesma lógica para o PBI e para o PMM, e complementa: *“valor este que por si só já garantiria à Infraero o mesmo resultado líquido observado pelo Terminal de Cargas”*.

Explicou ainda que *“necessitava-se cobrar um valor razoável, que ficasse acima do resultado líquido apresentado à época, mas também que não impactasse sobremaneira as contas do investidor (...), decidiu-se pela cobrança de um valor que fosse absorvido pelo concessionário sem impactar seu fluxo de caixa”* e que *“além da premissa maior oferta mensal para a concessão, foram previstos alguns gatilhos para salvaguardar a Infraero, no caso de a concessionária lograr êxito no aumento de sua arrecadação bruta, seja por meio de práticas mercantis de captação de novos clientes, seja por meio de criação de novos modelos de negócios ou ainda, no aumento do tempo de permanência na armazenagem da carga.”*

Ainda sobre a matéria, no Memorando nº 48/DCSL/2018 informa que na prospecção são realizadas uma série de reuniões com interessados em explorar comercialmente a atividade no sítio aeroportuário e que são discutidas algumas características do empreendimento (processo de contratação, características do contrato e do imóvel, etc.), e, *“invariavelmente, se trata de valores que a Administração entende ser justo para a concessão de uso de área”*.

Observa-se que, nesse item, apesar das considerações apresentadas pela Infraero, não houve definição de critérios claros e objetivos, ficando sujeito à razoabilidade de quem elaborou o estudo.

- Investimento a ser realizado pelo concessionário

Nos documentos disponibilizados pela Infraero para avaliação das premissas a serem consideradas na concessão do terminal de cargas de Joinville, foram identificados três valores distintos de investimento a ser realizado pelo concessionário: R\$ 38.165.500,00, R\$ 47.929.482,23 e R\$ 22.982.517,24.

Após questionamento da equipe de auditoria sobre a fonte e detalhamento desse investimento, a Infraero apresentou a seguinte resposta:

“18. A estimativa de investimento no valor aproximado de R\$ 47,9 milhões consta do "DIAGNÓSTICO DE MEIO AMBIENTE PARA IMPLANTAÇÃO DE COMPLEXO LOGÍSTICO".

19. Posteriormente esse valor foi revisado pela Superintendência de Engenharia - DOEG - Gerência de Elaboração de Orçamentos de Engenharia - PEOE. Segundo aquela Superintendência, o valor estimado para o investimento necessário para a implementação do complexo logístico passou a R\$ 22,9 milhões (este foi o valor inserido no fluxo de caixa para análise dos indicadores econômicos).

20. Acreditamos que a referência aos R\$ 38,1 milhões tenha permanecido na planilha referente ao EVE por ato falho de nossa equipe técnica.”

Em complemento, foi encaminhado o Memorando nº 761/DCSL/2018 que, apesar de não se referir especificamente ao TECA SBJV, informa que os macros requisitos subsidiaram estudo preliminar dos empreendimentos propostos apresentando o valor de R\$ 22.916.867,56, sendo esse orçamento utilizado para embasar a análise financeira de concessão do TECA SBJV.

Insta, ainda, observar que o Memorando nº 048/DCSL/2018 mencionava que a finalização das obras e serviços de adequação deverá ser de 36 (trinta e seis) meses, conforme transcrito a seguir:

“55 Considerando eu o projeto será executado em área desprovida de infraestrutura básica e que o lote a ser concedido está a mais de 2 quilômetros de distância da área já explorada no sítio aeroportuário, entendemos eu os reais obstáculos para a execução da obra somente serão conhecidos a partir da fase de desenvolvimento dos projetos. Desta forma o prazo a ser considerado para o item 12.2.14 do edital padrão para a concessão com investimento, referente a finalização das obras e serviços de adequação, deverá ser de 36 meses.”

Apesar disso, no fluxo de caixa projetado, o desembolso de R\$ 22,9 milhões foi considerado integralmente no ano 01. Segundo técnicos da Infraero, essa prática é adotada visando aumentar o nível de conservadorismo nas avaliações econômicas dos projetos.

- Prazo de concessão

O estudo para concessão do TECA do aeroporto de Joinville foi elaborado considerando o prazo de 300 (trezentos) meses, conforme previsto em norma interna da Infraero - NI – 13.03/E(COM):

“11 - O prazo contratual de concessão de uso de áreas comerciais, instalações e equipamentos será definido no instrumento convocatório e correspondente contrato, limitado a:

a) até 6 (seis) meses, sem prorrogação, nas concessões de áreas para utilização eventual ou promocional, em caráter transitório, com ou sem comercialização de produtos ou serviços;

b) até 120 (cento e vinte) meses, nas concessões sem investimentos;

c) até 240 (duzentos e quarenta) meses, nas concessões com investimentos.

(...)

11.4 - O Edital de Licitação e correspondente contrato poderão determinar prazo superior ao previsto nas alíneas “b” e “c” do item 11:

a) não ultrapasse 240 (duzentos e quarenta) meses, para as concessões sem investimentos;

b) não ultrapasse 300 (trezentos) meses, para as concessões com investimentos;

c) seja **devidamente justificado e autorizado pelo Conselho de Administração ou, por delegação, pela Diretoria Executiva da INFRAERO**, segundo a natureza e características específicas da atividade a ser desenvolvida e, para as concessões com investimentos, observado parecer técnico do setor competente, em consonância com a metodologia prevista no subitem 16.1 desta Norma Interna.” (grifo nosso)

Como se pode notar, a norma permite concessões com investimento – como é o caso do Teca de Joinville – com prazo de até 300 (trezentos) meses, desde que seja devidamente justificado e autorizado pelo Conselho de Administração.

Ocorre que, nas informações disponibilizadas pela Infraero, é utilizada apenas a norma como justificativa, sem qualquer complemento, seja sobre a amortização do capital a ser investido ou estimativa de lucro, para subsidiar a decisão de prazo superior a 240 (duzentos e quarenta) meses.

Em complemento, por meio do Memorando nº SEDE-MEM-2019/05660, a Infraero explanou que, devido a arrojada estimativa de receita, optou-se pelo maior prazo para equilibrar os riscos envolvidos no projeto:

10. Com o aumento no escopo estimou-se que as receitas passariam do montante acima realizado para algo próximo a R\$ 5,2 milhões/mês, no prazo da concessão (300 meses). Incremento de 1.047% (hum mil e quarenta e sete por cento).

11. Assim, pela análise da tríade receitas/custos/investimentos essa estimativa de receitas faz com que o payback do projeto seja baixo. Calculando-se entre seis e dez anos o retorno do investimento.

12. A DNSL, legitimada pela Diretoria Executiva e pelo Conselho de Administração da Infraero, ciente do quão arrojada era a concessão da área para implantação do complexo logístico pois envolveriam diversos fatores tais como:

- Ineditismo em seu âmbito administrativo;
- Alto aporte financeiro a ser realizado pelo investidor privado;
- Risco assumido em gerar as novas receitas;
- Não reincorporação do ativo construído ao patrimônio do ente privado uma vez que ao final da concessão toda a estrutura ficaria em posse da Infraero.

13. Diante dessa conjuntura, optou-se por prazo maior de concessão. Isto é pela concessão por 300 (trezentos) meses.

14. Com essa opção de prazo, vislumbrou-se equilibrar os altos riscos envolvidos no projeto, inclusive oportunizando ao empreendimento, eventuais correções no decorrer da concessão, especialmente aquelas de natureza decisória/estratégica.

15. *É importante considerar que, independentemente do resultado obtido pela empresa concessionária, a Infraero já havia garantido, por contrato, o resultado mínimo observado em seus balanços contábeis no referido Terminal. Além disso, gatilhos foram previstos para que as receitas da Infraero acompanhassem em sintonia fina o sucesso financeiro do Empreendimento, com participação variável nas receitas brutas que superarem o valor mínimo previsto.*

De forma a confirmar o parágrafo 11 do memorando citado anteriormente, simulou-se na planilha “EVE SBJV Embasa Licitação.xlsx” a redução do prazo para 240 (duzentos e quarenta) meses, excluindo do fluxo de caixa os últimos 5 anos. Mesmo com a exclusão desse período, o payback não se altera, contrariando a afirmação da Infraero. Essa supressão impacta apenas no VPL e na TIR.

Como se pode notar, embora a Infraero tenha consignado as razões para escolha do prazo de concessão, não foram demonstradas tecnicamente justificativas econômico-financeiras que corroborem o prazo concedido.

Além disso, o texto do Extrato da Ata do Conselho de Administração, de 18/01/2018, não especifica a autorização do prazo de 300 (trezentos) meses de concessão como prevê a norma interna.

Ademais, convém reportar que, em consulta à Ata de Reunião Ordinária disponibilizada no website da Infraero, *“o Conselho de Administração aprovou a instauração de processo licitatório para concessão de uso de área, com investimento, para exploração comercial e operação da atividade de armazenagem e movimentação de cargas internacionais e/ou nacionais no Aeroporto de Joinville – Lauro Carneiro de Loyola”.*

“Registre-se a recomendação do Conselheiro Carlos Vuyk de Aquino, a saber ‘Há de se levar em consideração, ainda, que o aeroporto de Joinville não está em um aeródromo internacional, o que impossibilita o trânsito de materiais que ainda não tenham sido liberados pela Receita Federal do Brasil - RFB. Dado a este fato, acredito ser necessário reavaliar o plano de negócio para se verificar se com novas premissas o modelo econômico continua sendo vantajoso nos valores ora propostos’.”

- Receitas

A Infraero esclareceu que a área de desenvolvimento de negócios em soluções logísticas analisa o comportamento do mercado e projeta o potencial de receita que se pode gerar com a atividade de armazenagem e capatazia das cargas, exemplificando com dados do AliceWeb¹, do antigo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), atual Ministério da Economia. No entanto, não apresentou os estudos que subsidiaram os valores de receita utilizados para a projeção do fluxo de caixa ou o seu crescimento ao longo dos anos.

Ainda sobre as receitas, insta destacar que, na projeção do fluxo de caixa (aba “Fluxo_Caixa” da planilha “EVE SBJV_Embasa Licitação”), o valor de receita no ano_01 (R\$ 9.276.543,00) é 76,8% superior à receita bruta total do ano de 2016 (R\$

¹ Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior

5.247.207,44), conforme aba “Resultado Atual” da mesma planilha, e passando pra 196% no ano_03 (R\$ 15.543.057,76).

Em reunião no dia 11/09/2019, foi informado que a projeção de receita contemplava o acréscimo de 35,9% relativo a incorporação do Ataero², em razão da sua extinção 26/12/2016, além de alterações em tratativas comerciais (descontos, tarifas, entre outros).

Também foi relatado a constante perda de clientes em função do restrito espaço de armazenagem atualmente existente no aeroporto de Joinville e que, com a construção de um novo terminal, seria possível prospectar novas receitas. Esse entendimento foi ratificado por meio do Memorando nº SEDE-MEM-2019/05660:

“Quando da elaboração das premissas do complexo logístico de Joinville, analisando-se dados de movimentação do comércio exterior daquela região, vislumbrou-se a possibilidade de captar receitas não somente oriundas de cargas/insumos importados e transportados pelo modal aéreo. Mas também do modal marítimo além de receitas acessórias tais como aluguéis de salas comerciais, e ainda modalidades comerciais ainda não exploradas pela Infraero como por exemplo, entrepostagem aduaneira, aluguéis de espaços para armazenagem de cargas para composição de estoques das empresas, etc.”

- Despesas

Conforme manifestação da Infraero no Memorando nº SEDE-MEM-2019/05195, *“pesquisas realizadas em sites especializados em matéria de custos apontam que nas empresas privadas a relação despesa/receita não pode ser superior a 40%”* e que *“com o objetivo de tornar o estudo o mais conservador possível, levando-se em conta que na iniciativa privada a produção com o menor custo possível é fator preponderante, adotou-se como ideal a relação despesa/receita com percentual de 37,5%.”*

Entretanto, verifica-se que, conforme aba “Premissas” da planilha “EVE SBJV_Embasa Licitação”, as despesas projetadas representam, em média, 16% das receitas projetadas, contrariando a informação da Infraero.

Outro ponto a ser observado é o custo de pessoal, em que a Infraero confessa, no mesmo memorando, *“ser difícil mensurar custos com pessoal para entes privados. Quando nos utilizamos do percentual de 37,5% utilizamo-nos de estudos enviados por empresas de consultorias que nos auxiliaram a mensurar receitas e custos quando do início dos processos de concessões dos Tecas”*.

Diferente disso, a projeção de despesa de pessoal foi realizada considerando 15% do valor das receitas, cujo percentual foi esclarecido em reunião pelos técnicos da Infraero. O TECA SBJV possui peculiaridade, pois movimenta muita carga com poucos funcionários, utilizando-se de recursos como o “desembarço sobre rodas”, onde, segundo informações prestadas, o conteúdo da importação ou exportação é conferido

² O Ataero criado pela Lei no 7.920, de 7 de dezembro de 1989 institui a incidência no valor de 35,9% (trinta e cinco inteiros e nove décimos por cento) sobre as tarifas aeroportuárias para ser destinado ao Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), que deverá ser aplicado em melhoramentos, reaparelhamento, reforma, expansão e depreciação de instalações aeroportuárias. Com a extinção do Ataero, o percentual destinado ao FNAC passa a integrar as tarifas aeroportuárias, sem distinção. Fonte: <https://www.anac.gov.br/noticias/2016/nota-de-esclarecimento>

no veículo ou container no qual já se encontra carregado, contribuindo para a economia e rapidez do procedimento. Sobre os demais custos, não foram apresentados outros estudos que subsidiaram os valores de despesas utilizados na projeção de fluxo de caixa.

Nota-se assim que, apesar da Infraero ter elaborado Estudo de Viabilidade Econômica conforme previsto em norma interna, ainda é preciso aprimorar as premissas e as justificativas que fundamentam os estudos de concessão.

6. Avaliação dos estudos para concessão do Terminal Logístico de Cargas de Petrolina.

O contrato de concessão do TECA do aeroporto de Petrolina (PE) foi assinado em 13/07/2018, com vigência de 120 meses. Conforme o site da Infraero, o complexo logístico do Aeroporto de Petrolina tem mais de 3 mil m² de área edificada e conta com 6 câmaras de armazenamento, 3 antecâmaras de resfriamento e 2 túneis de resfriamento – toda uma infraestrutura para atender ao setor de exportação, que tem o escoamento de frutas do Vale do Rio São Francisco como maior expoente na região.

- Preço Básico Inicial (PBI/LUVA) e de Preço Mínimo Mensal (PMM)

O valor mínimo mensal da concessão foi de R\$ 14.600,00/mês. Conforme contrato firmado, esse valor pode ser maior, a depender dos gatilhos de participação acordados junto aos concessionários.

Assim como no caso do TECA de Joinville, a Infraero declarou, no Memorando nº SEDE-MEM-2019/05195, que os valores de partida foram calculados tendo como base resultado líquido mensal que o terminal gerava à Infraero.

Todavia, há uma diferença no caso do TECA de Petrolina, tendo em vista que *“aquele terminal de cargas apresentou na média dos anos 2014/2016 resultado negativo anual da ordem de R\$ 164,00 mil.”*

Mais uma vez a empresa justificou que *“os valores a serem estabelecidos deveriam ser razoáveis e que ficassem acima do resultado líquido apresentado, não impactando seu fluxo de caixa”*, mas não apresentou qualquer documento que evidencie, por meio de cálculo ou avaliação econômica, como se chegou ao valor de R\$ 10.000,00 de PBI e PMM.

- Investimento

No Memorando nº 8931/DCSL(SLPM)/2017 é informado que a concessão do TECA de Petrolina é sem contrapartida de investimentos para o concessionário. Contudo, na planilha “EVE SBPL_Embasa Licitação” foram incluídas benfeitorias (adequações) da câmara fria do terminal no valor de R\$ 2.540.177,86 (aba “Premissas”).

Essa melhoria também foi citada no Relatório Mercadológico SBPL: *“Mudança do sistema de câmaras frias – a atual estrutura do sistema de câmaras frias, a qual possui mais de 20 anos sem a concorrência de todas as manutenções necessárias, está em*

situação crítica de segurança e sem possibilidade de operação de toda a sua capacidade, além de utilizar o gás de amônia como refrigerante, o qual nos traz uma série de implicações e dificuldades em atender todos os requisitos necessários.”

Conforme Memorando nº 12.220/FOIP/2017, foi informado *“que a câmara fria de congelamento é utilizada para o congelamento e/ou armazenamento de frutas, carnes, pescados, etc. Este equipamento frigorífico é produzido em diversas dimensões e personalizado para cada segmento, atendendo a uma enorme variedade de necessidades e requisitos específicos. Desta forma, tratou o dispêndio com este equipamento como sendo adequações pois entende que a instalação de câmara frigorífica não configura investimento em infraestrutura física. Tal equipamento é passível de remoção por parte do Concessionário, ao final do prazo da concessão.”*

Ao final do supracitado documento é recomendado *“que o Contrato de Concessão especifique a respeito da possibilidade de o Investidor retirar ou não as câmaras frigoríficas implantadas nas adequações ao final do projeto, uma vez que os desembolsos realizados como investimento são amortizados no decorrer do prazo do projeto e estão sujeitos a reversão ao final do prazo de concessão.”*

Sobre o assunto, a norma da Infraero NI – 13.03/E (COM) traz o seguinte entendimento:

“11.3 – Por concessão com investimentos, entende-se aquela que implica na elaboração de benfeitorias permanentes e que serão, ao término do contrato, revertidas ao patrimônio da União.”

Posto isto, uma vez que, pela definição e pelas explicações apresentadas pela empresa, a concessão é considerada sem investimentos, restou dúvida se o capital despendido pelo concessionário para as adequações ainda deveria ser considerado na projeção do fluxo de caixa.

Por outro lado, se for considerado que o capital investido deve ser incluído no fluxo de caixa projetado, deve-se observar o Memorando nº 12.220/FOIP/2017, de 12/12/2017, que menciona que o estudo considera o investimento (adaptação) desembolsado em 36 (trinta e seis) meses conforme segue:

“9.1 Investimento – o valor de investimento necessário à implantação do projeto foi estimado em R\$ 2,5 milhões, que será desembolsado em 36 meses;”

Contudo, no fluxo de caixa projetado (aba “Fluxo_Caixa” da planilha “EVE SBPL_Embasa Licitação”), o desembolso dos R\$ 2,5 milhões ocorreu apenas no ano_01.

Convém ressaltar que, em reunião, a Infraero informou que havia divergência de entendimentos à época e, por isso, a área comercial declarava ser sem investimento e a financeira, com investimento, gerando documentos controversos. Contudo, foi relatado que houve alinhamento recente entre as partes e que manual da área financeira foi alterado, mas o da área comercial ainda não.

- Prazo de Concessão

Por se tratar de concessão sem investimentos, o prazo máximo permitido é de até 120 (cento e vinte) meses, conforme norma interna vigente, o qual foi respeitado nesta concessão.

Diferentemente do Teca de Joinville, nos documentos encaminhados não resta evidenciada a prospecção por meio de reuniões com interessados, sendo descrito um único potencial investidor no Relatório Mercadológico.

Também não foram apresentadas justificativas da escolha do prazo de 120 (cento e vinte) meses, uma vez que o payback se daria em 4 anos, de acordo com a análise econômico-financeira.

- Receitas

Assim como no TECA de Joinville, a Infraero relata que analisou o comportamento do comércio exterior (importações e exportações), sendo *“possível projetar possíveis receitas tanto para cargas importadas quanto cargas a serem exportadas”*.

Ao contrário dos estudos apresentados para o Teca de Joinville, o Teca de Petrolina evidenciou a potencial receita que pode ser gerada em razão das importações e exportações, conforme aba “Comércio Exterior Petrolina” da planilha “EVE SBPL_Embasa Licitação”.

Informou ainda que *“em relação ao aumento de 20% na premissa de receita do ANO 01 se deve pela expectativa de implantação de cobrança de taxas de novos serviços conforme Ato Normativo nº 147/DC/DJ/2017”* e *“quanto à previsão de crescimento de 5% para os anos posteriores, deve-se à expectativa de que a concessionária entre em sintonia com o mercado importador/exportador e, assim, conseguir alavancar novos negócios para o Terminal de Cargas.”*

E admitiu que *“quando da previsão dessas receitas oriundas das importações erroneamente não se observou o que preconiza a Portaria Nº 169/SRA, de 17 de janeiro de 2017 (o correto, como em outros estudos, seria adotar a taxa de 1,50% e não 1,45%).”*

Registre-se que, na projeção do fluxo de caixa (aba “Premissas” da planilha “EVE SBPL_Embasa Licitação”), o valor de receita no ano 01 (R\$ 1.613.783,00) é 254,52% superior à média de faturamento dos últimos 3 (três) anos (R\$ 455.204,31).

Destarte, gerou dúvida a aplicação do potencial total de receita já no ano_01, uma vez que, conforme supramencionado, a situação da câmara fria é crítica e sem possibilidade de operação em toda a sua capacidade. Ademais as benfeitorias seriam realizadas em até 36 (trinta e seis) meses.

Sobre o tema, os técnicos da Infraero, na reunião de esclarecimentos, explicaram que, apesar da situação da câmara fria ser crítica, a substituição do atual sistema por outro com gás refrigerante é rápida e possibilitaria a completa operação de forma segura e eficiente, justificando-se a projeção de receitas.

- Despesas

Com relação às premissas de despesa, a projeção considerou apenas as despesas de pessoal, correspondente a 25% da receita total, mas que, em reunião posterior, a Infraero explicou que, por lapso, foram consideradas todas as despesas sem segregá-las nas devidas linhas.

No Memorando nº SEDE-MEM-2019/05195, comentou-se: *“ato falho, também foi a previsão dos custos em apenas 25% e não 37,5% como consta do Memorando nº 9878/FOIP/2017.”*

Como se observa, de novo faz-se necessário que a Infraero melhore os fundamentos teóricos para respaldar tecnicamente os parâmetros utilizados nas análises, objetivando dar transparência ao processo de concessão dos terminais de carga.

7. Avaliação do Rol de Responsáveis e Conformidade das Peças do Relatório de Gestão.

Em verificação ao rol de responsáveis preenchido pelo gestor no sistema *e-Contas* do Tribunal de Contas da União (TCU), identificou-se o período a descoberto de 23/11/2018 a 31/12/2018 para o Conselho de Administração, referente ao membro representante do Ministério da Defesa.

Com relação às orientações do TCU, previstas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 e orientações do anexo II da DN 170/2018 constantes no sistema *e-Contas*, alguns itens que constam da orientação relacionada à estrutura geral do Relatório de Gestão, especificamente para as estatais, não foram identificados no Relatório de Gestão da Infraero de 2018.

O Relatório de Auditoria Interna de Acompanhamento da Gestão nº 5 da Infraero, que também foi disponibilizado no sistema *e-Contas*, apresentou as manifestações dos gestores e as respectivas análises realizadas pela Auditoria Interna, sendo que os principais itens estão apresentados resumidamente conforme a seguir.

Sobre as atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos e medidas administrativas para apuração de responsabilidade por danos ao Erário, o gestor informou quais páginas do Relatório de Gestão de 2018 tratam das atividades de correição, mas estas informações não estão contemplando um panorama das atividades de correição, com a quantidade de apurações de ilícitos, os processos finalizados e os resultados destes processos, por exemplo. O gestor informou também, conforme consta do Relatório da Auditoria Interna, que, no relatório específico da área de correição, disponibilizado no sistema *e-Contas*, estão contempladas maiores informações sobre as atividades de correição. Contudo, sugere-se que o Relatório de Gestão apresente as informações mais importantes com relação a estas atividades, de forma a atender as orientações do TCU.

Com relação à política de designação de representantes nas assembleias e nos colegiados de controladas, coligadas e sociedade de propósito específico, o gestor informou que, apesar de não haver relato específico sobre o assunto, existe a descrição

da existência do Comitê de Elegibilidade, que auxilia o acionista controlador, informando ainda que poderá avaliar um melhor detalhamento para a elaboração do próximo Relatório de Gestão.

Com relação à Carta de Serviços ao Cidadão, o Relatório de Gestão apresentou um *link* de acesso ao conteúdo, mas o *link* não continha o documento indicado, e retornava uma mensagem de página não encontrada. No que se refere à Carta Anual de Políticas Públicas e à Carta Anual de Governança, o Relatório de Gestão apresentou apenas o endereço dos documentos que estão disponibilizados em seu sítio na *internet*. O documento que está relacionado no endereço refere-se à Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa de 2018, ano base 2017, e, desta forma, não está atualizado.

Com relação aos mecanismos de transparência das informações relevantes sobre a atuação da unidade, foram encontradas diversas informações pontuais sobre a transparência, mas nenhuma delas abordou os mecanismos utilizados pela empresa. A seção “*Nível 1 de excelência em Governança Corporativa*” cita, inclusive, que a Infraero implantou diversas práticas de governança corporativa para promover mecanismos de transparência, mas não ficou claro que mecanismos seriam esses. Sugere-se que na elaboração dos próximos Relatórios de Gestão o assunto seja melhor detalhado e em seção específica, de forma a facilitar o entendimento dos mecanismos utilizados pela estatal para a melhoria de sua transparência.

Não se identificou no Relatório de Gestão a vinculação dos principais riscos com os objetivos estratégicos da empresa, contudo o gestor informou sobre a apresentação do mapa de riscos demonstrando a quantidade de eventos numa matriz de probabilidade e impacto para a estratégia da empresa. No entanto, essa matriz de probabilidade e impacto não substitui a vinculação dos riscos com os objetivos estratégicos, que deve ser demonstrada na elaboração dos Relatórios de Gestão dos próximos exercícios.

Estas foram as principais considerações observadas pela Auditoria Interna da Infraero com relação ao atendimento das orientações do TCU para elaboração do Relatório de Gestão, especificamente para as estatais. Convém destacar que a Auditoria Interna detalhou essas constatações em planilha encaminhada à área responsável da empresa, juntamente com a Nota de Auditoria nº SDE-NTA-2019/00001, informando que será verificada no próximo relatório de gestão a inclusão dos itens porventura não observados em 2018.

RECOMENDAÇÕES

1 – Objetivando a melhoria da condição econômico-financeira e buscando mitigar o risco de dependência recursos da União, elaborar estudo demonstrando (i) o modelo do negócio; (ii) os riscos e as oportunidades da atividade; (iii) as expectativas de valores e fontes de receitas; (iv) além de despesas e custos associados à nova operação, (v) e incluindo a apresentação de possíveis cenários.

Achados nº 1 e 2

2 – Aperfeiçoar a formalização do processo de autorização e justificativa do prazo contratual de concessão de uso de áreas comerciais, instalações e equipamentos – acima dos limites previstos nos itens 11 e 11.1 da norma NI 13.03/E (COM), de 27/01/2011 – para que seja avaliado, documentado e autorizado em estudo/relatório específico, evidenciando as motivações dessa opção, bem como a vantajosidade para a Infraero.

Achado nº 5

3 – Proceder à alteração das normas da área comercial que tratem do conceito de concessão com investimento, de forma a alinhar o entendimento do assunto com as normas da área financeira.

Achado nº 6

4 – Normatizar o estabelecimento de requisitos mínimos para fundamentação das premissas e hipóteses utilizadas na formalização dos estudos de concessão, de forma que não restem lacunas ou dúvidas nas justificativas.

Achados nº 4, 5 e 6

5 – Fomentar a análise qualitativa e quantitativa, pela área financeira da Infraero, das premissas comerciais e mercadológicas que fundamentam a implementação de projetos/negócios prospectados.

Achado nº 4, 5 e 6

CONCLUSÃO

O trabalho buscou avaliar a gestão da INFRAERO no exercício 2018 em atendimento aos incisos IV, V e VI do art. 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e conforme escopo definido em conjunto com o Tribunal de Contas a partir da Decisão Normativa nº 172, de 12/12/2018. Tendo em vista as avaliações realizadas, verificou-se, de forma geral, a adequação dos atos da gestão, em que pese algumas ressalvas apresentadas ao longo do relatório e resumidas a seguir.

Verificou-se que o Resultado Líquido de 2018 (R\$ - 687,61 milhões) se elevou em 62,44% comparado ao exercício anterior (R\$ - 1.830,56 milhões), entretanto continuou com a tendência de sucessivos resultados negativos, verificada desde 2013, após o início das concessões dos aeroportos da rede Infraero.

Os fatores que impactaram essa melhora foram de natureza contábil, tais como (i) a variação positiva em decorrência de reversão de provisões relacionadas ao benefício pós-emprego, (ii) a suspensão de reconhecimento total da equivalência patrimonial dos aeroportos de Viracopos e Guarulhos e (iii) a diminuição das despesas financeiras decorrentes de aportes de capital realizados pela União.

Já operacionalmente, a Infraero registrou queda no Lucro Operacional Bruto, em comparação à 2017, devido a diminuição de receitas operacionais, superiores à queda registrada dos respectivos custos operacionais visto que, no exercício, houve concessão de 04 aeroportos relevantes de sua rede: Salvador, Porto Alegre, Florianópolis e Fortaleza.

Na esteira do Acórdão TCU nº 830/2019, que abordou o aspecto de empresas classificadas como não dependentes pela LRF estarem recebendo sucessivos aportes do Tesouro Nacional a ponto de sinalizar indícios de dependência destes recursos da União, constatou-se que a Infraero vem recebendo um volume considerável de recursos do acionista. Desde 2013 foram recebidos mais de R\$ 12 bilhões. Observou-se que a maior parte desses recursos se destina a aplicação em obras do PAC, bem como para manutenção da participação de 49% da Infraero nas SPE dos aeroportos de Brasília, Galeão, Confins, Guarulhos e Viracopos.

À parte esses valores, sob os quais a Infraero tem pouca ou nenhuma ingerência, apesar de ser a unidade aplicadora dos recursos, verificou-se a utilização de aportes em manutenção da infraestrutura administrativa da Infraero, como, por exemplo, a manutenção de elevadores do edifício sede da empresa, além da aplicação, em 2016 e 2017, de aportes de capital para desligamento dos empregados (PEAE - PDITA), situação já reportada por esta CGU em relatórios anteriores. Entende-se que essas situações contribuem para aumento da exposição da Infraero ao risco de dependência financeira do acionista, motivo pelo qual a empresa, considerando a diretriz do governo de concessão dos aeroportos à iniciativa privada, deve reestruturar-se e evidenciar que, a partir da nova perspectiva de atuação e objetivos apresentados no Mapa Estratégico 2019-2023, é sustentável e independente economicamente.

Ainda, decorrente da política de concessão aeroportuária, a empresa tem apresentado cada vez menor capacidade de investimento. Em 2018, por exemplo, foram investidos apenas R\$ 50 milhões com recursos próprios, o que pode ser considerado baixo, frente, por exemplo, aos R\$ 420 milhões investidos com aporte da União nas obras vinculadas ao PAC.

Por sua vez, no que tange às licitações para concessão dos terminais de carga sob administração da Infraero, constatou-se oportunidades de aprimoramento no nível de formalização das justificativas para as premissas adotadas na análise e cálculo dos parâmetros técnicos e financeiros da concessão, de modo a reduzir a exposição a riscos.

Apesar da Infraero possuir, em alguns casos, justificativas técnicas para as hipóteses utilizadas, a carência de análises e informações nos estudos e documentos apresentados dificulta a avaliação da adequação de premissas. Assim, devido às limitações dessas informações sobre os processos e pelas outras desconformidades identificadas, não é possível afirmar que os parâmetros e hipóteses utilizados são suficientes para tratar o risco de o valor das concessões estarem subavaliadas.

ANEXOS

I – Quadro de Aportes e Fontes de Investimentos Realizados pela Infraero em 2018.



QUADRO DE ORIGEM E APLICAÇÕES DE RECURSOS

DISCRIMINAÇÃO	VALOR
ORIGEM	1.465.121.152
Saldos de Aporte de Exercícios Anteriores	353.164.163
Valores Recebidos de Aportes no Exercício de 2018	1.061.956.989
Recursos Próprios	50.000.000
USOS	1.056.963.759
Investimentos em Imobilizados	522.336.590
Aplicações em Inversões Financeiras - SPE	534.627.169
SALDO APORTES	408.157.393

AÇÃO	PAC	DEP	DESCRIÇÃO	REALIZADO POR FONTE DE RECURSO			
				UNIÃO DIRETO	SALDO DE EXERC ANT	PRÓPRIO	Realizado Total
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC				333.186.808	86.996.267	-	420.183.075
2017.1F53.0016	SIM	SBMQ	Construção de Terminal de Passageiros no Aeroporto Internacional de Macapá - Alberto Alcolumbre (AP)	68.950.526	57.322.448		126.272.974
2017.1F56.0042	SIM	SBFL	Adequação do Aeroporto Internacional de Florianópolis (SC)	23.432.065	8.706	-	23.440.771
2017.1J95.0032	SIM	SBVT	Adequação do Aeroporto Internacional de Vitória - Eurico de Aguiar Salles (ES)	-	16.552.681	-	16.552.681
2017.1J98.0051	SIM	SBCY	Adequação do Terminal de Passageiros do Aeroporto Internacional de Cuiabá - Marechal Rondon (MT)	178.072	-	-	178.072
2017.7H34.0035	SIM	SBKP	Adequação do Aeroporto Internacional de Campinas/Viracopos (SP)	15.278.148	-	-	15.278.148
2017.10ZA.0031	SIM	SBCF	Adequação do Aeroporto Internacional de Confins/Tancredo Neves (MG)	9.975.165	-	-	9.975.165
2017.12LD.0029	SIM	SBSV	Adequação do Aeroporto Internacional de Salvador - Dep. Luís Eduardo Magalhães (BA)	6.278.311	553.892	-	6.832.203
2017.12LF.0043	SIM	SBPA	Adequação do Aeroporto Internacional de Porto Alegre - Salgado Filho (RS)	1.971.222	-	-	1.971.222
2017.145V.0028	SIM	SBAR	Ampliação da Infraestrutura do Aeroporto de Aracaju (SE)	6.105.417	-	-	6.105.417
2017.145X.0033	SIM	SBME	Adequação do Aeroporto de Macaé (RJ)	-	55.125	-	55.125
2017.157L.0001	SIM	NAC	Adequação da Infraestrutura Aeroportuária	201.017.882	12.503.415	-	213.521.297
DEMAIS INVESTIMENTOS - NÃO PAC				-	52.153.515	50.000.000	102.153.515
2017.4099.0001	NÃO	NAC	Manutenção da Infraestrutura Aeroportuária	-	49.080.018	32.000.000	81.080.018
0807.4102.0001	NÃO	NAC	Manutenção e Adequação de Bens Móveis, Veículos, Máquinas e Equipamentos	-	666.839	2.000.000	2.666.839
0807.4103.0001	NÃO	NAC	Manutenção e Adequação de Ativos de Informática, Informação e Teleprocessamento	-	2.406.659	16.000.000	18.406.659
INVESTIMENTOS APORTE DE CAPITAL - SPE				481.627.169	53.000.000	-	534.627.169
00MU	SIM	SBKP	Aporte Sociedade De Propósito Especifico De Campinas	142.100.000	-	-	142.100.000
00MU	SIM	SBCF	Aporte Sociedade De Propósito Especifico De Confins		-	-	-
00MU	SIM	SBGL	Aporte Sociedade De Propósito Especifico De Galeão	18.050.000	53.000.000	-	71.050.000
00MU	SIM	SBGR	Aporte Sociedade De Propósito Especifico De Guarulhos	321.477.169	-	-	321.477.169
T O T A L				814.813.977	192.149.782	50.000.000	1.056.963.759

Fonte: Resposta da Infraero à Solicitação de Auditoria 201900350/04.

II – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

A Infraero, por meio dos expedientes Ofício SEDE-OFI-2019/02779, que encaminhou o Despacho nº SEDEDES-2019/10293 e o Relatório Técnico de Avaliação do Relatório Preliminar, apresentou sua manifestação sobre os resultados encaminhados em versão preliminar do Relatório nº 201900350. A seguir, são apresentados os posicionamentos e a análise da equipe de auditoria acerca das alegações efetuadas pela UPC:

Achado 2: Avaliação da situação econômico-financeira da Infraero em 2018, a partir dos resultados divulgados nas Demonstrações Contábeis.

Por meio do expediente recebido, a Infraero apresentou a seguinte manifestação sobre o item em destaque:

“5. Com a efetivação dessas medidas a Empresa voltou a apresentar resultado operacional recorrente positivo. As receitas operacionais, tarifárias e comerciais, geradas com as operações dos aeroportos foram suficientes para os pagamentos das despesas de custeio dos serviços (pessoal, serviços contratados, material de consumo, serviços públicos e despesas gerais).

6. O quadro a seguir demonstra que, com a adoção deste conjunto de medidas, a Infraero apresentou resultado recorrente positivo. Para efeito de análise considerada a incorporação do Ataero nos anos de 2015 e 2016 (oriunda da citada remissão dos débitos), verifica-se que o resultado operacional recorrente da Infraero, que financia todas suas despesas de custeio, se apresenta positivo em todos os semestres.

Descrição	Em R\$ milhões							
	1º SEM/15	2º SEM/15	1º SEM/16	2º SEM/16	1º SEM/17	2º SEM/17	1º SEM/18	2º SEM/18
Receita Operacional	1.306,1	1.412,6	1.459,6	1.487,2	1.634,8	1.759,4	1.379,7	1.477,2
Despesa Operacional	1.370,7	1.569,7	1.455,6	1.611,8	1.474,6	1.414,3	1.247,4	1.446,0
Resultado Operacional	(64,6)	(157,0)	4,0	(124,6)	160,2	345,1	132,3	31,3
Remissão ataero	234,5	473,7	240,4	482,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Resultado Operacional Ajuste Ataero	169,9	82,2	244,4	117,2	160,2	345,1	132,3	31,3

7. Avaliando-se os resultados recorrentes anuais, com a incorporação do Ataero, relativos ao período de 2013 a 2018, verifica-se que em todos eles apurou-se lucro, conforme demonstrado no quadro a seguir. O quadro demonstra, ainda, que excluindo do prejuízo líquido apurado em cada exercício os valores relativos à equivalência patrimonial, às Obras em Bens da União, provisões, atualização dos Adiantamento para Futuro Aumento de Capital – AFAC e depreciação de bens, os quais não geraram impacto financeiro no caixa da Empresa, a Infraero apurou resultado positivo em todos os exercícios realizados após o início do programa de concessão de aeroportos.

Descrição	Em R\$ milhões					
	2013	2014	2015*	2016*	2017	2018
Resultado Operacional Recorrente	93,8	617,9	252,0	361,5	505,4	163,5
Prejuízo Líquido	(2.641,7)	(1.524,6)	(2.576,0)	(269,5)	(1.830,6)	(687,6)
Equivalência Patrimonial	31,4	(238,5)	(826,4)	(632,4)	(1.189,0)	(823,0)
Obras em Bens da União	(1.430,2)	(1.197,1)	(930,9)	(641,5)	(513,6)	(443,1)
Provisões	(1.084,8)	(352,1)	(800,8)	108,7	47,1	568,8
Atualização do AFAC	(78,5)	(182,4)	(145,3)	(409,7)	(366,7)	(58,6)
Depreciação de bens	(91,0)	(101,3)	(133,5)	(122,8)	(143,2)	(106,8)
Lucro Líquido antes de Equivalência/OBU/Outros	11,4	546,7	260,8	1.428,1	334,9	175,0

* Considera a incorporação do Ataero

8. Esta conclusão é confirmada com a avaliação do desempenho do fluxo de caixa da Infraero. No período de 2014 a 2018, verifica-se que as entradas de caixa operacional da Empresa, considerando a incorporação do Ataero e excluindo qualquer aporte do acionista, foram superiores às saídas de caixa, configurando uma geração de caixa positiva, com exceção apenas do exercício de 2017, onde apurou-se déficit de caixa de R\$ 19,8 milhões, coberto por saldos de caixa de recursos próprios, conforme quadro a seguir.

	Em R\$ milhões				
	2014	2015	2016	2017	2018
Entradas	3.813,2	3.356,5	4.075,0	3.573,8	3.337,3
Saídas	3.377,9	3.309,3	3.776,9	3.593,7	3.166,5
Geração de Caixa Próprio	435,3	47,2	298,1	(19,8)	170,8
Saldo Final	23,2	70,5	368,5	348,7	519,5

...”

Análise da Equipe de Auditoria

A manifestação da Infraero objetivou demonstrar sua capacidade financeira (geração de caixa). Contudo, a equipe de auditoria avaliou a situação econômico-financeira da Infraero a partir das Demonstrações Contábeis, levando em consideração fatores econômicos e contábeis. Assim, entende-se as informações não alteram o achado, mas o complementam sob outro ponto de vista.

Achado 3: Recebimento de recursos da União, por parte da Infraero, com indícios de dependência financeira do acionista.

Por meio do expediente recebido, a Infraero apresentou a seguinte manifestação sobre o item em destaque:

“9. No Orçamento Fiscal da Lei Orçamentária Anual 2016 foi prevista a transferência de recursos para a Infraero dar continuidade ao desligamento de empregados no Programa Especial de Adequação do Efetivo – PEAE. Foram transferidos R\$ 530,8 milhões de recursos do Governo Federal. Este programa objetiva adaptar o efetivo desta Empresa em face da nova realidade decorrente da concessão de aeroportos à iniciativa privada.

Em R\$ milhões

Descrição	2016				2017		Total
	1º Trim	2º Trim	3º Trim	4º Trim	1º Trim	2º Trim	
Saldo Inicial de Caixa - PDITA	(2,0)	20,8	(33,1)	85,3	220,1	(53,5)	0,0
Aporte de Capital - PDITA	50,0	85,0	184,3	211,5	0,0	0,0	530,8
Indenizações	(31,0)	(33,7)	(263,4)	(76,8)	(33,5)	(92,4)	(530,8)
Saldo Disponível	17,1	72,2	(112,2)	220,1	(53,5)	(49,9)	0,0
Nº de empregados desligados	131	28	753	225	99	526	1.762

10. Com os recursos repassados pelo Governo Federal foram desligados 1.762 empregados por meio do Programa de Incentivo à Transferência e à Aposentadoria – PDITA e do Desligamento Incentivado – DIN. Estima-se que estes recursos são recuperados, com a redução de despesas de pessoal, em aproximadamente 19 meses.

11. Conforme demonstrado no gráfico a seguir os recursos repassados pelo Governo Federal foram recuperados entre o 4º Trimestre/2017 e o 1º Trimestre/2018, sendo que até o momento a economia gerada com os desligamentos dos 1.762 empregados está estimada em R\$ 1.344,5 milhões.



12. Em decorrência do programa de concessão de aeroportos a Infraero perdeu a capacidade que possuía de realizar investimentos com recursos próprios nos aeroportos da União. Com isso, a partir de 2012 parcela significativa dos investimentos foram realizados com recursos transferidos pelo Governo Federal por meio de aumento da participação da União no capital da Infraero, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Em R\$ milhões

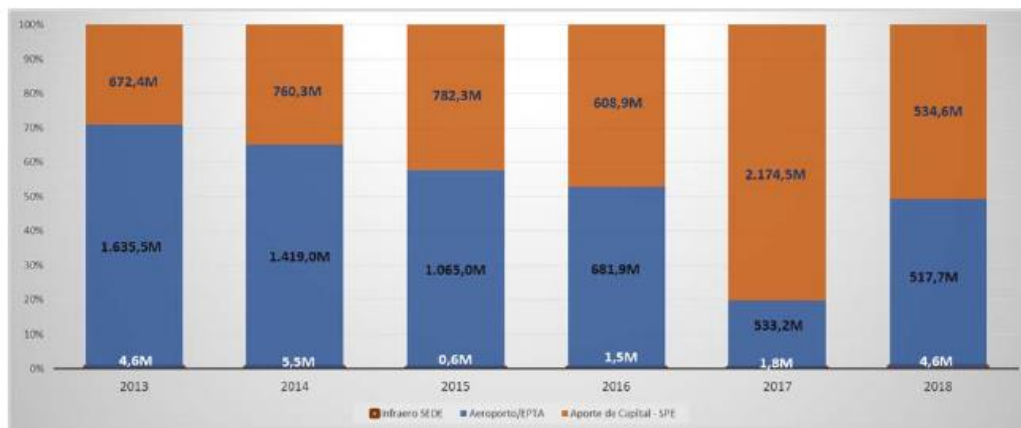
Descrição	2013	2014	2015	2016	2017	2018
União	1.992,7	2.184,8	1.847,9	1.292,3	2.709,5	1.007,0
Próprio	319,8	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0
Total	2.312,5	2.184,8	1.847,9	1.292,3	2.709,5	1.057,0

13. Os recursos transferidos pela União foram aplicados pela Infraero prioritariamente em investimentos em obras e serviços de engenharia na construção, ampliação e modernização da infraestrutura aeroportuária, bem

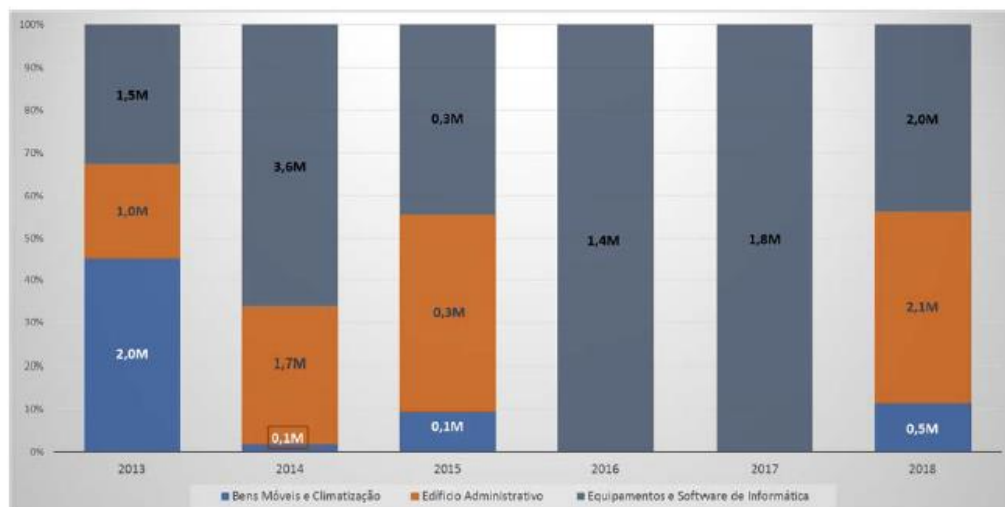
como aporte de capital nas Sociedades de Propósito Específico – SPE, concessionárias dos aeroportos de Brasília, Campinas, Confins, Galeão e Guarulhos, as quais a Infraero é sócia minoritária com 49% do Capital Social.

14. Destaca-se que mesmo com a situação financeira delicada, em decorrência da concessão de aeroportos superavitários, a Infraero destinou mais de R\$ 350 milhões no período para execução de investimentos na infraestrutura aeroportuária após o início do programa de concessão de aeroportos.

15. Conforme demonstrado no gráfico a seguir, em média 0,2% dos recursos para investimentos foram aplicados em obras e equipamentos na Sede e Centros de Suporte aos aeroportos e unidades de navegação aérea, ou seja, R\$ 18,3 milhões dos R\$ 11.403,9 milhões investidos no período de 2013 a 2018. (grifo nosso)



16. Destaca-se que parcela significativa dos investimentos realizados pela Sede e Centros de Suporte (0,2% do total da Empresa) representam aquisição de equipamentos e sistemas de informática que atendem toda a rede da Infraero, tais como: sistemas operacionais, sistema financeiro, sistema de gestão de estacionamento e do Terminal de Carga aérea, dentre outros, ou seja, dos R\$ 18,3 milhões investidos na Sede/Centros e Suporte R\$ 10,5 milhões foram investimentos em equipamentos/software de TI.



17. Especificamente em relação ao ponto constante na página 4, parágrafo 6 do Relatório Preliminar apresentado, temos:

“Desde 2013 a Infraero recebeu mais de R\$ 12 bilhões de aportes da União. Verificou-se que parte desses valores foram utilizados em investimentos alheios à infraestrutura aeroportuária. Entende-se que essas situações são indícios de dependência financeira do acionista, motivo pelo qual a empresa, considerando a diretriz do governo de concessão dos aeroportos à iniciativa privada, deve reestruturar-se e evidenciar que, a partir da nova perspectiva de atuação e objetivos apresentados no Mapa Estratégico 2019-2023, é sustentável e independente economicamente.”

18. Conforme apresentado na reunião, a expressão “investimentos alheios à infraestrutura aeroportuária” pode não representar com clareza a realidade apresentada, já que não é possível conceber que exista governança suficiente sem a alocação de pessoal em atividades de gestão e desenvolvimento na SEDE da Empresa, por exemplo, na atividade Estratégica de gestão e desenvolvimento de sistemas e na gestão comercial em geral, **em outras palavras, os valores destacados como investimentos em elevadores no edifício SEDE e equipamentos em Informática são indispensáveis para o andamento das atividades aeroportuárias considerando a atuação na esfera corporativa e comercial da Empresa.** Um exemplo contundente desse cenário é a comercialização realizada do Sistema Tecaplus, que é mantido e aprimorado pela Infraero, onde temos ao menos 5 contratos vigentes com o valor global superior a R\$ 11 milhões de reais de receitas, ou seja, os investimentos, por exemplo, no parque tecnológico são indispensáveis não somente para a manutenção da operacionalidade dos Aeroportos atuais da Rede Infraero, mas também para o desenvolvimento de oportunidades de negócio, como o sistema em questão, que se encontra contratado com as operadoras dos Aeroportos de Confins (TC: 220190010004), Florianópolis (220190010006), Fortaleza (220190010008), Porto Alegre (TC: 220190010009) e Salvador (TC: 220190010007). (grifo nosso)

19. Dessa forma, como sugestão, apresenta-se o seguinte texto como alternativa (alterações sublinhadas):

Desde 2013 a Infraero recebeu mais de R\$ 12 bilhões de aportes da União. Verificou-se que parte desses valores foram utilizados em investimentos indiretos, voltados para a gestão corporativa e comercial da infraestrutura aeroportuária na SEDE ou em Unidades de Suporte da Empresa. Entende-se que essas situações se configuram como um amadurecimento da atuação da Empresa, em consonância com a diretriz do governo de concessão dos aeroportos à iniciativa privada, que prevê que a Empresa deva reestruturar-se e evidenciar que, a partir da nova perspectiva de atuação e objetivos apresentados no Mapa Estratégico 2019-2023, é sustentável e independente economicamente.

20. Oportuno ressaltar que essa alteração influencia diretamente outras passagens do relatório, como por exemplo, no primeiro parágrafo da página 26 e no sétimo parágrafo da página 39.”

Análise da Equipe de Auditoria

Apesar da economia gerada pelo desligamento de empregados utilizando-se de recursos repassados pela União, bem como a pouca representatividade dos investimentos aplicados em obras e equipamentos na Sede e Centros de Suporte aos aeroportos e unidades de navegação aérea (média de 0,2% do total), ressalta-se que a LRF não traz exceções ao volume de aplicação dos recursos recebidos da União e utilizados para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral.

Assim sendo, até que se tenha norma específica sobre o assunto, foram efetuados refinamentos na análise, que não comprometem a essência do achado, mantendo-se a posição de alerta ao risco de dependência crescente de recursos externos.

Achado 5: Política de concessão dos Terminais de Carga dos aeroportos.

Por meio do expediente recebido, a Infraero apresentou a seguinte manifestação sobre o item em destaque:

21. Em relação às recomendações relativas à política de concessão de Terminais de Carga Aérea encaminhamos abaixo os seguintes pontos:

22. Com relação ao ponto constante na página 4, parágrafo 7 do mesmo documento, temos:

No que tange às licitações para concessão dos terminais de carga sob administração da Infraero, constatou-se baixo nível de formalização das justificativas para as premissas adotadas nas análises e cálculos dos parâmetros técnicos e financeiros da concessão, elevando o risco de informações e valores inadequados.”

23. Conforme discutido, inclusive em reunião prévia com membros da equipe do CGU, entendemos que a referida passagem poderia representar a realidade com maior clareza se contivesse, por exemplo, o seguinte teor (alterações sublinhadas):

No que tange às licitações para concessão dos terminais de carga sob administração da Infraero, constatou-se oportunidades de aprimoramento no nível de formalização das justificativas para as premissas adotadas nas análises e cálculos dos parâmetros técnicos e financeiros da concessão, de modo a reduzir a exposição indesejada a riscos não conhecidos em projetos que não sejam de conhecimento prévio da Empresa, como é o caso das concessões em tela.

24. Oportuno ressaltar que essa alteração influencia diretamente outras passagens do relatório, como por exemplo, no segundo parágrafo da página 40.

25. Em relação ao ponto constante na página 34, parágrafo 1, temos:

“Apesar disso, no fluxo de caixa projetado, o desembolso de R\$ 22,9 milhões foi considerado integralmente no ano_01.”

26. *Conforme discutido, inclusive em reunião prévia com membros da equipe do CGU, entendemos que a referida passagem poderia representar a realidade com maior clareza se contivesse, por exemplo, o seguinte teor (alterações sublinhadas):*

Apesar disso, no fluxo de caixa projetado, o desembolso de R\$ 22,9 milhões foi considerado integralmente no ano_01. Segundo técnicos da Infraero, essa prática é adota da visando aumentar o nível de conservadorismo nas avaliações econômicas dos projetos.

27. *Oportuno ressaltar que essa alteração influencia diretamente em outras passagens do relatório, como por exemplo, no segundo parágrafo da página 37.*

Análise da Equipe de Auditoria

Os gestores não apresentaram novas evidências que alterassem o teor do achado de auditoria, apenas sugeriram modificações no texto, as quais foram deferidas de forma parcial.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
CERTIFICADO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

Certificado: 201900350

Unidade Auditada: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2018

1. Tendo em vista o escopo de auditoria previamente acordado com o Tribunal de Contas da União e os registros consignados no Relatório de Auditoria nº 201900350, expresso a seguinte opinião sobre a gestão da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), no período de 01/01/2018 a 31/12/2018.

2. Destaca-se, de início, que foi acordado com o Tribunal de Contas da União que o escopo da auditoria - além da análise da conformidade das peças que compõem a prestação de contas - seria limitado aos seguintes temas: (a) principais variações nas demonstrações contábeis do exercício sob exame; (b) gestão das participações nos aeroportos concessionados; e (c) licitações de terminais de carga (Tecas).

3. No que concerne aos resultados contábeis, em 2018, a Infraero apresentou um prejuízo contábil de R\$ 687 milhões. Em 2017, o prejuízo foi de R\$ 1,8 bilhão. Em que pese o prejuízo da companhia em 2018 ter sido menor do que o observado no exercício anterior, foi mantida a tendência - verificada, a partir de 2013, após o início das concessões dos aeroportos - de sucessivos resultados negativos.

4. Salienta-se que a diminuição do prejuízo não decorreu de melhoria operacional da empresa estatal, mas, decorreu, por exemplo, da reversão de quase R\$ 1 bilhão do passivo advindo das obrigações de benefício pós-emprego, tendo em vista a instituição de novo modelo de custeio do plano médico dos empregados. A Infraero registrou queda no lucro operacional bruto, em relação a 2017, uma vez que, no exercício de 2018, foi efetivada a concessão de 4 (quatro) aeroportos relevantes de sua rede, situados nas cidades de Salvador, Porto Alegre, Florianópolis e Fortaleza.

5. Em direção similar, convém pontuar que, desde 2013, a Infraero recebeu mais de R\$ 12 bilhões de aportes da União. Verificou-se que parte substancial desse valor foi aplicado em bens da União (aeroportos) e em aportes para a manutenção das participações acionárias (de 49%) que a empresa estatal detém nos aeroportos de Guarulhos, Viracopos, Galeão, Brasília e Confins. Apesar disso, uma parte reduzida foi utilizada em dispêndios não diretamente ligados à infraestrutura aeroportuária, sendo voltados para a gestão corporativa e comercial da sua sede ou em unidades de suporte da empresa. A título exemplificativo, em 2016 e 2017, foram utilizados aportes da União para o pagamento de indenizações relativas aos planos de desligamento de empregados e, em 2018, em manutenção de elevadores do edifício sede da empresa. Tendo como critérios balizadores os recentes posicionamentos do Tribunal de Contas da União sobre a questão da

dependência das empresas estatais (por exemplo, Acórdãos nº 15.653/2018, 830/2019 e 1.281/2019), sem desconsiderar, contudo, que a temática ainda carece de regulamentação que clarifique procedimentos, fluxos e critérios para a reclassificação de uma estatal (de não dependente para dependente), a equipe de auditores apontou o risco de a Infraero ser incluída entre as empresas passíveis de serem enquadradas como dependentes.

6. Em decorrência de sua situação econômico-financeira e tendo em vista a diretriz governamental de concessão dos principais aeroportos da Infraero à iniciativa privada, é imperioso que a empresa readeque sua perspectiva de atuação. Nesse sentido, foi recomendado à Infraero que elabore estudo com o objetivo de buscar soluções para incrementar seu desempenho econômico-financeiro e mitigar o risco de dependência de recursos da União.

7. Em relação à participação da Infraero nos aeroportos concessionados, foi relatado que, em termos de equivalência patrimonial, o saldo dos investimentos realizados nos aeroportos de Brasília, Belo Horizonte (Confins), Rio de Janeiro (Galeão), Guarulhos e Campinas (Viracopos), ao final de 2018, representava apenas 39,3% do valor até então aportado pela estatal. A equipe de auditores apontou que os prejuízos reconhecidos pela Infraero concernentes aos aeroportos de Viracopos e Guarulhos são maiores que o capital investido. Ademais, foi destacado que a empresa está produzindo relatórios trimestrais com o intuito de subsidiar eventual decisão sobre a manutenção ou não da participação da Infraero nos cinco aeroportos.

8. No que tange às licitações para concessão dos terminais de carga sob administração da Infraero, constatou-se o baixo nível de formalização das justificativas para as premissas adotadas nas análises e nos cálculos dos parâmetros técnicos e financeiros da concessão, elevando o risco de informações e valores inadequados. Apesar de a empresa estatal possuir, em alguns casos, justificativas técnicas para as hipóteses utilizadas, a carência de análises e informações formalizadas nos estudos e documentos examinados pela equipe de auditores prejudicou a avaliação da adequação das premissas adotadas. Diante disso, a equipe de auditores relatou que não foi possível afirmar que os parâmetros e hipóteses utilizados pela empresa são suficientes para tratar o risco de o valor das concessões estarem subavaliadas. Foi, então, recomendado à estatal, entre outros, que estabeleça, em norma, os requisitos mínimos para fundamentação das premissas e hipóteses utilizadas na formalização dos estudos de concessão, de forma que não restem lacunas ou dúvidas nas justificativas.

9. Diante do exposto, em função dos exames realizados sobre o escopo selecionado, consubstanciados no que foi trazido nos parágrafos precedentes, propõe-se o encaminhamento das contas dos integrantes do rol de responsáveis da Infraero como REGULAR. Ressalta-se que, entre os responsáveis certificados por regularidade, há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 13, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 172/2018.

10. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU foram entregues ao TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.