



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

AGENCIA NACIONAL DE AVIACAO CIVIL

Exercício 2017

31 de julho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL**

Unidade Examinada: **AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL**

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

Ordem de Serviço: **201800427**

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 Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O presente trabalho (Auditoria Anual de Contas - AAC) é uma auditoria realizada anualmente e objetiva avaliar os principais resultados alcançados pelo Gestor público, enfatizando-se a eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo pela unidade auditada, ressaltando-se eventuais falhas que impactaram o atingimento de resultados, além de destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade, informando também as providências corretivas necessárias e as que estão em andamento e/ou previstas.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Trata-se de auditoria que faz parte do processo anual de contas, conforme estabelecido nas Decisões Normativas do TCU nº 161/2017 e nº 163/2017, e na Portaria TCU nº 65/2018.

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

Como principais conclusões do trabalho realizado, merecem destaque: a) necessidade de definição da forma de atuação da ANAC nas concessões, principalmente da sua participação nos EVTEA's; b) sucessivas prorrogações de prazo para análise de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro; c) falhas no controle gerencial dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS); e, d) elevado estoque de PAS pendentes de análise na segunda instância.

Em face das conclusões acima, as principais recomendações emitidas foram: a) definir junto à SAC/MTPA a institucionalização da forma de participação da ANAC na elaboração dos estudos de EVTEA, bem como a definição de prazos razoáveis para a execução de etapas próprias da Agência; b) apresentar resultados do plano de ação para a implantação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores e para a diminuição do estoque de processos pendentes de análise.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC: Auditoria Anual de Contas
AIR: Análise de Impacto Regulatório
ANAC: Agência Nacional de Aviação Civil
ASJIN: Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância
AUDIN: Auditoria Interna
BSB: Aeroporto Internacional de Brasília
CGTA: Condições Gerais de Transporte Aéreo
CGU: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CGU-PAD: Sistema de Gestão de Processos Disciplinares
CHT: Carteira de Habilitação Técnica
CISSET: Secretaria de Controle Interno da Presidência da República
CNF: Aeroporto Internacional de Minas Gerais/Confins
COBIT: *Control Objectives for Information and Related Technologies*
COSO: *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*
CRG: Corregedoria
DAC: Departamento de Aviação Civil
DEPSA: Departamento de Política de Serviços Aéreos
DIR-P: Diretor Presidente
DN: Decisão Normativa
EVTEA: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FAPAN: Formulário de Análise para a Proposição de Atos Normativos
GCEP: Gerência de Certificação de Pessoal
GCOI: Gerência de Organizações de Instrução
GCON: Gerência de Regulação das Relações de Consumo
GCTA: Gerência de Operações de Empresas de Transporte Aéreo - 121
GEAC: Gerência de Acompanhamento de Mercado
GERE: Gerência de Regulação Econômica
GFIS: Gerência de Fiscalização
GGFS: Gerência-Geral de Fiscalização de Serviços Aéreos
GIG: Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão
GNOP: Gerência de Normas e Projetos
GNOS: Gerência de Normas Operacionais e Suporte
GOAG: Gerência de Operações da Aviação Geral
GRU: Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos
GTAA: Gerência Técnica de Análise de Autos de Infração
IN: Instrução Normativa
ISACA: *Information Systems Audit and Control Association*
JR: Junta Recursal
MMA: Mecânico de Manutenção Aeronáutica
MPR: Manual de Procedimentos
MTPA: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
NAT: Aeroporto Internacional de Natal
PAINT: Plano Anual de Auditoria Interna
PAS: Processo Administrativo Sancionador
PPI: Programa de Parceria de Investimento
PVC: Policloreto de polivinila

RAINT: Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna
RBA: Receita Bruta Anual
RBAC: Regulamento Brasileiro da Aviação Civil
SAC: Secretaria da Aviação Civil
SAF: Superintendência de Administração e Finanças
SAR: Superintendência de Aeronavegabilidade
SAS: Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos
SCP: Sistema de Controle de Processos
SEI: Sistema Eletrônico de Informações
SFI: Superintendência de Ação Fiscal
SIA: Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária
SiCAR: Sistema de controle e acompanhamento de recomendações
SINTAC: Sistema Integrado de Aviação Civil
SISCEP: Sistema de Certificação de Pessoal
SISHAB: Sistema de Habilitação
SPI: Superintendência de Planejamento Institucional
SPO: Superintendência de Padrões Operacionais
SPR: Secretaria de Política Regulatória de Aviação Civil
SRA: Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos
SRE: Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado
SSO: Superintendência de Segurança Operacional
STI: Superintendência de Tecnologia de Informação
TCU: Tribunal de Contas da União
TI: Tecnologia da Informação
UAIG: Unidade de Auditoria Interna Governamental
UPC: Unidade Prestadora de Contas
VCP: Aeroporto Internacional de Viracopos/Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	11
1. PARTICIPAÇÃO INFORMAL DA ANAC NO PROCESSO DE CONCESSÃO DE AEROPORTOS, NO QUE TANGE À ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA E AMBIENTAL	11
2. FALHAS NOS CONTROLES INTERNOS E SUCESSIVAS PRORROGAÇÕES DE PRAZO PARA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE REVISÃO EXTRAORDINÁRIA DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO	15
3. FALHA NA GESTÃO DOS AUTOS DE INFRAÇÃO E MULTAS	19
3.1 CONTROLE INEFICAZ DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.	21
3.2 PRESCRIÇÃO DE 1.144 PAS E ARQUIVAMENTO DE QUASE A TOTALIDADE DESTES POR AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PARA A APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE	23
4. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO NO PROCESSO DE DESREGULAMENTAÇÃO DAS FRANQUIAS DE BAGAGEM	29
5. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO DE MECÂNICOS DE MANUTENÇÃO AERONÁUTICA.	33
6. FALHAS NO CADASTRAMENTO E ATUALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES DOS PROCESSOS DISCIPLINARES NO SISTEMA CGU-PAD.	37
7. EXECUÇÃO DO PLANO ANUAL DE AUDITORIA INTERNA – PAINT	38
8. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS PEÇAS E DO ROL DE RESPONSÁVEIS	42
9. CUMPRIMENTO DE DELIBERAÇÕES DO TCU	43
RECOMENDAÇÕES	44
CONCLUSÃO	46
ANEXOS	48
ANEXO I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	48
ANEXO II – AUDITORIA COMPARTILHADA CGU E AUDIN/ANAC - RELATÓRIO DE AUTOAVALIAÇÃO DE CONTROLES Nº 2018/010	92
ANEXO III - AUDITORIA COMPARTILHADA CGU E AUDIN/ANAC – RELATÓRIO ANAC Nº 2018/003	102
ANEXO IV – QUADRO COM O TEMPO DECORRIDO PARA REGISTRO NO SISTEMA CGUPAD DOS PROCESSOS INSTAURADOS EM 2017.	115
ANEXO V – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES APRESENTADAS PELA ANAC AO RELATÓRIO DE GESTÃO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2017.	117

INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi realizado em Brasília – DF, com o objetivo de avaliar a gestão da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), referente ao exercício de 2017, de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço nº 201800427, e em atendimento ao inciso II do Art. 74, da Constituição Federal de 1988, bem como da Instrução Normativa (IN) nº 03, de 09 de junho de 2017 e da IN nº 08, de 06 de dezembro de 2017.

A auditoria interna governamental, conforme a IN CGU nº 03, de 09 de junho de 2017, é uma 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.

A presente auditoria está relacionada ao processo anual de prestação de contas das entidades públicas federais. Segundo o Manual de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União (CGU), de março de 2018:

*"Auditoria Anual de Contas – AAC: auditoria de caráter anual que tem por objetivos: **avaliar os principais resultados alcançados**, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo (ou equivalentes) pela unidade auditada; **informar e destacar as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade e destacar as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, informando as providências corretivas necessárias, as que estão em andamento e/ou previstas**".*

Além disso, a AAC realizada pela CGU visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

A presente avaliação da gestão da ANAC também visa observar o nível de governança, e se este concorre para o alcance dos objetivos da organização nos termos do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

A ANAC é autarquia federal de regime especial e está vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Conforme a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 (Lei de criação da ANAC), compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

De acordo com o Relatório de Gestão da ANAC, gestão 2017, os macroprocessos organizacionais da agência são:

I – Regulamentação (finalístico): compreende os processos relacionados ao estabelecimento de requisitos a entidades do Sistema de Aviação Civil por meio da elaboração e atualização de atos normativos de competência da ANAC;

II - Certificação e Outorga (finalístico): compreende os processos relacionados à verificação do atendimento a requisitos estabelecidos em atos normativos para que produto, empresa,

processo, serviço ou pessoa possa prestar serviços, executar atividades ou ser operador dentro do Sistema de Aviação Civil;

III – Fiscalização (finalístico): compreende os processos relacionados à verificação da conformidade de produtos, empresas, processos, serviços ou pessoas que atuam de forma lícita ou ilícita dentro do Sistema de Aviação Civil e a respectiva ação da Agência em caso de não conformidade;

IV - Relações Institucionais (apoio): compreende os processos de relacionamento da ANAC com entes externos, dentro e fora do Sistema de Aviação Civil, à exceção dos processos já relacionados a outros macroprocessos; e

V - Gestão Interna (apoio): compreende processos de suporte ou de gestão cujos clientes são servidores e áreas internas da Agência, de forma a manter ou melhorar processos internos, competências, estrutura e infraestrutura administrativa.

Considerando os macroprocessos da agência, bem como a maturidade da própria unidade na execução dos seus processos, com mapeamento de processos institucionalizados, definiu-se o escopo da auditoria junto ao TCU. Registra-se que também foi considerada a capacidade técnica da unidade de auditoria interna do órgão, que tem como resultado relatórios de auditoria bem elaborados e fundamentados, com achados relevantes que podem ser explorados.

O escopo da auditoria foi discutido em reunião realizada no dia 14 de março de 2018 com a Secretaria de Infraestrutura de Rodovias e Aviação (SeinfraRodoviaAviação/TCU). Diante do acordo em Ata de Reunião, a equipe de auditoria direcionou esforços para as seguintes questões de auditoria:

1. **Concessão de aeroportos** – Os processos de concessão de aeroportos foram conduzidos pela ANAC e pela SAC de forma técnica e célere?
2. **Revisão do Equilíbrio Econômico-Financeiro** - Os pedidos de revisão do Equilíbrio Econômico-Financeiro são analisados tempestivamente e bem fundamentados tecnicamente?
3. **Gestão de Autos de Infração e Multas** - A estrutura e os fluxos dos processos de Auto de Infração e Multas são eficazes? Quais as medidas tomadas pela ANAC para tratar os processos prescritos?
4. **Desregulamentação das franquias de bagagens** – A Análise de Impacto Regulatório (AIR) orientou e subsidiou a tomada de decisão no processo de desregulamentação das franquias de bagagens? Os processos decisórios são transparentes e tecnicamente bem elaborados?
5. **Certificação e habilitação de pessoal da aviação civil** – Há tempestividade na certificação e na habilitação dos profissionais de aviação civil, especificamente quanto à categoria Mecânico de Manutenção Aeronáutica?
6. **Avaliação CGU-PAD** - A Corregedoria da ANAC registra as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no CGU-PAD, e tempestivamente?
7. **Execução do Plano Anual de Auditoria Interna - PAINT** - As recomendações emitidas pela Auditoria Interna (AUDIN) da ANAC são atendidas tempestivamente?
8. **Conformidade das peças do processo de contas** – Os relatórios e pareceres sobre a gestão dos responsáveis pela ANAC estão em conformidade com as normas e orientações? O rol de

responsáveis está em conformidade com a lei e com as orientações do Sistema E-Contas¹? (DN TCU nº 161/2017, da Portaria TCU nº 65/2018 e da DN TCU nº 163/2017).

9. Cumprimento de deliberações do TCU - As determinações/recomendações do TCU à UPC (Unidade Prestadora de Contas), contendo determinação específica à CGU para acompanhamento, foram atendidas?

Portanto, não compuseram diretamente o escopo da auditoria de gestão da unidade, para o exercício de 2017: gestão de pessoas; gestão de transferências concedidas; gestão de compras e contratações; passivos assumidos sem previsão orçamentária; gestão do patrimônio imobiliário; gestão das renúncias tributárias; avaliação das demonstrações contábeis; desoneração da folha de pagamento; e avaliação da política de acessibilidade da unidade auditada. Entretanto, indiretamente foram avaliados os indicadores de desempenho da gestão, a gestão de tecnologia da informação e a avaliação dos controles internos nos processos avaliados nos itens supramencionados.

Registra-se que para os temas “Concessão de aeroportos” e “Revisão do Equilíbrio Econômico-Financeiro” a avaliação foi realizada por meio de Auditoria Compartilhada entre a CGU e a Auditoria Interna da ANAC, em face da relevância dos temas e do interesse convergente, com o objetivo de avaliar os controles internos, a governança e os riscos do processo, utilizando como referência o modelo conceitual Controle Interno – Estrutura Integrada, publicado pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)* em 2013, e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, 10 de maio de 2016.

Enquanto a avaliação do processo de “Revisão do Equilíbrio Econômico-Financeiro” foi realizada por meio de testes de auditoria, o processo de “Concessão de aeroportos” foi avaliado principalmente com base nas informações fornecidas pelos gestores responsáveis, nos diversos níveis, por meio de entrevistas (metodologia denominada autoavaliação de controles).

Nesse contexto, os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 de abril de 2018 a 29 de junho de 2018, a partir da apresentação do Relatório de Gestão, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, além de solicitações de auditoria junto aos setores auditados, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Durante a execução dos trabalhos foi executada a Matriz de Planejamento, apresentada aos gestores para discussão a Matriz de Achados, e realizada a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, em conformidade com os normativos vigentes.

Registra-se que com a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, a ANAC passou a ser vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, e não mais à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. Antes, por estar vinculada à Presidência da República, era auditada pela Secretaria de Controle Interno (CISSET) da Presidência. Agora, pela alteração promovida, é auditada pela CGU. Dessa forma, este é o primeiro relatório de AAC na ANAC realizado pela CGU.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido nas seguintes partes: Introdução; Resultado dos Exames, que contém o detalhamento das análises realizadas; Recomendações, que visam melhorar os controles, implementar as medidas estruturantes e agregar valor à instituição;

¹ O Sistema e-Contas do TCU é o sistema utilizado pelo órgãos e entidades da Administração Pública Federal para fazer a prestação de contas anuais ao Tribunal de Contas da União, em cumprimento ao artigo 70 da Constituição Federal.

Conclusão, contendo a síntese dos exames realizados e as conclusões obtidas relacionadas à gestão da Unidade Prestadora de Contas (UPC); e Anexos, contendo a manifestação da unidade examinada, análise do controle interno e demais relatórios elaborados em relação ao período sob exame. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao Tribunal de Contas da União (TCU).

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Participação informal da ANAC no processo de concessão de aeroportos, no que tange à elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

O objetivo da auditoria foi avaliar se os processos de concessão de aeroportos foram conduzidos pela ANAC e pela SAC de forma técnica e célere, por meio da análise dos controles internos, governança e riscos do processo de concessão de aeroportos, que está sob a responsabilidade da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos/SRA, bem como a interação e atuação da ANAC com os demais atores do governo para a condução deste processo. Em face da relevância do tema, optou-se por realizar uma Auditoria Compartilhada entre CGU e a Auditoria Interna da ANAC (AUDIN/ANAC), seguindo a metodologia da AUDIN/ANAC, denominada Autoavaliação de Controles.

A partir de 2011, foram iniciadas as concessões de infraestrutura aeroportuária, com a descentralização da exploração de aeroportos pelo Governo Federal aos particulares, conforme previsão no Art. 175 da Constituição Federal, o qual incumbe ao Poder Público, na forma da Lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos:

“XII- explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária.”

Tais concessões visam atrair investimentos para ampliar, aperfeiçoar a infraestrutura aeroportuária brasileira e, conseqüentemente, promover melhorias no atendimento aos usuários do transporte aéreo no Brasil. Para isso, o Governo Federal vem celebrando com as concessionárias contratos de concessão, nos quais estão previstos os níveis de qualidade dos serviços determinados para os aeroportos concedidos, baseados em padrões internacionais. Cabe à ANAC a gestão e fiscalização destes contratos de concessão, descritos no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1: Aeroportos concedidos.

Aeroporto	Data do Leilão	Data de assinatura contrato	Início da concessão	Prazo concessão (anos)	Valor de Outorga (R\$)	Concessionária
São Gonçalo do Amarante - Natal - RN	22/08/11	28/11/11	18/01/12	28	650.000.000,00	Inframérica
Brasília - DF	06/02/12	14/06/12	24/07/12	25	5.334.640.000,00	Inframérica
Guarulhos – SP	06/02/12	14/06/12	11/07/12	20	17.697.076.000,00	GRU Airport
Viracopos – SP	06/02/12	14/06/12	11/07/12	30	12.983.951.000,00	Aeroportos Brasil Viracopos
Confins – MG	22/11/13	07/04/14	07/05/14	30	5.116.986.000,00	BH Airport
Galeão – RJ	22/11/13	02/04/14	07/05/14	25	12.953.071.000,00	Riogaleão

Aeroporto	Data do Leilão	Data de assinatura contrato	Início da concessão	Prazo concessão (anos)	Valor de Outorga (R\$)	Concessionária
Florianópolis - SC	16/03/17	28/07/17	31/08/17	30	2.269.594.665,00	Zurich International Airport
Fortaleza – CE	16/03/17	28/07/17	29/08/17	30	3.503.536.466,00	Fraport AG Frankfurt Airport
Porto Alegre - RS	16/03/17	28/07/17	29/08/17	25	4.239.073.572,00	Fraport AG Frankfurt Airport
Salvador – BA	16/03/17	28/07/17	31/08/17	30	4.560.764.816,00	Vinci Airports
Total					69.308.693.519,00	

Fonte: Site ANAC, consultado em 18 de maio de 2018.

Em outubro de 2017, foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização, Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, 13 aeroportos, que serão concedidos em blocos regionais, conforme demonstrado na Figura 1.



Figura 1: Aeroportos previstos para serem concedidos.

Fonte:

[http://portaldaestrategia.transportes.gov.br/images/Ciclo%20de%20Apresentacoes/Concess%C3%A3o de Aeropor%20ortos - Apresenta%C3%A7%C3%A3o SAC - SPI - 12062018.pdf](http://portaldaestrategia.transportes.gov.br/images/Ciclo%20de%20Apresentacoes/Concess%C3%A3o%20de%20Aeropor%20ortos%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20SAC%20-%20SPI%20-%2012062018.pdf), acesso em 04/07/18.

Como resultado dos trabalhos realizados na Auditoria Compartilhada, foi elaborado o relatório de Autoavaliação de Controles nº 2018/010, o qual encontra-se em anexo a este relatório (Anexo II), por meio do qual realizou-se o levantamento juntamente com a área responsável, SRA, dos eventuais riscos envolvidos ao processo em questão, quais sejam:

1. Não conceder os aeroportos definidos pelo governo.
2. Não atender o prazo definido pelo governo.
3. Elaborar uma modelagem da concessão inadequada.

4. Desequilíbrio entre a qualidade da regulação, o aspecto fiscal e o prazo definido pelo governo.
5. A concessão não refletir melhorias para a infraestrutura aeroportuária e qualidade do serviço.
6. Não conseguir incorporar as lições aprendidas no processo decisório do governo.
7. Gerar a percepção de insegurança jurídica.
8. Reduzir a competitividade.
9. Não atuar em conformidade com as normas que norteiam a concessão.
10. Inobservância dos direcionamentos do governo.

Para melhor compreensão dos trabalhos realizados, demonstra-se a seguir (Figura 2) o fluxo do processo de concessões, de forma simplificada:

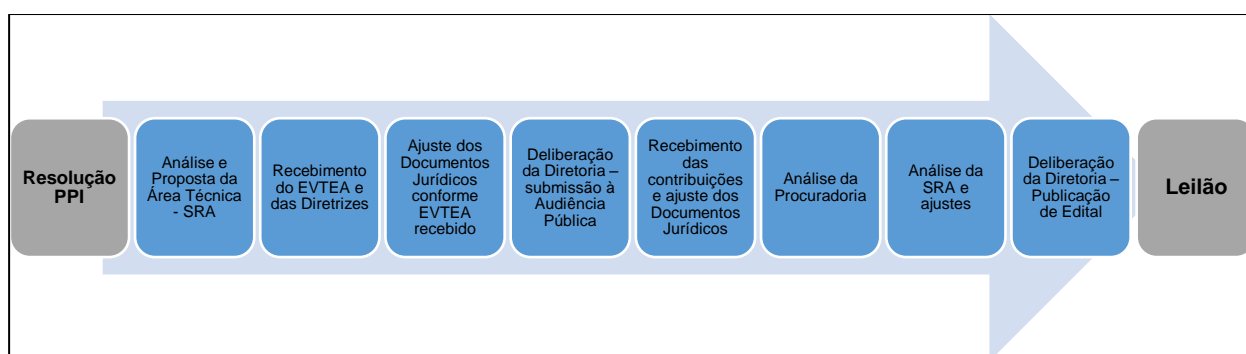


Figura 2: Fluxograma do processo de concessão de aeroportos.

Fonte: Fluxograma encaminhado pela SRA/ANAC, por e-mail, em 13 de junho de 2018.

Legenda: PPI = Programa de Parceria de Investimento, EVTEA= Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, SRA = Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos.

A partir dos riscos apontados pelos gestores da área, com o apoio da Auditoria Interna da ANAC e da CGU, identificou-se que alguns controles estão formalizados e em funcionamento e a área possui estrutura para mitigar tais riscos. Pode-se citar como boas práticas: corpo técnico da ANAC adequado para elaboração das regras de regulação do edital e soluções de Tecnologia da Informação suficientes para o fluxo de trabalho.

Por outro lado, foram identificadas algumas vulnerabilidades no processo de concessão de aeroportos, tais como: necessidade de formalização de determinados atos pontuais do processo, falhas na comunicação interna, ausência de definição de medidas para adoção de providências em caso de não atendimento das diligências externas e inexistência de registro das lições aprendidas das rodadas de concessões anteriores de forma gerencial. Essas vulnerabilidades são merecedoras de atenção, e devem ser corrigidas com o aperfeiçoamento ou retificação de controles internos.

Desta forma, as 10 recomendações do referido relatório, detalhadas no Quadro 2, apontaram para a necessidade de inclusão ou aperfeiçoamento de controles internos a fim de formalizar e/ou para aprimorar as fases deste processo dentro da agência; de melhorar a comunicação interna; e na adoção de providências em caso de não atendimento pelos agentes externos às diligências promovidas pela ANAC e de registrar de forma gerencial das lições aprendidas das rodadas de concessões anteriores.

Quadro 2: Ações corretivas encaminhadas no Relatório nº 2018/10 -ANAC

Ações Corretivas	Prazo
1. Atualizar procedimentos e artefatos que contemplem as etapas de comunicação e interação com a Diretoria e com a Procuradoria da ANAC sobre a ocorrência de suspensão e necessidade de solucionar as causas da intervenção de órgãos externos, bem como de monitoramento das fases do processo para certificar a presença e funcionamento dos controles instituídos.	03/06/2019
2. Comunicar à Diretoria, oficialmente, as dificuldades enfrentadas na execução do processo de concessões de aeroportos	03/06/2019
3. Formalizar as diretrizes e os objetivos do processo de concessões de aeroportos, por meio de documento institucional e apresenta-lo às unidades envolvidas.	03/06/2019
4. Atualizar os procedimentos e artefatos, inserindo etapas de comunicação à Diretoria de dificuldades enfrentadas para conclusão do processo no prazo estipulado pelo governo, bem como avaliação dos impactos das diretrizes políticas frente a manutenção da qualidade da regulação.	11/12/2018
5. Estabelecer forma padronizada de registro sobre os problemas ocorridos nas concessões anteriores e na gestão dos contratos.	03/06/2019
6. Elaborar documento institucional informando para áreas envolvidas a necessidade de registrar e comunicar, periodicamente, as lições aprendidas no processo de concessão e na gestão do contrato.	03/06/2019
7. Elaborar documento institucional definindo área responsável pela coordenação da definição do perfil das pessoas capacitadas, com conhecimento técnico e poder de argumentação para participar e representar a ANAC nas etapas do estudo de viabilidade técnica.	11/12/2018
8. Realizar estudo visando identificar todas as informações necessárias à avaliação do investidor quanto ao risco do negócio, bem como disponibilizar tais informações concomitantemente ao edital de licitação da concessão.	11/12/2018
9. Definir e comunicar às áreas envolvidas critérios de atendimento às demandas de informações necessárias ao processo de negócio.	11/12/2018
10. Estabelecer mecanismo de comunicação à Diretoria sobre a indisponibilidade de informações pelas UORGs, necessárias para dar credibilidade ao mercado sobre o processo.	11/12/2018

Fonte: Relatório nº 2018/10 -ANAC

Cite-se, a exemplo dos apontamentos anteriores, que na rodada de concessões atual – 5ª rodada de concessões, a ANAC está participando do Projeto de elaboração do EVTEA informalmente. Criou-se um Grupo de Trabalho informal, com a participação da ANAC e da Secretaria da Aviação Civil – SAC/MTPA, uma vez que inexistente documento institucional definindo a participação da ANAC nas etapas do estudo de viabilidade técnica junto à SAC, conforme relatado pelos gestores.

A ausência de participação da ANAC na elaboração do EVTEA pode resultar na elaboração de uma modelagem da concessão inadequada, reduzindo o potencial de melhorias para a infraestrutura aeroportuária e qualidade do serviço prestados aos usuários.

Diante destes fatos, em adição às recomendações do supracitado relatório, entende-se que é necessário, a partir da atuação da Direção da ANAC, melhorar a interação e atuação da ANAC com os demais atores do governo na condução do processo de concessões e, conseqüentemente, para sanar os riscos de a Agência não elaborar uma modelagem adequada de Edital de concessões de aeroportos.

Esse aspecto se relaciona com as diretrizes de governança, especialmente com os incisos IV e X do art. 4º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017: IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre diferentes níveis e esferas do setor públicos, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; e, X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais. Ademais, estratégia é um mecanismo para o exercício da governança, que compreende, dentre outros, o alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

Espera-se com a implementação desta medida, que a ANAC contribua para a elaboração de um EVTEA mais qualificado, de forma que o estudo contemple as percepções da agência, aperfeiçoando regras à realidade do mercado, garantindo a credibilidade da ANAC e gerando percepção de segurança jurídica junto aos investidores.

2. Falhas nos controles internos e sucessivas prorrogações de prazo para análise dos processos de revisão extraordinária do equilíbrio econômico-financeiro

A presente análise tem como finalidade apreciar a forma como é avaliado o processo de revisão extraordinária do equilíbrio econômico-financeiro pela ANAC. Tal auditoria apurou se a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão foi concedida de forma isenta, se a ocorrência dos fatos geradores que ensejam a recomposição e apuração estão corretos, se houve segurança jurídica para as partes, se houve transparência do processo e se houve observância à legislação e aos contratos vigentes.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de aeroportos preserva o direito de as partes solicitarem os reajustes contratuais, que por força de lei devem ser mantidos equilibrados durante toda a vigência do instrumento. Isso ocorre porque há eventos que impactam uma das partes, seja o Poder-Concedente ou as Concessionárias. Nesse ponto, eventual responsável pelo desequilíbrio contratual deve compensar a outra parte onerada em razão das consequências do evento provocado.

A compensação visa manter a condição econômica e financeira de quem é onerado indevidamente, restaurando as condições financeiras estipuladas e vislumbradas na fase contratual, antes da ocorrência do evento. Para isso, há dois mecanismos utilizados nos contratos de concessão de aeroportos: a revisão ordinária e a extraordinária.

As revisões ordinárias ocorrem a cada cinco anos sobre itens do contrato de concessão, tais como parâmetros de qualidade, de produtividade, a fim de criar incentivos para melhoria do atendimento ao cidadão. As revisões extraordinárias são procedimentos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em virtude de eventos de riscos suportados tanto pelo poder concedente como em favor do poder do poder concedente e poderão ser solicitados a qualquer momento, desde que atendidos os critérios estabelecidos na Resolução ANAC nº 355, de 17 de março de 2015.

Tanto os processos de revisão extraordinária como de ordinária do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão estão sob responsabilidade da Gerência de Regulação Econômica (GERE), pertencente à estrutura da Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA).

Conforme pode-se depreender do Quadro 3, perpassaram na Gerência de Regulação Econômica onze processos de requisição extraordinária de equilíbrios econômico-financeiros desde o primeiro pedido ocorrido em 2014.

Quadro 3: Relação de processos com pedidos de revisão extraordinária de equilíbrio econômico-financeiro protocolados, com os respectivos valores requeridos e quantidade de eventos.

Aeroporto	Processo	Valor total requerido (R\$)	Eventos (Concessionária)	Eventos (Análise ANAC)
Gru¹ 1º				
Pedido	00058.103027/2014-00	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	17	17
Gru 2º				
Pedido	00058.513289/2016-32	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	10	9
VCP	00058.038311/2015-71	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	3	3
VCP² - 2017	00066.524035/2017-21	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	1	1
VCP - 2017	00058.536344/2017-43	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	1	1
VCP - 2017	00058.542998/2017-14	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	1	1
BSB³	00058.000678/2016-01	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	48	8
BSB	00058.520710/2017-42	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	6	6
NAT⁴	00058.000676/2016-11	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	21	11
GIG⁵	00058.508268/2016-03	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	38	13
CNF⁶	00058.510231/2016-37	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	3	3
TOTAL		Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	149	73

Fonte: Sistema RESEX – ANAC, consultado em 11 de maio de 2018.

Legenda:

Eventos (Concessionária) = Quantidade de eventos requeridos pelas concessionárias em cada pedido de reequilíbrio econômico-financeiro;

Eventos (Análise ANAC) = Quantidade de eventos considerados pela análise técnica da ANAC após o agrupamento de alguns eventos.

Gru¹ – Aeroporto Internacional de Guarulhos – SP;

VCP² – Aeroporto de Viracopos – Campinas – SP;

BSB³ – Aeroporto Internacional de Brasília – DF;

NAT⁴ – Aeroporto Internacional de Natal – RN;

GIG⁵ – Aeroporto Internacional do Galeão – Rio de Janeiro – RJ;

CNF⁶ – Aeroporto Internacional de Confins – Belo Horizonte – BH.

A análise do tema ora apresentado foi realizada a partir de uma Auditoria Compartilhada com a ANAC. Esta Auditoria conduzida com base na metodologia da Agência, realizou entrevistas com a área auditada, testes de dados fornecidos, levantamento de evidências para confirmar a presença e o funcionamento dos controles analisados da amostra de cinco processos, do total de onze. Essa amostra representa 78,85% do valor total requerido no âmbito dos onze processos.

Os cinco processos selecionados para compor a amostra referem-se aos aeroportos de Guarulhos – 1º pedido, de Viracopos (processos de nº 00058.038311/2015-71 e 00058.542998/2017-14), de Brasília (processo nº 00058.520710/2017-42), e de Confins.

Adicionalmente, foram avaliados os controles internos, a governança e os riscos do processo de revisão do equilíbrio econômico-financeiro, utilizando como referência o modelo conceitual Controle Interno – Estrutura Integrada, publicado pelo COSO em 2013, e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, 10 de maio de 2016, a fim de mensurar a suficiência dos controles internos para mitigação dos riscos, identificados no trabalho desenvolvido, conforme relacionados a seguir:

- Risco 1 - Contratos de concessão com desequilíbrio econômico-financeiro;
- Risco 2 - Falta de objetividade na análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;
- Risco 3 - Concessão do reequilíbrio econômico-financeiro sem a ocorrência de fatos que ensejem a recomposição;
- Risco 4 - Incorreção na apuração do valor do reequilíbrio econômico-financeiro concedido;
- Risco 5 - Intempestividade na conclusão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão;
- Risco 6 - Insegurança jurídica para as concessionárias no cumprimento do contrato;
- Risco 7 - Falta de transparência sobre a real necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão aeroportuária; e
- Risco 8 - Inobservância da legislação e dos contratos de concessão vigentes.

Da avaliação, foram detectadas falhas nos controles internos e intempestividade na análise dos processos de reequilíbrio econômico-financeiro, pelos motivos a seguir expostos:

- 1) Ausência de controles internos estruturados e formalizados para: a) garantir o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro a favor do poder concedente e; b) realizar revisão do fluxo de caixa após recomposição do equilíbrio econômico-financeiro;
- 2) Ausência de indicadores institucionalizados para o monitoramento das análises desenvolvidas pela área técnica;
- 3) Sucessivas solicitações de prorrogação de prazo para análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, bem como divergência entre prazos de conclusão de procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro previstos em contratos com o definido na Resolução ANAC nº 355/2015.

A demora na conclusão dos processos é demonstrada no Quadro 4, por meio do qual observam-se as datas de entrada e as próximas datas de vencimento de prazo do processo e conclui-se que há processo na ANAC por aproximadamente 4 anos não concluído.

Quadro 4: Prazos dos processos de reequilíbrio econômico-financeiro protocolados pelas Concessionárias

Aeroporto	Processo	Valor total requerido (R\$)	Data de entrada do processo	Prorrogação de prazo do processo - próximo vencimento	Tempo de tramitação do processo
-----------	----------	-----------------------------	-----------------------------	---	---------------------------------

Gru 1º Pedido	00058.103027 /2014-00	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	30/10/2014	27/08/2018	3 anos e 9 meses
Gru 2º Pedido	00058.513289 /2016-32	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	28/12/2016	01/10/2018	1 ano e 7 meses
VCP	00058.038311 /2015-71	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	22/04/2015	Processo Concluído em 22/12/2016	1 ano e 8 meses
VCP - 2017	00066.524035 /2017-21	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	16/10/2017	08/10/2018	9 meses
VCP – 2017	00058.536344 /2017-43	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	01/11/2017	28/05/2018*	9 meses
VCP – 2017	00058.542998 /2017-14	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	22/12/2017	Processo concluído em 24/07/2018	7 meses
BSB	00058.000678 /2016-01	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	13/01/2016	13/08/2018	2 anos e 6 meses
BSB	00058.520710 /2017-42	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	29/06/2017	24/09/2018	1 ano e 1 mês
NAT	00058.000676 /2016-11	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	13/01/2016	24/09/2018	2 anos e 6 meses
GIG	00058.508268 /2016-03	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	04/11/2016	17/09/2018	1 ano e 9 meses
CNF	00058.510231 /2016-37	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	25/11/2016	Processo concluído em 07/02/2018	1 ano e 2 meses
TOTAL		Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei			

Fonte: Sistema de Revisão Extraordinária – REVEX e Planilha GERE – controle processo (posição 25 de julho de 2018).
Observação:

* - Processo interrompido por conta de diligência junto à Concessionária.

Em que pese a maioria dos eventos de cada processo, isoladamente, já terem sido analisados e finalizados, a conclusão de um processo não ocorre enquanto houver evento pendente de análise. A justificativa, segundo a ANAC, para as constantes solicitações de prorrogações de prazo

é a quantidade de eventos agrupados e analisados conjuntamente, fato que dificulta a avaliação, e a consequente conclusão dos processos.

A ocorrência de vários eventos em um único pedido é justificada na Resolução nº 355, de 27 de março de 2015, que define como alteração relevante do contrato aquela que causar impacto líquido da combinação dos eventos de riscos superior a 5,5 % da receita bruta anual média dos três exercícios anteriores ao início do processo de revisão extraordinária.

A fim de melhorar a fragilidade apontada, a reformulação desta Resolução, que trata dos procedimentos a serem adotados nos processos de Revisão Extraordinária nos Contratos de Concessão de infraestrutura aeroportuária federal, está em tramitação na ANAC e uma série de medidas estão sendo propostas, dentre elas, a previsão de análise do eventos de risco isoladamente e a alteração do conceito de evento “relevante”, antes considerados aqueles eventos agrupados e que alcançassem conjuntamente 5,5% da Receita Bruta Anual – RBA da Concessionária, independentemente do valor de cada um deles. Doravante, há proposição de somente haver análise de eventos que isoladamente atinjam 1,0% da RBA da empresa.

Por fim, como resultado do trabalho, 8 ações corretivas, detalhadas no Quadro 5, foram emitidas no Relatório ANAC nº 2018/003, o qual se encontra no Anexo III deste relatório.

Quadro 5: Ações corretivas encaminhadas no Relatório nº 2018/003 – ANAC.

Ações Corretivas
1. Estructure e institucionalize um sistema de controle interno que possibilite a avaliação dos contratos de concessão e que garanta o acompanhamento de eventos que possam ensejar em reequilíbrio econômico-financeiro a favor do poder concedente;
2. Informe à Auditoria Interna sobre a conclusão da análise do Processo nº 00058.122502/2015-10, que trata de Revisão Extraordinária a favor do poder concedente;
3. Defina diretrizes claras e objetivas para subsidiar a área técnica na ação a ser adotada nos casos de ausência de respostas a diligências realizadas;
4. Reestrua os controles para que o processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão (Revisão Extraordinária) tenha maior eficiência e redução dos prazos médios de conclusão;
5. Recomenda-se à SRA que institucionalize e estructure um sistema de controle interno que garanta a revisão dos respectivos fluxos das receitas marginais para ajustar os dados da projeção de demanda aos dados reais apurados durante a vigência da concessão;
6. Formalize em meio institucional os indicadores e metas estabelecidos para a mensuração do processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária;
7. Reavalie o indicador “Prazo de análise dos pedidos de reequilíbrio”, para que este reflita a real produtividade da área técnica;
8. Recomenda-se à SRA que sane o conflito existente dos diferentes prazos de conclusão do procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro estabelecidos em alguns contratos de concessão com o vigente na Resolução ANAC nº 355/2015.

Fonte: Relatório nº 2018/003 -ANAC.

Os benefícios esperados das recomendações é minimizar a assimetria de informação entre as concessionárias e a ANAC; aumentar a eficiência e celeridade do processo; melhorar a padronização, monitoramento e supervisão do processo e reduzir riscos de erros de análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

3. Falha na gestão dos autos de infração e multas

O objetivo da análise do Processo Administrativo Sancionador – PAS, relacionado à gestão de autos de infração e multas, é avaliar quais as medidas adotadas pela unidade em relação aos

processos prescritos e aquelas adotadas para mitigar/eliminar a prescrição, incluindo a reestruturação da área responsável. Registra-se que foram apontadas fragilidades relacionadas a este processo no trabalho desenvolvido pela Auditoria Interna da ANAC, registradas no Relatório de Auditoria nº 12 AUD-ANAC, de 29 de dezembro de 2017.

A gestão de autos de infração e multas está associada ao Macroprocesso Fiscalização na ANAC, cujo objetivo final é promover a efetividade das normas e desestimular as condutas violadoras dos regulados.

Conforme a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), a apuração das infrações à legislação aeronáutica ocorrerá por meio da lavratura de auto de infração. Assim que o servidor designado para as atividades de fiscalização toma ciência de infrações ou de indícios de sua prática, é obrigado a promover a apuração imediata dos fatos, mediante a instauração de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa ao envolvido, de acordo com o processo legal. A partir deste momento cria-se o PAS.

Este processo é gerenciado pelas primeiras instâncias de julgamento, quais sejam, Superintendência de Padrões Operacionais (SPO), Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR), Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS), Superintendência de Ação Fiscal (SFI), Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA) e Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA); pela segunda instância (Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância -ASJIN); e pela terceira instância, Diretoria Colegiada, conforme Resolução nº 25/2008 e Instrução Normativa nº 08/2008. Essas normas, em conjunto com o Regimento Interno, descrevem o fluxo do processamento de autos de infração.

As autoridades da primeira instância competentes para julgamento são os Superintendentes, conforme a área de atribuição definida no Regimento Interno, sendo admitida a delegação. Atualmente, cada Superintendência conta com um setor específico para julgar autos de infração em primeira instância.

O funcionamento da ASJIN, autoridade competente para julgamento em segunda instância, está disciplinado pela Instrução Normativa nº 118/2017, de 20 de setembro de 2017, que instituiu o procedimento para o processo decisório de segunda instância administrativa no âmbito da ANAC, e a Portaria nº 128/2017, de 13 de janeiro de 2017, que dispõe sobre a estrutura e organização dos trabalhos exercidos no âmbito da ASJIN.

Há a possibilidade de o processo seguir à terceira instância, que é a Diretoria Colegiada da ANAC. Os processos são distribuídos ao Diretor-Relator, após sorteio prévio, e são realizadas as Reuniões Deliberativas da Diretoria, para decisão dos recursos.

Na Figura 3 pode-se visualizar o fluxo do PAS na ANAC:

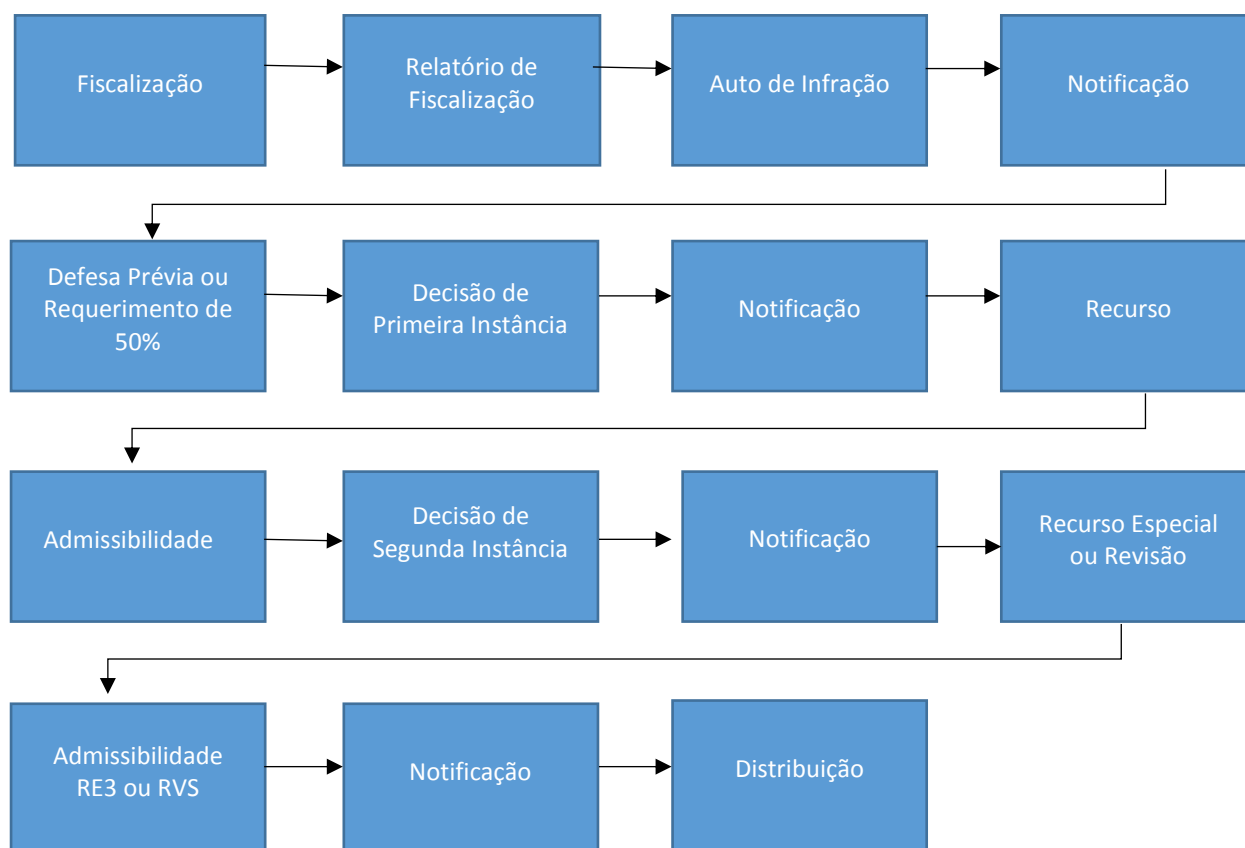


Figura 3: Fluxo do Processo Administrativo Sancionador na ANAC.

Fonte: Apresentação Power Point ASJIN, de 01 de março de 2018

3.1 Controle ineficaz do Processo Administrativo Sancionador.

De acordo com o Relatório de Auditoria nº 12/AUD-ANAC, de 29 de dezembro de 2017, houve uma série de vulnerabilidades apontadas, dentre as quais: estruturas das primeiras instâncias sem padronização, tanto no gerenciamento dos processos, como em manuais e sistemas utilizados; prescrição de processos administrativos sancionatórios; controles de produtividade fragmentados e ineficientes; e inexistência da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores.

Em que pesem as recomendações da Auditoria Interna da ANAC, verificou-se que as fragilidades relacionadas ao PAS apresentadas no Relatório supracitado ainda carecem de melhorias e a causa principal de todos os apontamentos supramencionados é a ausência da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores, prevista em Regimento Interno, de 21 de setembro de 2009, alterado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016 e na Portaria nº 128-ANAC, de 13 de janeiro de 2017.

A Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores, que normativamente compõe a estrutura da ASJIN, mas ainda não está em funcionamento, é responsável, dentre outras coisas, pelo processamento do recebimento dos PAS - triagem, pela implementação de controles de produtividade centralizados e padronização destes controles, permitindo uniformização nas

estruturas das primeiras instâncias e na de Segunda Instância. Atualmente, cada Superintendência faz a gestão dos processos relacionados à sua linha de atuação. Desta forma, não há controle centralizado do PAS.

As competências da Secretaria Administrativa de Processo estão estabelecidas no Art. 8º, da Portaria nº 128, de 13 de janeiro de 2017, a seguir dispostas, dentre outras:

“I - processar o recebimento dos processos administrativos sancionadores que contenham autos de infração, relatórios de fiscalização e outros documentos afetos;

(...)

IV - coordenar a distribuição e recebimento de processos oriundos de quaisquer instâncias de julgamento, bem como para áreas interessadas;

V - criar mecanismos eficazes para o controle e a observância dos prazos prescricionais previstos pela legislação específica em vigor, atribuindo, se for o caso, o caráter de urgência, quando determinado pela ASJIN ou solicitado por outro setor da ANAC;

VI - zelar pela guarda e controle dos processos administrativos sancionadores;

VII - efetuar notificações relativas aos Processos Administrativos Sancionadores - PAS e controlar os respectivos recebimentos;

(...)”

A ASJIN, prevê, conforme apresentação de seu relatório de Desempenho, de fevereiro de 2018, que o funcionamento da Secretaria Administrativa, com a padronização e centralização da gestão do Processo Administrativo Sancionador, ocorra somente em abril de 2019. Informa, ainda, a implementação do Módulo Sei-Litigioso em julho de 2018 para a padronização dos processos.

Registra-se que a deficiência na gestão do PAS fomentou o acréscimo de estoque de processos, cuja posição de maio de 2018 é de 10.477 processos pendentes de análise na ASJIN – 2ª Instância, conforme relatório de Desempenho – ASJIN. Destaca-se que a ASJIN não possui controle e informação gerencial a respeito do estoque de processos pendentes de análise nas primeiras instâncias. Este expressivo volume de processos pendentes de análise acarreta em potencial risco de prescrição.

A própria ASJIN encaminhou e-mail de 11 de maio de 2018, contendo a relação de processos com potencial de prescrição de multas para o período de 2018 a 2021, no valor total de R\$ 39.690.851,36, conforme depreende-se do Quadro 6 a seguir.

Quadro 6: Potencial de prescrição de processos no período de 2018 a 2021.

ASJIN - 2ª Instância ¹	2018		2019		2020		2021	
	Valor - R\$	Qtd	Valor - R\$	Qtd	Valor - R\$	Qtd	Valor - R\$	Qtd
SAR	26.400,00	4	64.000,00	28	123.800,00	19	7.312.100,00	222
SAS	73.700,00	10	664.400,00	99	1.450.000,00	78	1.590.900,00	174
SFI	66.000,00	9	315.300,00	45	596.000,00	71	2.701.000,00	205
SIA	325.000,00	9	2.055.000,00	81	2.911.000,00	88	4.417.000,00	132
SPO	829.570,11	123	3.449.531,25	647	2.196.800,00	453	8.522.150,00	914
Não Identificado	-	-	1.200,00	1	-	-	-	-
Total	1.320.670,11	155	6.549.431,25	901	7.277.600,00	709	24.543.150,00	1647

Fonte: Resposta à SA 201800427/003, item 04, encaminhada por e-mail em 11 de maio de 2018.

Legenda:

¹Total de Processos na ASJIN Provenientes das 1ª Instâncias. Não há processos provenientes da SRA.

Quanto ao tratamento a ser dado pelas áreas responsáveis aos processos com potencial de prescrição, a ASJIN informou, por meio do e-mail de 18 de maio de 2018, que: *“Em geral, sempre que identificado autos com potenciais para os próximos 6 meses, o tratamento é alterado para urgente e todos os esforços são centralizados. O processo recebe tratamento preferencial.”*.

Acrescenta ainda que:

“os processos com potencial de prescrição dentro do setor encontram-se ou já distribuídos ou em fase de distribuição, respeitada a ordem de relevância conforme risco prescricional mais próximo. O cálculo da data da prescrição hoje é feito pelo sistema de controle (paralelo ao SEI) desenvolvido em parceria com a Procuradoria da ANAC, intitulado SCP.

Importante ressaltar, contudo, que para que esse cálculo seja fidedigno o processo precisa ter passado pela fase de triagem, que implica o manuseio um-a-um dos processos que compõem o estoque do setor. A triagem consiste do efetivo trabalho de abrir o processo e inserir os marcos processuais relevantes no SCP, etapa essa que é manual.”

Além da medida adotada para tratar os riscos prescicionais, na prestação de contas da ASJIN, em maio de 2018, há outras medidas a serem realizadas pela ASJIN, tais como o incremento do número da força de trabalho e diminuição aproximada de estoque de 2000 processos ao ano, uma vez que a previsão é a entrada de 2.280 processos e a saída de 4.241 processos ao ano.

Desta forma, conclui-se que após a publicação da Portaria 128-ANAC, de 13 de janeiro de 2017, a qual prevê a criação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores, ela não está estruturada e em funcionamento. Entende-se que as atividades a serem desenvolvidas por esta unidade promoverá a uniformização de entendimentos, estrutura e fluxos de trabalho sobre o processo, acarretará na diminuição de estoque de processos administrativos sancionadores pendentes de análise, bem como a diminuição dos riscos de prescrição deles.

Por outro lado, enquanto esta estrutura não for concretizada, o gerenciamento do PAS permanecerá desestruturado, gerando riscos e impactos associados ao problema, tais como: risco de imagem da ANAC, ausência de efeito pedagógico e sensação de impunidade.

3.2 Prescrição de 1.144 PAS e arquivamento de quase a totalidade destes por ausência de elementos para a apuração de responsabilidade

Esta análise objetivou averiguar o tratamento dado pela corregedoria em relação aos PAS prescritos ao longo dos anos na ANAC. Este processo é criado após a lavratura do auto de infração, conforme dispõe a Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica).

De acordo com o apontamento no Relatório de Auditoria nº 12 /AUD-ANAC, de 29 de dezembro de 2017, há a ocorrência de prescrição de Processos Administrativos Sancionadores – PAS desde a criação da Agência. Segundo o Memorando nº 226/2010/GFIS/SRE, de 04 de outubro de 2010, justifica-se o histórico de prescrições na ANAC:

“Além das competências discriminadas na sua lei de criação, a ANAC absorveu algumas atribuições de órgãos ligados ao Ministério da Defesa, conforme dispõe o Art. 5º do Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006.

(...)

Uma vez estruturada, a ANAC iniciou a organização das suas atividades. Houve uma necessidade imediata de aperfeiçoar normas que alcançasse o procedimento administrativo dentro da Agência, o qual se iniciou com a publicação da Resolução nº 13, de 23 de agosto de 2007, que dispunha sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência.

Essa Resolução impunha às Gerências Regionais a obrigação de iniciar o processo administrativo oriundos da lavratura de Autos de Infração. Entretanto, algumas dificuldades foram observadas, que tornaram o processo ineficiente, a saber:

- a) dificuldade em coordenar os procedimentos administrativos no período pós DAC;*
- b) ausência prévia de capacitação dos envolvidos nas atividades relacionadas aos processos administrativos;*
- c) necessidade de reestruturar e promover regulamentação dos procedimentos relativos ao julgamento dos autos de infração e multas no âmbito da ANAC;*
- d) grande volume de processos administrativos sob responsabilidade da ANAC herdado do DAC, dentro outros.”*

A prescrição administrativa, de acordo com a Lei nº 9.873/1999, pode ocorrer em três anos, quando o processo fica paralisado por prazo superior a este período, pendente de julgamento ou despacho, ou em cinco anos contados da data da prática do ato:

“Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.” (Original sem grifo)

Desta forma, visando realizar o levantamento deste quantitativo, a Corregedoria da Agência e a ASJIN encaminharam planilha com o total de 1.144 processos prescritos, no valor de R\$ 4.129.870,00, conforme demonstrado no Quadro 7. Conforme informações da Corregedoria, “a referida planilha permanece em desenvolvimento e novas informações são acrescentadas diariamente. E, ainda, no que se refere aos PAS descritos na planilha, aos quais não constam informações detalhadas, é porque os mesmos ainda não foram analisados pela Equipe da CRG.” Acrescente-se o relatado no Ofício nº 30/2018/CRG, de 09 de maio de 2018: “é possível que ainda existam autos processuais em alguma das superintendências, que faziam parte da composição da Comissão de Processo Administrativo (...), e que, por algum motivo, não retornaram à Corregedoria.”.

Quadro 7: Prescrição de Autos de Infração de 2000 a 2017.

Ano	Quantidade total de processos	Quantidade de processos com registro de valores	Valores que foram identificados (R\$)	Quantidade de processos sem registro de valores	Percentual de processos sem registro de valores (%)
2000	3	0	-	3	100,00
2002	1	0	-	1	100,00
2005	2	0	-	2	100,00
2006	5	1	10.000,00	4	80,00
2007	16	5	3.150,00	11	68,75
2008	42	7	20.610,00	35	83,33
2009	89	8	29.600,00	81	91,01
2010	229	27	245.050,00	202	88,21
2011	244	202	1.271.960,00	42	17,21
2012	212	165	1.174.900,00	47	22,17
2013	43	13	76.800,00	30	69,77
2014	27	12	129.800,00	15	55,56
2015	14	13	350.000,00	1	7,14
2016	10	9	48.500,00	1	10,00
2017	5	5	132.800,00	0	0,00
Sem data	202	67	636.700,00	135	66,83
Total	1.144	534	4.129.870,00	610	53,32

Fonte: Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 02 de maio de 2018, e resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800427/008 pela ASJIN.

A partir dos dados apresentados pela Corregedoria e pela ASJIN, depreende-se que as prescrições vinham crescendo ao longo dos anos e alcançaram seu ápice em 2010, 2011 e 2012. Após este período, nota-se o decréscimo de processos prescritos no âmbito da agência, conforme estoque que consta na corregedoria (Figura 4). No entanto, para 202 processos prescritos não há informação a respeito dos anos em que teriam ocorrido as prescrições. No entanto, frise-se que estes números não são fidedignos, em face de poder ainda existir processos ainda não catalogados pela Corregedoria.

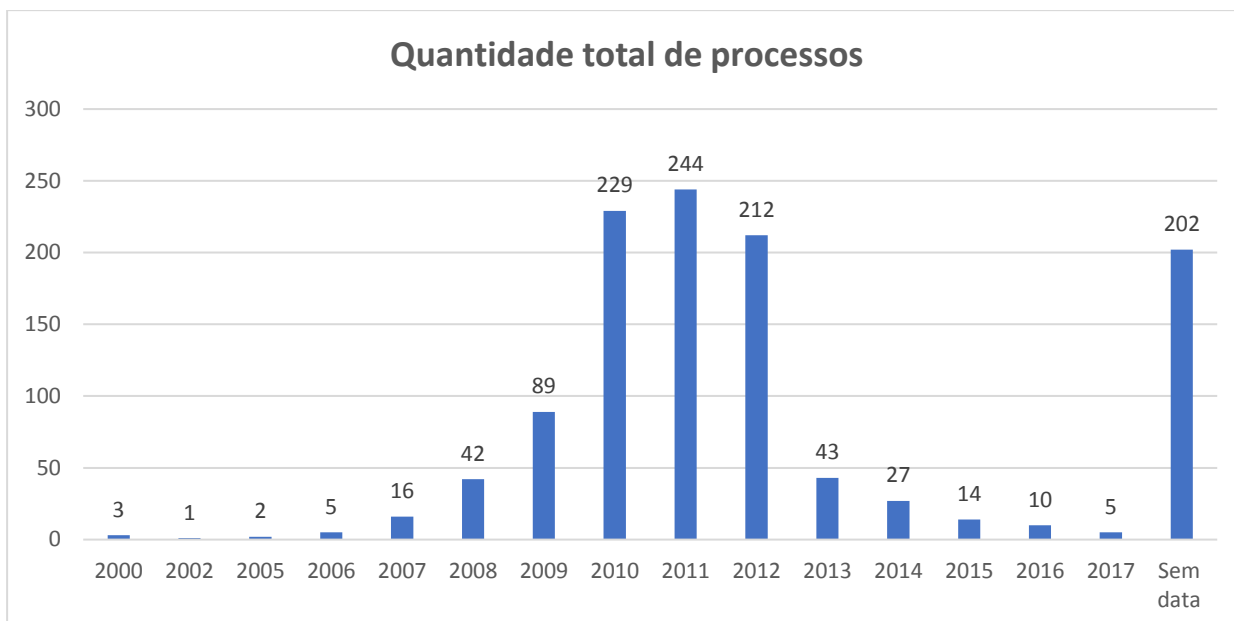


Figura 4: Quantidade de processos prescritos no período de 2000 a 2017.

Fonte: Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 02 de maio de 2018, e resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800427/008 pela ASJIN.

Observa-se que, pelas informações apuradas até maio/2018, há 610 processos prescritos sem que haja a informação do montante envolvido, representando mais da metade dos processos prescritos e 202 processos sem a data de ocorrência da prescrição. Assim, a Agência não tem a informação do valor total envolvido nos PAS prescritos.

A respeito da fundamentação legal para a sanção apresentada nesses processos, conseguiu-se catalogar 511 dos 1.144 elencados, ou seja, 44,67% do total da referida planilha encaminhada pela Corregedoria, conforme demonstrado no Quadro 8.

Quadro 8: Fundamentação legal para a sanção, apresentada nos processos prescritos.

Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008		
Artigo	Fundamentação - Descrição	Quantidade
Art. 289, I	Certificação Operacional de Aeroportos	20
Art. 299, II	Execução de serviços aéreos de forma a comprometer a ordem ou segurança pública, ou com violação das normas de segurança dos transportes	2
Art. 299, V	Prática reiterada de infrações graves.	3
Art. 302, I	Infrações referentes ao uso de aeronaves	4
Art. 302, II	Infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves	19
art. 302, III	Infrações imputáveis a fabricantes de aeronaves e de outros produtos aeronáuticos	461
art. 302, IV	Infrações imputáveis ao operador aéreo	1
art. 302, VI	Infrações imputáveis a empresa de transporte aéreo ou operador aéreo	1
Subtotal	Fundamentados com base na Resolução nº 25, 2008	511
-	Sem Fundamentação	633
Total		1.144

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800427/008 pela ASJIN, por meio de e-mail de 24/05/2018.

Na maioria dos processos catalogados, ou seja, 90,22%, as multas ocorreram devido às infrações imputáveis a fabricantes de aeronaves e de outros produtos aeronáuticos, fundamentados no artigo 302, Inciso III da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008.

Ademais, a partir da planilha apresentada pela ASJIN, avaliou-se também em quais áreas ocorreram as prescrições dos processos ao longo da existência da ANAC, demonstrado no Quadro 9.

Quadro 9: Áreas onde prescreveram os PAS.

Área onde prescreveu o processo	Quantidade de processos	% de participação
SRE	502	43,88
GFIS	134	11,71
SSO	101	8,83
GGFS	78	6,82
JR	39	3,41
SAF	22	1,92
SAR	20	1,75
SPO	19	1,66
SIA	13	1,14
Outros	13	1,14
Não identificado	203	17,74
TOTAL	1144	100,00

Fonte: Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 02 de maio de 2018, e resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800427/008 pela ASJIN, por meio de e-mail de 24/05/2018

Legenda: GFIS – Gerência de Fiscalização; GGFS – Gerência-Geral de Fiscalização de Serviços Aéreos; JR – junta Recursal; SAF – Superintendência de Administração e Finanças; SAR – Superintendência de Aeronavegabilidade; SIA – Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária; SPO – Superintendência de Padrões Operacionais; SRE – Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado; SSO – Superintendência de Segurança Operacional.

Do quadro anterior, observa-se que 43,88% dos PAS prescreveram na SRA (antiga SRE), demonstrando a fragilidade no gerenciamento dos processos nesta área à época destas prescrições. Ademais, não há informação a respeito de em quais áreas ocorreram as prescrições em 17,74% dos processos, o que reforça a gravidade do tratamento deste assunto ao longo da existência da ANAC.

A respeito do tratamento às prescrições de multas, de acordo com o Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 02 de maio de 2018, a corregedoria informa que até aquela data, foram analisados 603 processos pelo departamento e os demais encontravam-se pendentes de análise. Deste total, houve arquivamento de 593 processos, por ausência de indícios, representando 98,18% dos quantitativo apreciado.

Nesta linha, entende-se ser necessário que a Corregedoria da ANAC conclua a análise dos processos ainda não apreciados, estabelecendo metodologia para a priorização de análise do passivo, a exemplo de definição de criticidade, materialidade e relevância, e estabeleça prazos para a finalização dos exames.

A justificativa para esse quantitativo de processos em análise na corregedoria é apresentada por meio do Ofício nº 30/2018/CRG-ANAC, de 09 de maio de 2018. Neste documento, fundamenta-se que a atual corregedora assumiu o departamento em 17 de julho de 2017 e que, anteriormente a esta data, a análise dos referidos processos estava sendo realizada pela Comissão de Processo Administrativo instituída inicialmente pela Portaria nº 374, de 22 de fevereiro de 2016, a quem cabia, ainda, definir a metodologia para análise de eventuais novos processos encaminhados em decorrência do levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho nº 2.242, de 20 de agosto de 2015. Ademais, no Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 02 de maio de 2018, a Corregedoria da ANAC informa que “a afetiva análise dos processos sancionatórios prescritos na ANAC e encaminhados à Corregedoria somente iniciou-se em 8 de dezembro de

2017”.

No relatório final da Comissão trabalhos - Processo SEI nº 00058.037603/2016-77, de 15 de dezembro de 2017, emitido pela Comissão de Processo Administrativo relata-se que: *“houve grande dificuldade da equipe correcional na busca de dados (provas) constantes de cada um dos autos objeto de apuração, pois a instrução dos processos era deficiente. Eles passavam por diversos setores no decorrer do prazo prescricional, ficando também paralisados, pendentes de análise.”*.

Destacou-se, ainda, no referido relatório, como agravante:

“os servidores não detinham conhecimento técnico para análise e manifestação sobre o Instituto de Prescrição, apesar da legislação vigente e das interpretações emanadas da Procuradoria da ANAC.

Concluindo: Não foi possível, portanto, no âmbito da atuação correcional, a identificação do responsável, ou responsáveis, pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva da Administração, no que respeita aos autos dos processos de infração, não obstante a materialidade estar bem comprovada.”.

A Corregedoria, por meio do Ofício nº 30/2018/CRG, de 09 de maio de 2018, informa ainda que:

“a referida análise tem sido feita de forma individualizada em cada um dos processos sancionatórios prescritos. Na ocasião, são verificados detidamente os fatos relacionados ao caso concreto cotejando-o com a realidade funcional vivida pela ANAC e pela Superintendência respectiva, na época dos fatos. Busca-se verificar quem teria sido o servidor responsável pela condução do processo no momento de consumação do prazo prescricional. Esta informação, porém, muitas vezes é difícil de ser encontrada, já que o SIGAD não possui histórico completo e seguro da tramitação ocorrida naquele momento”.

Portanto, a corregedoria informa dificuldades para apuração dos fatos e identificação dos responsáveis pela ocorrência das prescrições e justifica que a causa da vulnerabilidade apontada se refere ao desconhecimento dos técnicos à época da prescrição e às divergências identificadas entre o processo físico e registros de sistema, que não possuiria histórico seguro da tramitação do processo.

Desse modo, a Corregedoria-Geral da União (CRG) da CGU analisou uma amostra de 25 processos administrativos sancionadores prescritos, já analisados pela Corregedoria da ANAC e arquivados por falta de elementos, para avaliar o tratamento dado a estes processos, e concluiu não haver equívoco algum por parte da Agência.

Destaca-se que já foram adotadas melhorias pelo Diretor-Presidente da ANAC, por meio do Despacho DIR-P, por meio do qual determinou a adoção de providências, conforme relatado no Ofício nº 30/2018/CRG-ANAC, de 09 de maio de 2018.

- i. Quanto aos processos sancionatórios prescritos encaminhados à Corregedoria até o dia 14 de julho de 2017, foi determinado que essa unidade realizasse inventário completo dos processos que se encontram sob a guarda dela, registrasse estes processos no SEI e que adotasse medidas para o saneamento dos processos incompletos, tais como: (i) aposição de despacho de arquivamento de ofício; (ii) notificação do arquivamento ao interessado (iii) apreciação do chefe da unidade quanto à pertinência do encaminhamento dos autos à Corregedoria para fins de apuração de responsabilidade funcional em decorrência da paralisação.

- ii. Em relação aos casos futuros de prescrição em processos sancionatórios, o Diretor-Presidente determinou que a prescrição fosse declarada no processo por despacho do servidor responsável pelo seu trâmite no momento do reconhecimento; que o processo declarado prescrito deverá ser enviado, por meio do sistema SEI, à autoridade competente para o julgamento, a fim de que se proceda: (i) o arquivamento de ofício, (ii) a notificação da parte interessada, (iii) a avaliação das circunstâncias em que ocorreu a prescrição, e (iv) o encaminhamento dos autos à Corregedoria, se existirem indícios de irregularidade que justifiquem apuração de responsabilidade funcional ou procedimento correcional na unidade.

Verifica-se, portanto, que as medidas adotadas visam procedimentos a serem adotados em casos futuros de prescrição de processos, bem como tratamento dos atuais prescritos. Além disso, conclui-se não haver elementos para contrapor às conclusões da Corregedoria da ANAC, no que tange à apuração de responsabilidade dos processos prescritos. Por fim, destaca-se a necessidade de conclusão da análise dos processos ainda não apreciados, estabelecendo critérios e prazos para a finalização dos exames.

4. Avaliação do processo decisório no processo de desregulamentação das franquias de bagagem

Esta análise teve como intuito avaliar se houve análise de impacto regulatório e se a mesma subsidiou a tomada de decisão no processo de desregulamentação das franquias de bagagem. O processo decisório que estabeleceu a alteração das normas referentes ao transporte aéreo de bagagem teve início em 2012 e resultou na publicação da Resolução nº 400, de 13 de dezembro de 2016 da ANAC, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Conforme Nota Técnica nº 17/2012/GNOP/SRE, de 11 de dezembro de 2012, a intenção era revisar as normas que tratavam do tema bagagens em cumprimento ao disposto no art. 47, I, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, em que a ANAC deveria proceder à substituição gradual dos regulamentos, normas e demais regras em vigor, editadas pelo extinto Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica.

Cabe destacar que as normas que seriam revisadas tratavam de transporte aéreo de bagagens como um todo, não apenas de franquias de bagagens. Incluía, por exemplo, ajuda de custo, prazo de restituição no caso de extravio, e reparação de danos no caso de avaria. Dentre os argumentos para justificar a necessidade de alteração da norma naquela época, destacam-se: o tema bagagem foi o segundo assunto com maior incidência de manifestações recebidas pelos canais comunicação da ANAC em 2010 e 2011; a quantidade de regras dificultavam a compreensão; e estavam em desacordo com o regime de liberdade tarifária que rege o transporte aéreo no Brasil.

Os regimes de liberdade de oferta e de tarifas estão previstos nos artigos 48 e 49, da Lei nº 11.182/2005 e foram aplicados pela ANAC. Segundo a agência, a implantação do regime de liberdade tarifária permitiu a entrada de novas empresas que ofereciam passagens a preços mais baratos, porém com serviços de bordo mais simples. Com a redução da intervenção estatal na economia, acreditavam que ocorreria o estímulo à concorrência, a simplificação das normas, a compatibilização com o regime de liberdade tarifária e a convergência com as práticas internacionalmente mais difundidas.

Apesar da ANAC apontar a importância de implementar a liberdade no regime de franquias para dar continuidade ao processo de desregulamentação, a proposta apresentada na Audiência

Pública 03/2013², ocorrida em 22/04/13, previa franquia mínima de 5 kg como bagagem de mão por passageiro e detalhava as seguintes regras para a franquia de bagagem despachada:

“Art. 11. Nos voos domésticos, os transportadores devem estabelecer uma franquia de bagagem por passageiro de no mínimo:

I - 23 quilos, para as aeronaves com mais de 30 assentos;

II - 18 quilos para as aeronaves de 21 até 30 assentos; e

III - 10 quilos para as aeronaves com até 20 assentos.

Parágrafo único. Aplicam-se as franquias de bagagem estabelecidas nesse artigo para os voos com destino à América do Sul e América Central.

Art. 12. Nos voos internacionais a franquia de bagagem será de 2 volumes de 32 kg cada.

(...)

§2º Além do disposto no caput, o transportador poderá oferecer tarifa com franquia reduzida.”

Após a citada audiência pública, a ANAC avaliou que não haviam argumentos técnicos que justificassem a continuidade de normas de franquias e propôs a implantação de total liberdade de franquias de bagagens retirando inclusive o peso mínimo de franquia para bagagem de mão.

Nos termos da Nota Técnica nº 3/2014/GNOP/SRE, de 27 de fevereiro de 2014:

“eventual receio de abuso por parte dos transportadores aéreos de se valerem de todas as oportunidades possíveis para auferirem maiores lucros e, em consequência disso, criarem cobranças que possam ser vistas como "impopulares", como uma "taxa de bagagem de mão", é um risco que tem se demonstrado muito baixo, pois mesmo as mais agressivas políticas de redução de custos e de desagregação dos serviços não tem se mostrado como uma tendência nos principais mercados de aviação civil, mesmo nos que dispõem de menor concorrência. Vê-se, portanto, que a desregulamentação do setor e a prática do unbundling tem permitido maior concorrência e o surgimento de novos modelos de negócio, sem degradação dos serviços ou diminuição da atratividade do modal aéreo.”

A ANAC seguiu prosperando na ideia de desregulamentação. Realizaram reuniões com entidades de defesa dos direitos dos usuários em São Paulo e Cuiabá (relatórios SN/2015/GNOP/SRE/ANAC de 19 de fevereiro e de 02 de março de 2015), e estudo sobre a média de peso de bagagens em viagens internacionais (Nota Técnica nº. 11/2016/GEAC/SAS, de 17 de maio de 2016). Além disso, decidiu-se por incluir o tema bagagens na proposta de revisão das Condições Gerais de Transporte Aéreo – CGTA, de acordo com a Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2015-2016.

Em 05 de abril de 2016, realizaram a Audiência Pública 03/2016 com a proposta de revisão das Condições Gerais de Transporte Aéreo (CGTA). A minuta apresentada na audiência pública continha o seguinte texto referente à franquia de bagagem:

“Art. 14 O transporte de bagagem despachada configura serviço acessório oferecido opcionalmente pelo transportador aéreo.

§1º A bagagem pode sofrer restrições, nos termos desta Resolução e de outras normas atinentes à segurança da aviação civil.

² Acesso em <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2013/aud03/resolucao.pdf>

§2º As regras referentes ao transporte de bagagem despachada devem ser uniformes durante todo o itinerário, para os voos com início no Brasil, incluído o trecho de retorno.

§3º Caso o transporte seja realizado por mais de um transportador aéreo, mediante a celebração de um único contrato, deve ser observada a regra do §2º do presente artigo.

Art. 15 O transportador aéreo deve permitir franquias mínimas de 10 quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões definidas no contrato de transporte e informadas no bilhete de passagem.

Parágrafo único. Considera-se bagagem de mão o volume transportado na cabine, sob responsabilidade do passageiro.”

Verifica-se que a proposta de franquias de bagagem de mão aumentou para 10 kg, após a ANAC acatar a sugestão da Secretaria de Aviação Civil enviada via Nota Técnica nº 07/DEPSA /SPR/SAC-PR, de 16 de julho de 2015. Além disso, a proposta previa regras de transição até a liberdade de franquias de bagagem despachada entrar em vigor:

“Art. 60. Será assegurada franquias mínimas de bagagem despachada nos serviços de transporte aéreo público regular, a partir da data de início de vigência da presente Resolução:

I- 23kg para voos domésticos e para América do Sul e Central; e

II- 2 peças de até 23kg cada para demais voos internacionais.

·§1º. A partir de 1º de outubro de 2017, será observada a franquias mínimas de 23kg para voos domésticos e internacionais.

§2º. A partir de 1º de outubro de 2018, as franquias de bagagem despachada passam a ser livremente estabelecidas segundo a regra do contrato de transporte.”

Após análise das contribuições recebidas na Audiência Pública 03/2016, a ANAC detalhou mais a respeito dos possíveis efeitos da desregulamentação da franquias de bagagem despachada no mercado de transporte aéreo, apresentando a análise na Nota Técnica nº. 11/2016/GEAC/SAS, de 17 de maio de 2016:

“Resumidamente, espera-se que a desregulamentação da franquias de bagagem despachada, em um cenário de livre concorrência, promova um ambiente propício para:

a. mais transparência nas relações de consumo;

b. melhor planejamento e otimização do uso dos porões das aeronaves pelo transportador aéreo;

c. diferenciação de serviços e tarifas (as empresas aéreas poderão continuar ofertando franquias de bagagem, inclusive com diversificadas quantidades, a depender do tipo de tarifa e da estratégia de segmentação de mercado e de captação de Clientes);

d. concorrência entre as empresas (criação de mais uma variável de concorrência em qualidade de serviço e tarifas);

e. ampliação do poder de decisão do passageiro sobre o nível de serviço e preço desejados, conforme sua necessidade (atualmente, a franquias de bagagem é indiscriminadamente pré-estabelecida pelo Estado, ignorando-se as diferentes necessidades e preferências dos passageiros, possivelmente gerando ineficiência e rateio dos custos por todos os passageiros);

- f. redução das tarifas aéreas médias (assumindo-se que os custos relativos à obrigatoriedade de oferta de franquias de bagagem são determinantes, em maior ou menor grau, na precificação das diversas tarifas aéreas ofertadas). Conforme o perfil do passageiro, o propósito e outras características de sua viagem, as suas preferências, a sua disposição a pagar e as suas escolhas relativas ao uso de bagagem de mão e ao despacho de bagagem, são esperadas diferentes percepções no que se refere ao aumento ou redução do preço total pago pela viagem aérea e do seu bem-estar individual;*
- g. inclusão social (passageiros de baixa renda, mais sensíveis a preço, poderão optar por levar somente bagagem de mão, cuja franquias a proposta da ANAC propõe ampliar);*
- h. incremento da demanda por transporte aéreo; e*
- i. aumento do bem-estar social.*
- Caberá ao regulador acompanhar o comportamento do mercado após a desregulamentação e avaliar os resultados alcançados e possíveis falhas ou práticas abusivas.”.*

Por fim, após discussões sobre o tema (Nota Técnica nº 16/2016/GCON/SAS, de 01 de agosto de 2016; Despacho nº 54/2016/GEAC/SAS, de 16 de agosto de 2016; Despacho nº 188/2016/SAS, de 23 de setembro de 2016; e Nota Técnica nº 16/2016/GCON/SAS, de 16 de novembro de 2016) foi publicada a Resolução nº 400³, de 13 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Nela permaneceu a regra de liberdade de franquias de bagagem e estipulou-se a franquias mínima de 10 kg de bagagem de mão. Além disso, retirou-se a regra de transição que havia na minuta apresentada na audiência pública:

“Art. 13. O transporte de bagagem despachada configurará contrato acessório oferecido pelo transportador.

§ 1º Considera-se bagagem de mão aquela transportada na cabine, sob a responsabilidade do passageiro.

§ 2º O transportador poderá restringir o peso e o conteúdo da bagagem de mão por motivo de segurança ou de capacidade da aeronave

§ 1º A bagagem despachada poderá sofrer restrições, nos termos desta Resolução e de outras normas atinentes à segurança da aviação civil.

§ 2º As regras referentes ao transporte de bagagem despachada, ainda que realizado por mais de um transportador, deverão ser uniformes para cada trecho contratado.

Art. 14. O transportador deverá permitir uma franquias mínima de 10 (dez) quilos de bagagem de mão por passageiro de acordo com as dimensões e a quantidade de peças definidas no contrato de transporte.”.

Conforme o histórico acima, verifica-se que houve um esforço da ANAC em dialogar com os vários agentes atingidos pela alteração das regras de franquias de bagagens, por meio da realização de duas audiências públicas, reuniões temáticas e consultas a outros órgãos.

Além disso, pode-se citar como boa prática a disponibilização no site da ANAC do documento “Comentário à Minuta de Resolução”⁴ em que explicam a redação e conteúdo de cada artigo da

³ Acesso em http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2017-0434.pdf

⁴ Acesso em <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2016/aud03/comentarios.pdf>

proposta da resolução. Foi publicado, também, o Relatório de Análise das Contribuições⁵ no endereço eletrônico da agência dando maior transparência ao processo.

A Resolução nº 400 prevê em seu art. 42 que:

“Art. 42. A Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS deverá submeter à Diretoria, após 5 (cinco) anos de vigência da presente Resolução, relatório sobre sua aplicação, eficácia e resultados, com a indicação de possíveis pontos para revisão.

Parágrafo único. A Diretoria deliberará pela aprovação do relatório e revisão da regulação”.

Além dessa previsão de relatório em 5 anos, com avaliação da eficácia e dos resultados da medida há no Formulário de Análise para a Proposição de Atos Normativos (FAPAN) a previsão de realização de mensuração a partir de sistema da ANAC “sobre as demandas dos passageiros, para saber se o número de manifestações aumentou e quais assuntos estão sendo demandados pelos passageiros - retroalimentação. Pretende-se ainda elaborar pesquisa, após a entrada em vigor da norma para coletar opinião do passageiro em relação a norma, de modo a produzir um diagnóstico de impacto regulatório.”.

Cabe destacar que em 13 de dezembro de 2016 a ANAC aderiu à plataforma “Consumidor.gov.br”, ambiente virtual criado pelo Governo Federal para atendimento às reclamações de consumidores e solicitação de ressarcimento por danos.

Diante do exposto, conclui-se que a tomada de decisão foi fundamentada com base em diversas notas técnicas produzidas e no documento “Comentário à Minuta de Resolução”, que contém análises relacionadas à proposta de alteração de ato normativo, bem como em função da realização de audiências públicas e tratativas junto a outros órgãos.

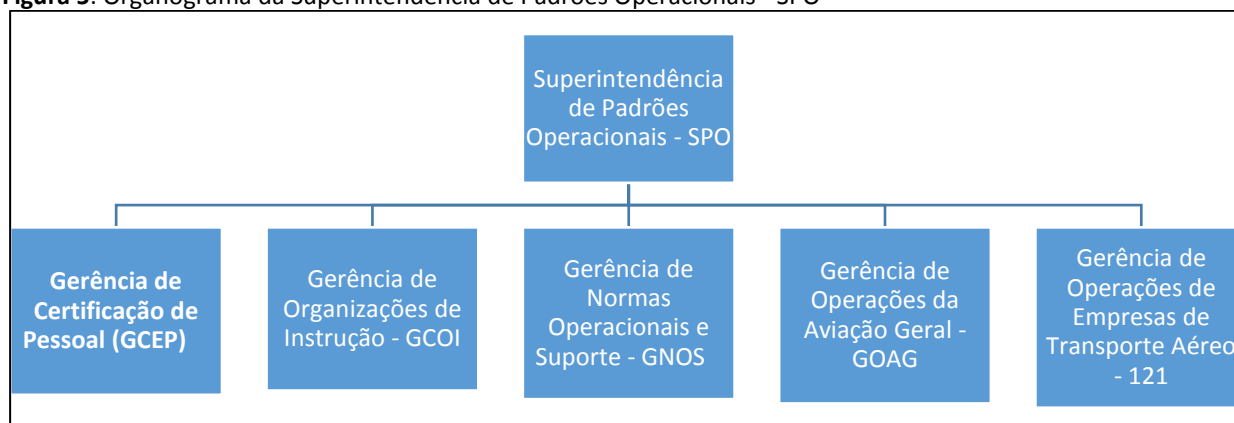
5. Avaliação do processo de certificação de mecânicos de manutenção aeronáutica.

O objetivo da análise do processo de certificação e habilitação de pessoal da aviação civil é dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna da ANAC, registrados no Relatório de Auditoria nº 10 /AUD-ANAC, de 28 de dezembro de 2017. Tendo em vista, à época, aquela Auditoria ter detectado intempestividade na análise dos processos somente nas certificações de mecânicos de manutenção aeronáuticas, optou-se por dar prosseguimento à avaliação desta categoria. Avaliou-se também a implantação do projeto de Carteira de Habilitação Técnica (CHT) Digital dos profissionais da aviação civil e do projeto Novo modelo de Certificação de Pessoal (SISCEP) ainda não concluídos, por serem considerados relevantes para a ANAC.

A Superintendência de Padrões Operacionais (SPO) é responsável pelos processos de emissão de licenças, habilitações, certificações, autorizações ao pessoal da aviação civil, aprovação de programa de treinamentos, dentre outros. Ela possui cinco gerências, conforme demonstrado na Figura 5.

⁵ Acesso em <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2016/aud03/AP032016RAC.pdf>

Figura 5: Organograma da Superintendência de Padrões Operacionais - SPO



Fonte: SPO, e-mail de 04 de julho de 2018.

Por sua vez, a Gerência de Certificação de Pessoal (GCEP) tem sob sua responsabilidade regimental a condução de processos administrativos de licenças e habilitações para pilotos, comissários, mecânicos de manutenção aeronáutica (MMA), os quais atuam em solo, mecânicos de vôo, despachantes operacionais de vôo (atuam em linha aérea e comercial e fazem cálculos de parâmetros necessários para o vôo, tais como cálculos de peso de tripulantes, etc.), bem como certificações de pilotos de ultraleve e autorização.

Como se pode observar no Quadro 10, em 2017 foram analisados 59.783 processos pela GCEP. Daí a importância e expressividade do trabalho realizado por esta Gerência:

Quadro 10: Produtividade da GCEP em 2017.

Sistema utilizado	Quantidade de Processos	Deferidos	Indeferidos	Tempo médio de análise
SINTAC¹	31.547	24.586	6.961	9 dias
SISHAB²	24.198	23.689	509	1 dia (RBAC 121 ⁴)
				3 dias (RBAC 135 ⁵)
SEI³	4.038	3.230	808	9 dias
Total processos	59.783	51.505	8.278	5,5 dias

Fonte: Resposta à Solicitação de Auditoria nº 201800427/007.

Legenda:

¹SINTAC - Sistema Integrado de Aviação Civil – criado em 2010 e serve para integração entre a ANAC e os regulados dos segmentos (MMA, piloto privado) para abertura de processos;

²SISHAB ou NEC (Ficha SISHAB) - Sistema de Habilitação - serve para integração entre a ANAC e os regulados de todos os segmentos (exceto MMA) para abertura de processos. Todas as informações de treinamento estão neste sistema;

³SEI – Sistema de informação do governo federal e serve para protocolar pedidos de certificação e habilitação por meio físico. A partir de então, a ANAC cria um processo no SEI.

⁴RBAC 121 (Regulamento Brasileiro da Aviação Civil) – Trata das Certificações e Habilitações Para Pessoal da linha aérea.

⁵RBAC 135 (Regulamento Brasileiro da Aviação Civil) - Trata das Certificações e Habilitações Para Pessoal de Taxi Aéreo, fretamento sob demanda.

A partir dos trabalhos realizados pela Auditoria Interna (AUDIN) da ANAC, os quais resultaram no Relatório de Auditoria nº 10 AUD-ANAC, de 28 de dezembro de 2017, optou-se por avaliar o progresso da unidade, na implementação de controles internos, por meio do acompanhamento quanto ao atendimento do que fora apontado nesse relatório.

Assim, de acordo com a avaliação da CGU acerca do trabalho supramencionado, ainda há três fragilidades relevantes apontadas no referido relatório que não foram sanadas na sua totalidade, quais sejam:

- a) Atrasos nas certificações e habilitações dos mecânicos de manutenção aeronáutica – MMA;
- b) Projeto de implantação de Carteira de Habilitação Técnica (CHT) Digital dos profissionais da aviação civil não concluído;
- c) Projeto de Implantação do Novo Modelo de Certificação de Pessoal (SISCEP) não finalizado.

Com relação ao item “a”, o Relatório da ANAC nº 10 /AUD-ANAC, de 28 de dezembro de 2017, apontou atrasos nas emissões de certificações e habilitações, especificamente na categoria mecânicos de manutenção aeronáutica – MMA, em contraponto à tempestividade na emissão de certificados e habilitações dos demais segmentos (pilotos, comissários, despachantes, etc.).

O prazo estabelecido na Portaria nº 3.457/ANAC, de 18 de outubro de 2017, que fixa metas intermediárias de desempenho institucional da ANAC, determina que as análises realizadas pela GCEP devem ser concluídas em até 30 dias, em mais de 80% de processos de licenças e habilitações, seguindo o prazo estabelecido na Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, e na Carta de Serviços do MMA - canal Oficial de comunicação com o regulado.

Ao realizar o comparativo do indicador de tempestividade de análise dos processos de certificação e habilitação de pessoal, no que tange aos MMA, entre o momento da auditoria realizada pela AUDIN/ANAC, em 21 de agosto de 2017, e a presente auditoria realizada pela CGU (conforme dados de 08 de junho 2018), constata-se que o tempo de análise diminuiu nos processos de MMA, e, portanto, o indicador da área sinaliza mais eficiência nos trabalhos realizados pela GCEP para análise do processo neste segmento, conforme depreende-se do Quadro 11.

Quadro 11: Comparativo dos indicadores em 21/08/2017, momento da realização auditoria da AUDIN/ANAC e em 08/06/2018 – Auditoria CGU.

Modalidades de Mecânico de Manutenção Aeronáutica (MMA)	21/08/2017			08/06/2018		
	Processo mais antigo (dias)	Tempo médio de análise (dias)	Estoque de processos pendente de análise (unidades)	Processo mais antigo (dias)	Tempo médio de análise (dias)	Estoque de processos pendentes de análise (unidades)
MMA - Inicial	418	74	28	180	53	23
MMA - Revalidação	365	65	36	1	1	5
MMA - Inclusão	96	49	7	59	57	12

Fonte: Informação extraída do endereço da Intranet da ANAC, dia 21/08/2017 e 08/06/2018

Legenda:

MMA Inicial: Solicita a licença pela 1ª vez;

MMA Inclusão: O regulado já tem a licença e solicita a inclusão de nova habilitação;

MMA Revalidação: O regulado já possui uma determinada habilitação e solicita a revalidação dela.

No entanto, dos processos analisados em 2017 referentes à categoria Mecânicos de Manutenção Aeronáutica (MMA), 434 processos não foram analisados tempestivamente, conforme Quadro 12.

Quadro 12: Processos de mecânicos de manutenção de aeronave analisados em 2017.

Quantidade de dias para análise	Quantidade de Processos	Representatividade %
Tempo de análise superior a 30 dias	434	4,71
Tempo de análise inferior a 30 dias	8.772	95,29
Total Geral de processos	9.206	100,00

Fonte: Quadro extraído de planilha encaminhada por meio do Memorando nº 60/2018/GNOS/SPO de 16/05/2018

Em que pese a quantidade de processos analisados de forma intempestiva representar 4,71% do total de processos tratados, relevante salientar que por se tratar de um processo que envolve direitos de profissionais, é interessante que a área almeje a análise do total de processos dentro do prazo estabelecido em normativo.

Segundo a GCEP, os motivos pelos quais ainda há 4,71% dos processos com tempo de análise superando os 30 dias estabelecidos em normativo deve-se ao fato de a área ainda necessitar dos serviços da Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR) para realizar o *check* (teste *in loco* dos mecânicos). Esta questão ainda não foi solucionada, em que pese a GCEP estar realizando medidas para sanar este entrave.

Um das medidas é a publicação do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC nº 65, de 25 de maio de 2018 (Licenças, habilitações e regras gerais para o mecânico de manutenção aeronáutica), que regulamentou não haver mais necessidade de revalidação de pedidos de habilitações por meio de *checks*. Estes testes *in loco* somente serão realizados em caso de concessão de habilitação no pedido inicial, ou seja, somente quando o profissional requisita habilitação pela primeira vez. Segundo a GCEP, estima-se que com a implantação desta medida haverá redução de 60% dos testes *in loco* e melhoria na tempestividade de análise do processo.

Outra medida que a GCEP adotará refere-se à centralização e à implantação de um núcleo de servidores dentro de sua gerência para aplicação de exames *in loco* (Check), fato que agilizará a redução do tempo de análise das certificações e habilitações emitidas. Esta medida está prevista para ser implantada em agosto de 2018.

No tocante ao item “b”, implantação do projeto de Carteira de Habitação Técnica Digital dos profissionais da aviação civil não concluída, informa-se que este projeto é considerado relevante pela ANAC para o processo de Certificação e Habilitação de Pessoal, tendo em vista modificar as relações com o regulado.

O projeto transfere a CHT oficial, impressa hoje em cartão PVC, para o portal da ANAC na internet, na forma digital. Além do ganho de segurança, visto que as informações estarão sempre sendo validadas diretamente no portal através da leitura de um “QR Code”, a nova CHT digital trará as validades das habilitações e do Certificado Médico que não estão impressas na CHT atual.

Outro ganho relevante é quanto aos custos de emissão junto à Casa da Moeda, hoje responsável pela impressão da CHT em cartão PVC.

Devido à sua importância para a ANAC, bem como para o regulado, decidiu-se por acompanhar a finalização de tal programa, cujo prazo de conclusão estava previsto inicialmente para maio de 2018 e foi postergado para dezembro de 2018.

E por fim, o item “c”, implantação do Novo modelo de Certificação de Pessoal (SISCEP) não concluído, é considerado pela agência projeto prioritário para o processo de certificação de profissionais da aviação civil.

A grande evolução prevista no processo refere-se à interação direta da ANAC com as escolas, aeroclubes e examinadores, buscando-se maior responsabilidade dos entes e celeridade e qualidade da certificação e habilitação de pessoal.

Segundo a ANAC, o projeto deve resultar em uma otimização no tempo de processamento das solicitações, com potencial de atingimento do prazo de um dia para a conclusão de uma solicitação de concessão ou revalidação de licenças e habilitações. Adicionalmente, o órgão informa, considerando a mudança na atuação da ANAC no novo modelo, que é esperado uma redução dos recursos humanos atualmente empregados neste processo, o que proporcionará a execução de outras atividades da SPO por estes agentes. Informa-se, ainda, a expectativa de que o sistema trará uma melhor estruturação da informação, possibilitando sua análise inteligente e estatística a fim de contribuir efetivamente na evolução da aviação civil.

Diante deste projeto que irá alterar as interações entre a ANAC e o regulado e devido à sua não finalização, optou-se com acompanhar tais medidas que estavam previstas para julho de 2018, mas que foram postergadas para dezembro de 2018. Destaca-se que a Superintendência justifica tal atraso devido a problemas operacionais na conclusão do sistema pela Superintendência de Tecnologia de Informação (STI) da ANAC.

Portanto, diante de todo o fato exposto, identifica-se que a SPO vem desenvolvendo melhorias para mitigar a intempestividade nas análises do processo de mecânico de manutenção aeronáutica, bem como para inovar nos processos de certificação e habilitação de pessoal da aviação civil.

6. Falhas no cadastramento e atualização de informações dos processos disciplinares no sistema CGU-PAD.

Trata-se de análise quanto à aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos da Portaria CGU nº 1.043/2007, especificamente no que se refere ao prazo de 30 dias para sua inserção no sistema CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Dessa forma, com o objetivo de avaliar a inserção dos registros referentes aos procedimentos disciplinares instaurados pela Agência Nacional de Aviação Civil, no período de 01 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2017, no Sistema CGU-PAD, solicitou-se a disponibilização da relação desses processos. A partir da análise das informações apresentadas pela ANAC, por meio do Ofício nº 35/2018/CRG-ANAC e seus anexos, de 22 de maio de 2018, verificou-se que 90% dos processos instaurados no exercício de 2017 foram registrados no Sistema CGU-PAD após o prazo de 30 dias da publicação do ato instaurador, em descumprimento à Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007. O Quadro com a relação desses processos consta no Anexo IV.

Quanto à essa constatação, a corregedoria justificou, por meio da Nota Técnica nº 15/2018/CRG, de 25 de julho de 2018, que optou *“por concentrar os esforços no acompanhamento dos PADs em curso e na instauração daqueles que estavam pendentes, já que muitos deles já estavam com a fluência do prazo prescricional em estágio avançado”* e que *“somente após controlada a quantidade de processos pendentes de instauração, já que o malferimento ao interesse público neste caso é muito maior que a mera ausência de cadastramento tempestivo no CGU-PAD, iniciou-se o procedimento de atualização e cadastramento sistematizado do sistema”*.

Dessa forma, verifica-se que a manifestação apresentada demonstra a não atualização tempestiva do sistema CGU-PAD. Acrescenta-se que a atualização de informações no CGU-PAD, não visam somente a atender a portaria da CGU, mas, principalmente, tem o condão de contribuir para a gestão dos processos disciplinares. Ademais, trata-se de informação requerida pelo TCU no Relatório de Gestão e que está relacionada aos princípios e diretrizes de governança no que diz respeito à prestação de contas e transparência.

Adicionalmente, conforme consulta realizada em 11 de julho de 2018, um processo apresentava a última portaria inserida no sistema, que concedeu prorrogação de prazo, com prazo vencido (Quadro 13). Registra-se o empenho da corregedoria e o pronto atendimento para a atualização das informações no Sistema CGU-PAD após o conhecimento da inconsistência identificada.

Quadro 13: Relação de processos com a portaria de prorrogação de prazo expirada.

Nº do Processo	Portaria Instauradora	Data de Publicação do Ato Instaurador	Data do Registro no sistema CGUPAD	Última portaria de prorrogação de prazo que constava no CGU-PAD em 11/07/2018
00058.531921/2017-19	3.263/2017	29/09/2017	19/01/2018	Portaria de 24/11/2017, prorrogou por 60 dias.

Fonte: Sistema CGU-PAD consultado em 11 de julho de 2018.

Conforme informações a respeito das atividades de correição, apresentadas no Relatório de Gestão do exercício de 2017, há declaração de que a Corregedoria da ANAC instaurou 37 Processos Administrativos Disciplinares no exercício, em que pese o relatório da Corregedoria constante no “Relatório de instância ou área de correição” apresentar o total de 37 procedimentos, sendo 36 Processos Administrativos Disciplinares e um de Rito Sumário.

Não obstante a divergência identificada, por meio do Ofício nº 35/2018/CRG-ANAC e seus anexos, de 22 de maio de 2018, a unidade informou a existência de quarenta procedimentos instaurados e em curso, relativos ao exercício de 2017. Verifica-se que essa divergência de quantitativo se deve ao fato de que foram inseridas informações no Sistema CGU-PAD após a emissão do relatório do sistema, que subsidiou a elaboração do Relatório de Gestão. Dessa forma, o descumprimento do prazo para a inserção de dados no sistema culminou em apresentação de informações inconsistentes.

Alerta-se para o risco de que a não implementação de controles que visem a atualização do sistema de forma tempestiva e o efetivo gerenciamento dos prazos dos processos pode acarretar em falhas na gestão desses processos pela corregedoria, com a possibilidade de não inclusão de processos no referido sistema, perdas de prazo e prescrição do processo. Estas falhas, em último caso, podem ocasionar a não responsabilização do agente envolvido.

Portanto, identifica-se falhas nos controles internos, com a necessidade de implementação de melhorias nos controles, e a identificação do descumprimento do prazo de 30 dias estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007 para a inserção de informações no sistema CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

7. Execução do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT

O objetivo da análise foi avaliar se as recomendações emitidas pela Auditoria Interna (AUDIN) da ANAC, provenientes dos relatórios de auditoria decorrentes do planejamento do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) 2018, foram atendidas tempestivamente.

O artigo 17 da Instrução Normativa CGU nº 24, de 17 de novembro de 2015, que “dispõe sobre o Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT), os trabalhos de auditoria realizados pelas unidades de auditoria interna e o Relatório Anual de Atividades da Auditoria Interna (RAINT)” descreve que:

“Art. 17. As unidades de auditoria interna manterão controle, preferencialmente por sistema informatizado, das recomendações expedidas pela própria auditoria interna, pelos órgãos de controle interno e externo e, quando for o caso, pelo Conselho Fiscal, pelo Conselho de Administração ou por outros órgãos ou entidades de regulação e fiscalização

§ 1º As unidades de auditoria interna apresentarão ao (...), ao dirigente máximo da organização, mensalmente, relatório gerencial sobre a situação das recomendações referidas no caput.

§ 2º Deverão constar do relatório gerencial as justificativas dos gestores para cada recomendação não implementada ou implementada parcialmente, com indicação de prazo para sua efetivação.

*§ 3º Os relatórios gerenciais referidos no § 1º ficarão à disposição dos órgãos de controle.”
(Original sem grifo)*

Além disso, a Instrução Normativa nº 03 da CGU, de 09 de junho de 2017, definiu que “a atividade da auditoria interna governamental tem como propósito aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco”, e que, “no Poder Executivo Federal é exercida pelo conjunto de Unidades de Auditoria Interna Governamental (UAIG)”, entre elas as “auditorias internas singulares (Audin) dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta”.

Portanto, é dever da AUDIN/ANAC não só manter o controle recomendações expedidas como também elaborar relato gerencial da situação sobre o seu atendimento e reportar à alta administração, com o objetivo de agregar valor e contribuir para o atendimento dos objetivos estratégicos da organização.

Em relação à atuação da AUDIN/ANAC, cabe ressaltar que o planejamento das ações da auditoria interna foi baseado no mapeamento de processos institucionalizado, realizado pela unidade em conjunto com a Superintendência de Planejamento Institucional – SPI (137 processos de negócio/auditáveis da Agência, conforme Quadro 14 a seguir), e visando cumprir a análise de todos esses processos no período de 6 anos, considerando a criticidade dos mesmos, adotou a: a rotação de ênfase⁶ dos processos; a autoavaliação de controles⁷; e a realização de auditorias individuais com supervisão.

⁶ A Rotação de Ênfase para o período de 2017-2022 é resultado da classificação dos processos de negócio/auditáveis a partir dos fatores: Relevância dos Stakeholders; Impacto no Sistema da Aviação Civil; e Impacto Financeiro dos Processos de Negócio.

⁷ Modalidade de avaliação que auxilia os gestores e auditores na identificação e gestão dos pontos fortes e fracos dos processos e na avaliação dos controles adotados, contribuindo na melhoria e na obtenção dos resultados esperados pela Agência. Com esta avaliação não é possível garantir que os controles estão presentes e funcionando, porém, promove, junto aos gestores, a cultura de controle e a busca por melhorias.

Quadro 14: Quantitativo de processos auditáveis/de negócios mapeados em 2017 e 2018

Processos auditáveis	Quantidade PAINT/2017	Quantidade PAINT/2018
Tecnologia da Informação – TI	4	4
Área Meio	54	52
Área Fim	79	80
Total	137	136

Fonte: PAINT 2018 da ANAC

Com relação ao planejamento baseado em risco, a definição dos processos auditados utilizou a metodologia de Matriz de Risco, composta: por Fatores de Impacto (relevância, avaliação da instância de governança e avaliação do gestor), que permitem indicar os processos auditáveis/de negócio de maior importância para a Agência; e Fatores de Probabilidade (criticidade pretérita e vulnerabilidade dos controles internos), que indica os processos de maior vulnerabilidade na visão da Auditoria Interna.

Quanto ao quantitativo das auditorias, o Quadro 15 a seguir apresenta o previsto e o realizado, em 2017.

Quadro 15: Quantitativo de ações de auditoria realizadas em 2017.

Descrição	Previsto	Realizado
<u>Processos</u>		
Processos auditáveis – PAINT/2017	32	27
Processos não programados e auditados	-	-
Total de processos	32	27
<u>Tipos de Avaliação</u>		
Auditorias	10	6
Autoavaliações de controle	22	21
<u>Relatórios emitidos</u>		
Ações de auditoria na área meio	15	11
Ações de auditoria na área fim	14	13
Ações de auditoria de TI	3	3
Total de Relatórios emitidos	32	27

Fonte: RAINT 2017 ANAC.

Em relação ao atendimento das recomendações expedidas pela AUDIN/ANAC em 2017, inicialmente cabe ressaltar que foram emitidas 284 recomendações, que são monitoradas pelo sistema SiCAR (Sistema de controle e acompanhamento de recomendações). Além disso, a unidade utiliza quadro gerencial dinâmico, atualizado mensalmente. Importante destacar que em todas as Reuniões de Gestão da ANAC (colegiada), realizadas bimestralmente, o assunto “Reporte da situação das recomendações da Auditoria Interna” é pautado, para apresentar a situação das recomendações. Por fim, relatório gerencial de monitoramento das recomendações é disponibilizado por meio de sistema BI (*Business Intelligence*). O atendimento das recomendações 2017 está demonstrado na Figura 6 a seguir, de 20 de junho de 2018, e apresenta o índice de atendimento das recomendações dentro dos níveis aceitáveis pela AUDIN/ANAC (apenas 6 recomendações vencidas).

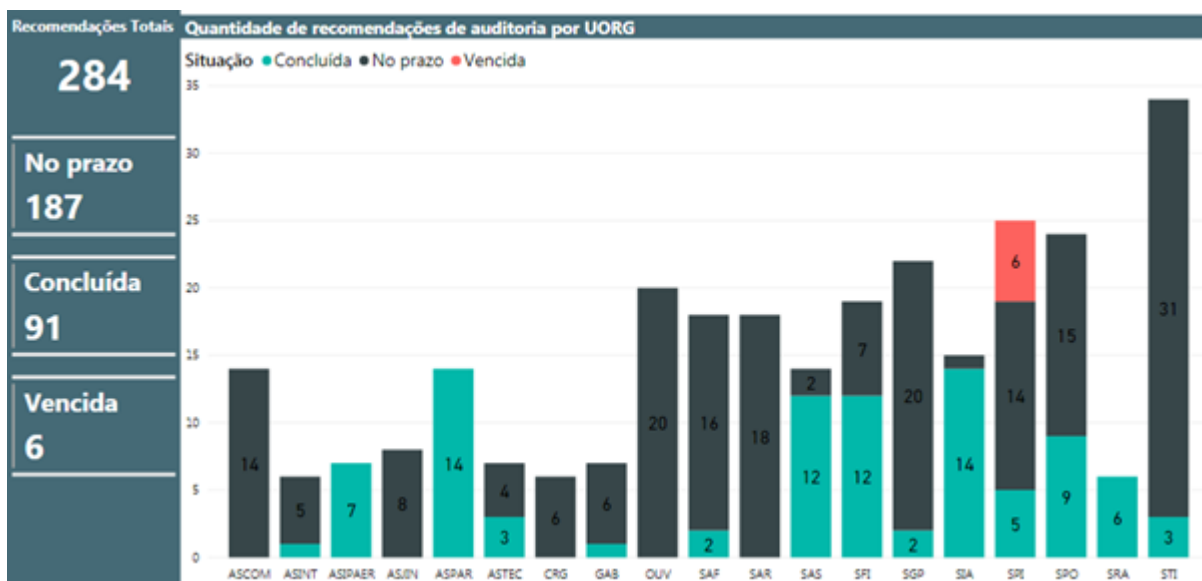


Figura 6: Atendimento das recomendações da AUDIN/ANAC 2017.
Fonte: SICAR/ANAC

Cabe destacar também a atividade da AUDIN em 2017 em relação a exercícios anteriores, de 2010 a 2016, onde foram emitidas 287 recomendações, e em 2017, mais 284, totalizando 571 recomendações, com nível de atendimento de quase 100% (apenas 9 recomendações vencidas), conforme Figura 7 a seguir.

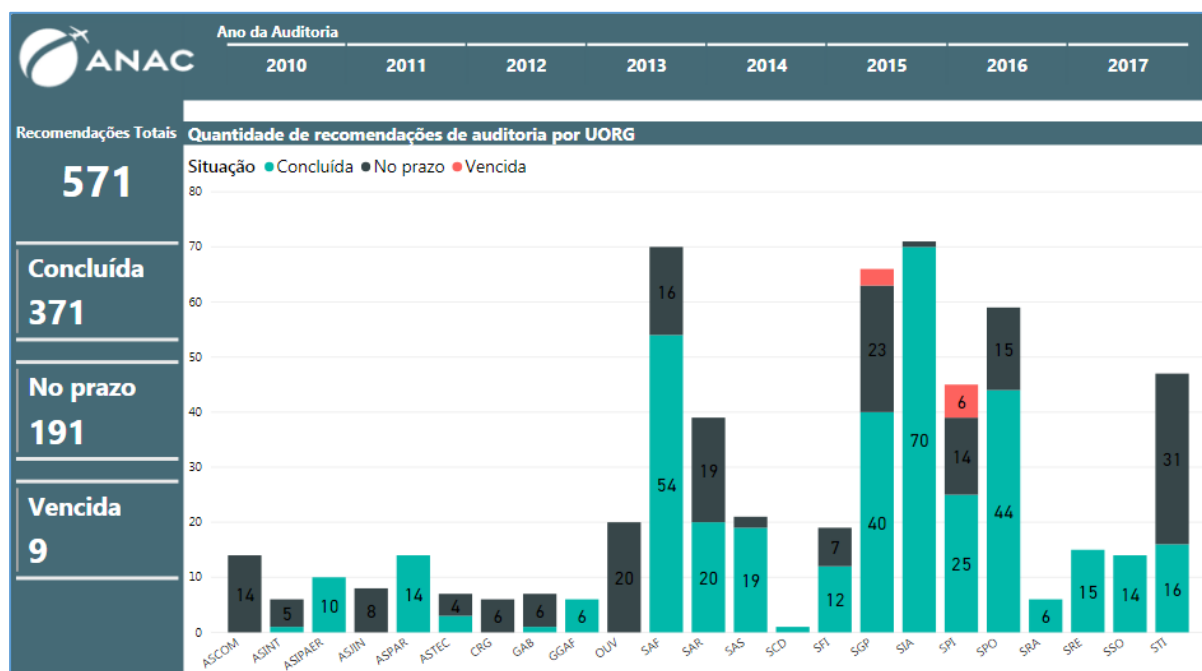


Figura 7: Atendimento das recomendações da AUDIN de 2010 a 2017.
Fonte: SICAR/ANAC

Pelo exposto, observa-se que as recomendações expedidas pela AUDIN/ANAC são monitoradas tempestivamente e com reportes à alta administração, incluindo participação nas reuniões colegiadas do órgão, o que representa de fato a função de assessoramento à direção da organização, conforme descreve a IN 03 da CGU, com a possibilidade de garantir o atendimento dos objetivos estratégicos da Agência.

Importante destacar a avaliação da AUDIN acerca do “Nível de maturação dos controles internos da ANAC”, com base nos 17 princípios do COSO ICIF 2013, descrita no RAIN 2017, que a Agência tem maturidade dos controles internos suficiente e adequada para contribuir para o atendimento dos seus objetivos estratégicos.

Por fim, cabe ressaltar alguns fatos relevantes que impactaram positivamente as ações da AUDIN:

- 1) Aprimoramento do processo “Execução de Auditorias”: atualização da metodologia de execução dos trabalhos, utilizando referências de mercado, aumentando o desempenho dos processos de auditoria interna, melhoria da qualidade dos resultados e maior alinhamento às normas publicadas pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU);
- 2) Implementação da Auditoria de TI: indicação de servidor específico da área de TI para Auditoria Interna e consequente implementação de Auditoria de TI, além de estruturação de metodologia com base no Cobit⁸, o que resultou na identificação de importantes achados e na apresentação de ações corretivas relevantes;
- 3) Maior patrocínio da Diretoria Colegiada: resultou o atendimento da meta do indicador do nível de cumprimento das recomendações de auditorias além do cumprimento tempestivo das recomendações e a consequente redução do estoque de exercícios anteriores.
- 4) Publicação dos Manuais de Procedimentos da Auditoria Interna (Portaria ANAC nº 1.312, de 12 de abril de 2017): MPR/AUD-002 – Prestação de Contas no Âmbito da Auditoria Interna, MPR/AUD-003 – Acompanhamento das Demandas dos Órgãos Externos de Controle, MPR/AUD-004 – Execução das Ações de Auditoria, e MPR/AUD-010 – Gestão de Processos no Âmbito da Auditoria Interna.

8. Avaliação da Conformidade das peças e do Rol de responsáveis

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças que compõem o processo de Prestação de Contas Anual da Agência Nacional de Aviação Civil, conforme disposto no art. 13 da IN TCU nº 63/2010, foram analisados o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017 e o Rol de Responsáveis, constantes no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União.

Verificou-se que a ANAC apresentou, no Processo de Contas, as peças exigidas pela IN TCU nº 63/2010, pelas DN TCU nº 161 e 163/2017 e pela Portaria TCU nº 65/2018. Apenas não foi apresentado o “Relatório de Auditor Independente”, motivo pelo qual a agência justificou que *“as demonstrações contábeis da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC não são submetidas a auditoria independente”*.

Em relação ao rol de responsáveis, conclui-se que a Unidade informou todos os titulares e substitutos com natureza de responsabilidade estabelecida nos normativos. As informações constantes do e-Contas foram apresentadas de acordo com as orientações, com exceção da informação de endereço eletrônico pessoal para três dirigentes, fato que foi atualizado por este

⁸ COBIT (*Control Objectives for Information and Related Technologies*) é framework de boas práticas criado pela ISACA (*Information Systems Audit and Control Association*) para a governança de tecnologia de informação (objetivos de controle, mapas de auditoria, ferramentas para a sua implementação e principalmente, um guia com técnicas de gerenciamento).

órgão de controle interno no e-Contas, após o encaminhamento das informações corrigidas pela unidade.

Em análise aos conteúdos de apresentação obrigatória por parte da ANAC, no âmbito do Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017, verificaram-se falhas formais relativas à apresentação de informações em desacordo com os normativos que balizam o referido processo, em especial as orientações contidas no Sistema e-Contas (Orientações sobre a elaboração do conteúdo). Tais falhas, contudo, são de aspecto formal e foram sanadas pela unidade com a apresentação de informações complementares ao Relatório de Gestão (relacionadas no Anexo V).

9. Cumprimento de deliberações do TCU

O objetivo da presente análise é verificar e informar o atendimento aos Acórdãos efetuados pelo TCU e suas consequências na gestão da unidade, caso existam determinações/recomendações do TCU à UPC, que contenham determinação específica à CGU para acompanhamento.

No entanto, para o período de 2014 a 2017, após pesquisas realizadas, identificou-se que não há Acórdão do TCU com determinação/recomendação à ANAC, que contenha determinação específica à CGU.

RECOMENDAÇÕES

1 – Recomenda-se à Diretoria, definir junto a SAC/MTPA a institucionalização da forma de participação da ANAC na elaboração dos estudos de EVTEA, nos processos de concessão de aeroportos.

Achado nº 1

2 – Recomenda-se à Diretoria, definir prazos mínimos e/ou razoáveis para a execução das etapas das atividades de competência da Agência, no que concerne aos processos de concessão de aeroportos, considerando os prazos de análise, da própria Agência, observados em processos anteriores.

Achados nº 1

3 – Recomenda-se à Auditoria Interna da ANAC, encaminhar, ao final do exercício de 2018, relatório de monitoramento atualizado das ações da SRA, referentes às recomendações do Relatório ANAC nº 03/2018, referentes aos processos de revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Achado nº 2

4 – Recomenda-se à SRA, encaminhar data prevista para a aprovação da Resolução que alterará a Resolução nº 355/15, e encaminhar cópia após aprovação.

Achado nº 2

5 – Recomenda-se à ASJIN, apresentar um plano de ação⁹ (ações/atividades e seus objetivos, data de início e fim, responsáveis pela execução e supervisão, entre outras) para melhoria do controle gerencial dos processos sancionatórios da Agência, principalmente, em relação à implantação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores (e suas atribuições descritas na Portaria) e à diminuição do estoque de processos pendentes de análise.

Achado nº 3

⁹ Plano de Ação ou Plano de Trabalho ou Plano de Atividades é o documento de um planejamento de trabalho necessário para atingimento de um resultado desejado ou na resolução de problemas. Geralmente contém informações como objetivos, ações e responsáveis com suas respectivas datas de entregas, podendo inserir outros campos para monitoramento e controle. Em geral, um bom plano contempla, entre outros: objetivo geral a ser alcançando com o plano; lista de ações e atividades a serem executadas; objetivos de cada ação ou atividade a ser executada; data de início e fim previsto para cada ação ou atividade; responsável pela execução de cada ação; e riscos previstos na execução e seus respectivos planos de contingência.

6 - Recomenda-se à Corregedoria, apresentar os critérios de seleção de análise do passivo de processos prescritos e um plano de ação¹⁰ (ações/atividades e seus objetivos, data de início e fim, responsáveis pela execução e supervisão, entre outras) para a conclusão dos exames dos processos prescritos ainda não apreciados.

Achado nº 3

7 – Recomenda-se à SPO, apresentar indicadores de tempestividade da análise do processo de Certificação e Habilitação de Pessoal da Aviação Civil, referente ao exercício de 2018.

Achado nº 5

8 – Recomenda-se à Auditoria Interna da ANAC, encaminhar, ao final do exercício de 2018, relatório atualizado de monitoramento das ações da SPO, informando o andamento da concretização dos projetos de Implantação da CHT Digital e Implantação do novo modelo de certificação de pessoal – SISCEP.

Achado nº 5

9 – Recomenda-se à Corregedoria, apresentar os controles implementados ou rotina para atualização das informações no sistema CGU-PAD (controle/rotina institucionalizada).

Achado nº 6

¹⁰ Vide nota anterior.

CONCLUSÃO

De todo o exposto, ressalta-se que algumas medidas estruturantes carecem de ser implementadas.

Com relação ao processo de concessão de aeroportos, ressalta-se a importância de melhorar a interação da Agência com os demais atores do governo na condução do processo, especialmente quanto à elaboração do EVTEA e na forma de atuação, contribuindo para um estudo mais qualificado, contemplando as percepções da agência, e mitigando os riscos de elaboração de modelagem inadequada dos instrumentos de outorga (edital e contrato de concessão). Essa atuação está intimamente relacionada à estratégia, mecanismo para o exercício da governança, que compreende, dentre outros, o alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido.

Ainda no âmbito dos contratos de concessão de aeroportos, em relação aos pedidos de revisão do equilíbrio econômico-financeiro, foram detectadas falhas nos controles internos e sucessivas prorrogações de prazo para análise desses processos. Como resultado, foram expedidas recomendações (Anexo II) que objetivam: minimizar a assimetria de informação entre as concessionárias e a ANAC; aumentar a eficiência e celeridade do processo; melhorar a padronização, monitoramento e supervisão do processo e reduzir riscos de erros de análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Em relação à gestão dos autos de infração e multas, especificamente quanto aos PAS, identificou-se que apesar de haver previsão normativa com a criação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores, a mesma não está estruturada e em funcionamento, e há falha no gerenciamento e controle dos processos, além de falta de uniformização de entendimentos, estrutura e fluxos de trabalho. Destaca-se que a falha no gerenciamento dos PAS ao longo do funcionamento da agência ocasionou a prescrição de mais de 1.000 processos, sendo que em mais de 90% dos processos analisados até a presente auditoria, a corregedoria da ANAC não identificou elementos que culminassem na abertura de processo de responsabilização dos agentes. Esse gerenciamento desestruturado, acarreta em riscos de imagem da ANAC, com ausência de efeito pedagógico e sensação de impunidade pelos regulados.

No que tange ao processo de desregulamentação das franquias de bagagens, verificou-se que a tomada de decisão foi orientada por documentos técnicos, além de um processo decisório transparente.

Já em relação à certificação e habilitação de pessoal da aviação civil, quanto à categoria Mecânico de Manutenção Aeronáutica, identifica-se que a SPO vem desenvolvendo melhorias para mitigar a intempestividade nas análises dos processos, bem como para implementar inovações que trarão benefícios aos regulados. Assim, espera-se como benefícios a diminuição de tempo de análise dos processos e atendimento tempestivo das demandas desses profissionais, de forma a não impactar em suas atividades laborais.

Quanto ao registro tempestivo no sistema CGU-PAD das informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados, constata-se falhas nos controles internos, com a consequente necessidade de implementação de melhorias, e a identificação do descumprimento do prazo de 30 dias estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007 para a inserção de informações no sistema. Este descumprimento acarreta em risco de perda de prazos

e de prescrição de processos, ocasionando, em último caso, na não apuração de responsabilidade do agente envolvido. Destaca-se que a atualização do sistema está relacionada aos princípios e diretrizes de governança no que diz respeito à prestação de contas e transparência.

No tocante ao atendimento das recomendações da Auditoria Interna da ANAC verificou-se que as recomendações são monitoradas tempestivamente e com reporte à alta administração, representando assim, a função de assessoramento à direção da organização, de forma a contribuir para o atendimento dos objetivos estratégicos da Agência.

De maneira geral, com as recomendações emitidas, espera-se uma melhoria nos controles internos da Agência, de forma a: incremento da qualidade dos instrumentos de outorga da infraestrutura e dos serviços públicos; maior celeridade e melhoria na padronização, monitoramento e supervisão dos processos de reequilíbrio econômico-financeiro; aumento da credibilidade do órgão junto aos regulados, manutenção dos estoques de PAS pendentes de análise em níveis baixos e diminuição do risco de prescrição de PAS; e incremento na melhoria da gestão dos processos administrativos disciplinares, além de proporcionar a transparência das informações.

ANEXOS

Anexo I – Manifestação da unidade examinada e análise da equipe de auditoria

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, a unidade se manifestou por meio do Ofício nº 14/2018/AUD-ANAC, de 24 de julho de 2018, o qual encaminhou as manifestações da SRA, SPO, SPI e SAS, e por meio do Ofício nº 15/2018/AUD-ANAC, de 25 de julho de 2018, o qual encaminhou informações complementares da Corregedoria, ASJIN e SPI.

A seguir são apresentadas a manifestação da unidade examinada e a análise da equipe de auditoria, separadas por assunto.

Concessões de aeroportos e revisão do equilíbrio econômico-financeiro

A SRA, em relação à versão preliminar do Relatório de Avaliação apresentado pela equipe de auditoria da CGU, identificou que:

“(...) o trecho a seguir informa a ideia (equivocada, a nosso ver) de que o processo de concessão é implementado de maneira completamente informal:

‘Por outro lado, foram identificadas algumas vulnerabilidades no processo de concessão de aeroportos, tais como: condução do processo de concessão de aeroportos de maneira informal, falhas na comunicação interna, ausência de definição de medidas para adoção de providências em caso de não atendimento das diligências externas e inexistência de registro das lições aprendidas das rodadas de concessões anteriores de forma gerencial.’

2. Observa-se que, muito embora tenha a auditoria detectado a necessidade de formalização de determinados atos pontuais do processo, a SRA diverge da noção de informalidade, como colocada. Dessa maneira, sugerimos que o trecho anterior seja substituído por: “Por outro lado, foram identificadas algumas vulnerabilidades no processo de concessão de aeroportos, tais como: necessidade de formalização de determinados atos pontuais do processo, falhas na comunicação interna, ausência de definição de medidas para adoção de providências em caso de não atendimento das diligências externas e inexistência de registro das lições aprendidas das rodadas de concessões anteriores de forma gerencial.” Para facilitar a identificação da sugestão proposta, onde se lê no trecho original “condução do processo de concessão de aeroportos de maneira informal”, sugerimos que seja registrado “necessidade de formalização de determinados atos pontuais do processo”.

3. Ademais, observamos um erro material na tabela contida na página 18 do documento, mais especificamente o Quadro 4 (posição Maio de 2018), desta forma os processos de revisão extraordinária 100% concluídos em 1ª e 2ª instância são VCP 1º pedido (00058.038311/2015-71) e Confins 1º pedido (00058.510231/2016-37). Informa-se abaixo planilha trazendo as informações atualizadas:

(...)

4. Finalmente, considerando a realização de reunião no dia 20 de julho desta SRA com as equipes da AUD e CGU que realizaram em conjunto essa auditoria, identifica-se, ainda, a necessidade de harmonização do Relatório de Auditoria (CGU) com a versão final do Relatório de Auditoria interna da Agência, conforme discutido na reunião em tela.”

Em complemento ao Despacho S/N, de 23 de julho de 2018, da SRA, foi encaminhado o e-mail de 25 de julho de 2018 da GERE, atualizando as informações da planilha anterior, conforme Quadro 16.

Quadro 16 – Pedidos protocolados pelas concessionárias.

Pedidos Protocolados - Concessionárias								
Aeroporto	Processo	Valor total requerido (R\$)	Eventos (Concessionária)	Eventos (Análise ANAC)	Data de entrada	Próximo vencimento	Data da Conclusão	Prazo de Tramitação
Gru 1º Pedido	00058.103027 /2014-00	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	17	17	30/10/2014	27/08/2018	-	3 anos e 9 meses
Gru 2º Pedido	00058.513289 /2016-32	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	10	9	28/12/2016	01/10/2018	-	1 ano e 7 meses
VCP	00058.038311 /2015-71	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	3	3	22/04/2015	Processo Concluído	21/12/2016	1 ano e 8 meses
VCP - 2017 - Carga Perdimento	00066.524035 /2017-21	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	1	1	16/10/2017	08/10/2018	-	9 meses
VCP - 2017 - Desapropriações ¹	00058.536344 /2017-43	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	1	1	01/11/2017	28/05/2018	-	9 meses
VCP - 2017 - Demanda	00058.542998 /2017-14	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	1	1	22/12/2017	Processo Concluído	24/07/2018	7 meses
BSB	00058.000678 /2016-01	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	48	11	13/01/2016	13/08/2018	-	2 anos e 6 meses
BSB 2º Pedido	00058.520710 /2017-42	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	6	6	29/06/2017	24/09/2018	-	1 ano e 1 mês
NAT	00058.000676 /2016-11	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	21	11	13/01/2016	24/09/2018	-	2 anos e 6 meses

GIG	00058.508268 /2016-03	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	38	13	04/11/2016	17/09/2018	-	1 ano e 9 meses
CNF	00058.510231 /2016-37	Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	3	3	25/11/2016	Processo Concluído	07/02/2018	1 ano e 2 meses
TOTAL		Informação suprimida por solicitação da Unidade Examinada em função de sigilo na forma da Lei	149	76				

Fonte: Sistema de Revisão Extraordinária – REVEX e Planilha GERE – controle processo (posição 25 de julho de 2018).
Observação: 1 - Processo interrompido por conta de diligência junto à Concessionária.

Em relação à análise do processo de concessão, diante das observações expostas pela área, com sugestão de alteração de trecho do registro para "*necessidade de formalização de determinados atos pontuais do processo*", informa-se que o texto foi retificado conforme sugerido pela SRA.

Quanto à análise da gestão dos processos de revisão do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão, as atualizações do Quadro 4 (com a inserção da posição de julho de 2018) foram realizadas. Ademais, o registro foi ajustado de acordo com a versão final do relatório ANAC nº 2018/003, conforme alterações acordadas em face da realização de reunião no dia 20 de julho entre CGU, AUDIN e SRA.

Gestão dos Processos Administrativos Sancionadores

Com relação ao item 3.1 (Controle ineficaz do Processo Administrativo Sancionador), foi encaminhada a Nota Técnica nº 42/2018/ASJIN, de 25 de julho de 2018, com as seguintes ponderações:

“(…)

4.3. Os principais fatos mais recentes que merecem destaque são os seguintes:

4.4. REDUÇÃO EM ESCALA CONSIDERÁVEL DO ESTOQUE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES - PAS

4.4.1. O estoque existente em 2008 foi reduzido em mais de 60% ao longo do tempo, podendo ser evidenciado em levantamentos realizados nos anos de 2008, 2015 e 2018, conforme os dados apresentados no quadro a seguir:

Item	Relatório de Gestão - GGFS - 2008	Relatório - GT-Autos - 2015	Relatório - SEI - 2018
Total	32.740	21.902	13.006

4.4.2. Cabe acrescentar que os principais fatores que permitiram esta redução serão destacados no decorrer do presente documento.

4.5. AUDITORIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU

4.5.1. A comparação entre dados colhidos pelo TCU nos processos que deram origem aos Acórdãos nº 482/2012 e nº 1.970/2017 demonstram a evolução da efetividade do processo de trabalho (multa versus arrecadação), que saltou de 17,5% em 2009 para 34,74% em 2017.

4.5.2. Atualmente, permanece como determinação do TCU a inclusão de informações gerenciais sobre autos de infração no Relatório Anual de Gestão.

4.6 APROVAÇÃO PELA DIRETORIA COLEGIADA EM 2016 DO PLANO DE AÇÃO PARA APRIMORAMENTO DO PROCESSO SANCIONATÓRIO NO ÂMBITO DA ANAC

4.6.1. Trata-se do conteúdo da Portaria nº 560, de 09/03/2016 - e Anexo I - Plano de Ação, a qual, dentre outras providências, determinou a instituição do Comitê Técnico de Instâncias Julgadoras da ANAC - CTIJ (Portaria nº 652, de 21 de março de 2016) e previu, como ação de curto prazo, a adequação institucional da Junta Recursal e o tratamento dessa adequação via alteração do Regimento Interno da ANAC.

4.6.2. O Plano de Ação proposto encontra-se com índice de 75% de conclusão, restando apenas 3 dos 11 itens propostos (a saber, itens V (definir indicadores de desempenho; VII (dimensionamento dos recursos humanos); e XI (programa de Home Office)).

4.7 PROJETOS PRIORITÁRIOS APROVADOS PELA DIRETORIA COM IMPACTO NO PROCESSO SANCIONATÓRIO DA AGÊNCIA

4.7.1. No modelo de gestão da ANAC, projetos prioritários tratam de temas considerados relevantes e estratégicos. A gestão destes projetos conta com a seguinte estrutura: um Diretor-Patrocinador, um Gerente de Projeto e uma Equipe dedicada, bem como orçamento alocado e cronograma estabelecido. O seu acompanhamento é realizado em reuniões de Gestão formalmente estabelecidas e contam com o apoio metodológico da Superintendência de Planejamento Institucional – SPI.

4.7.2. Dois projetos prioritários se destacam no que diz respeito ao seu impacto no processo sancionatório:

a) Projeto Prioritário de Enforcement: um produto do presente projeto foi a edição da Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018, que alterou sensivelmente o modelo fiscalizatório da ANAC. Uma das principais alterações foi a implementação de providências administrativas alternativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária sob competência da ANAC. Com a adoção das medidas alternativas, espera-se a redução do contencioso de PAS nas superintendências e segunda instância, dando mais efetividade ao processo fiscalizatório. Importa mencionar que houve melhoria do texto com relação ao rito do processo sancionador, dando mais clareza à ANAC e aos regulados quanto ao procedimento no trato dos processos.

b) Projeto Prioritário de Padronização do Processo de Julgamento dos Autos de Infração: tem como objetivo padronizar o processo de autuação, julgamento e cobrança dos créditos de multa e exigibilidade de outras sanções derivados do Processo Administrativo Sancionador (PAS). Importante ressaltar que a eficácia deste processo depende de diferentes agentes da ANAC, tais como: Superintendências Finalísticas da ANAC; Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN); Superintendência de Administração e Finanças (SAF); e Procuradoria Federal (PF). Atualmente, o projeto encontra-se em fase final de execução. Como resultado, decidiu-se adotar solução informatizada para a gestão e o controle dos PAS, o Módulo SEII-Litigioso, dada a aderência à gestão de processos

na ANAC. Observa-se, também, que esta ferramenta foi desenvolvida pela Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, conjuntamente com o Tribunal Regional Federal da 4ª Região - TRF-4.

4.8 MEDIDAS QUE OTIMIZARAM O CONTROLE DE ESTOQUE DE PROCESSO SANCIONADORES

a) Criação do GT-Autos de Infração, por meio da Portaria nº 2.242, de 20/08/2015. Esta Portaria foi instituída pelo Diretor-Presidente, que procedeu a execução das atividades necessárias para o levantamento, análise e aperfeiçoamento dos processos sancionatórios da Agência. Para estas atividades, foram designados representantes das 1ª e 2ª instâncias, da Superintendência de Planejamento Institucional (SPI) e da Diretoria, na figura do Gabinete (GAB). O levantamento deste Grupo resultou, à época, no montante de 21.902 processos (Processo nº 00058.022220/2016-02);

b) Implantação do SEI em 2016. Este sistema possibilitou a digitalização dos processos e seu controle informatizado e centralizado, criando novas possibilidades de armazenamento, tratamento e de fluxo do PAS. Cabe ressaltar, novamente, que em fevereiro de 2018 o montante total atingia 13.006 processos.

c) Implementação de controles e fluxos diferidos para cada tipo de processo sob a tutela da ASJIN. A ação possibilitou melhor acompanhamento e distribuição qualitativa para o julgamento, dando qualidade e celeridade no trato processual. Atualmente, a ASJIN conta com 2 blocos de controles de processos, a saber: (i) controle do estoque de passivo, que são os processos absorvidos e trazidos do Rio de Janeiro (sede da antiga Junta Recursal) para Brasília para digitalização e controle centralizado; e (ii) controle dos processos entrantes, gerados a partir do SEI (setembro/2016), cujo controle já se encontra informatizado. As distribuições de processos para julgamento são feitas por especialidade do analista e, ainda, considerando os dois estoques, onde a equipe é separada em duas turmas, tratando concomitantemente os estoques de passivo e processos mais novos, evitando acúmulo de estoque futuro.

d) Implementação de sistema de controle (paralelo ao SEI) desenvolvido em parceria com a Procuradoria da ANAC, intitulado SCP (Sistema de Controle de Processos). Após a sua implementação, em fevereiro de 2018, foi observada melhora sensível nos controles e dados gerenciais dos PAS, especialmente no tocante ao cálculo da data da prescrição, onde é possível constatar, considerando inclusive o quadro com informações do próprio relatório preliminar (Figura 5), queda acentuada no número de processos cuja prescrição foi declarada, inferindo-se que a probabilidade de perda de prazo e prescrição para o exercício de ação punitiva é muito baixa. Os processos relativos às prescrições no ano de 2017 (5, ao todo) representam processos antigos (passivo), detectados após a atividade de revisão de documentos e cadastramento no SCP, assumidos pela gestão atual (São eles: 00058.028617/2012-76; 00065.170037/2013-72; 00065.081887/2014-88; 00065.068272/2014-66; 00065.075780/2014-09). Atualmente, por conta da melhoria relevante dos controles, os processos são distribuídos com lapso de 10 (dez) meses entre a distribuição ao analista e efetiva prescrição administrativa. Os processos com potencial de prescrição dentro do setor encontram-se ou já

distribuídos ou em fase de distribuição, respeitada a ordem de relevância conforme risco prescricional mais próximo, mitigando os efeitos da perda de crédito.

e) Força-Tarefa. Encaminhamento dado na primeira reunião de acompanhamento da ASJIN pela Diretoria da ANAC, trata-se de reforço com pessoas de outros setores com a finalidade de antecipar o cadastramento de processos em sistema de controle (Anexo 2046081).

f) Discussão no CTIJ do cronograma para implementação definitiva da secretaria para gestão centralizada do processo, desde de julho/2018 (termo em 31/08/2018). Atualmente em fase de padronização de documentos e etapas do fluxo de distribuição e recebimento de processos. Frise-se que o SCP faz parte de uma das etapas do cronograma de implementação definitiva da secretaria, referindo-se ao item "Ferramenta de Controle Fase 1 (sistema departamental)", exposto no Despacho ASJIN (1526864).

4.9. MEDIDAS IMPLANTADAS PARA MELHORIA DE DESEMPENHO DO PROCESSO SANCIONATÓRIO E DA 1ª E 2ª INSTÂNCIAS JULGADORAS

a) Implementação do Comitê de Instâncias julgadoras (CTIJ), por meio da Portaria nº 652, de 21 de março de 2016. Esta portaria criou, por exemplo, as seguintes atribuições ao CTIJ: I - propor ações voltadas ao aprimoramento do processo sancionatório na Agência; II - promover o debate técnico dos assuntos afetos às áreas julgadoras, propondo-se soluções para seus problemas em comum; III - promover a padronização dos atos administrativos para maior eficiência do processo sancionatório da Agência;

b) Criação da ASJIN e transferência para Brasília (SEDE), em agosto 2016;

c) Criação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores pela Portaria nº 128, de 13 de janeiro de 2017. A finalidade da portaria foi estruturar e organizar os trabalhos exercidos no âmbito de competência da Assessoria. Ressalta-se que a portaria distribui as competências dadas à ASJIN relacionadas com cada atividade desenvolvida na assessoria;

d) Instituição das decisões monocráticas, por meio da Resolução nº 448/2017. Esta medida promoveu alteração do rito de julgamento em segunda instância com a possibilidade de decisão monocrática em determinados processos, conferindo maior celeridade;

e) Instituição das súmulas administrativas. Com alterações regimentais realizadas, conjugadas as alterações da Resolução nº 25/2008, tornou-se possível a pacificação de alguns temas. Com isso, caberá decisão monocrática "quando a decisão de primeira instância coincidir com orientação da Diretoria da ANAC, consolidada em súmula administrativa, independentemente da sanção aplicada";

f) Supressão do efeito suspensivo aos recursos administrativos. Esta medida deverá reduzir o número de interposição de recursos com finalidade protelatória. Observa-se que a partir da vigência da norma, a valor da multa será corrigido pelo tempo destinado ao julgamento do recurso, com regra consolidada na Lei nº 9.784/99; e

g) Monitoramento dos resultados apresentados pela ASJIN. Em atendimento à recomendação da Auditoria da ANAC, realizada por meio do Relatório de Auditoria

nº 2017/012 (Processo nº 00058.518487/2017-73), a Diretoria implementou o acompanhamento trimestralmente dos resultados obtidos pela ASJIN em seus processos. Neste acompanhamento observa-se como está a evolução do estoque e os julgamentos realizados no período, entre outros dados estatísticos (Anexos 2046079, 2046077, 2046080). Destaca-se que em um desses encontros foi implementada a "força-tarefa" discutida em item anterior.

5. CONCLUSÃO

5.1 Os apontamentos elencados buscam demonstrar o esforço da Agência, ao longo dos anos, no sentido estruturar sistema de controle interno suficiente para mitigar os riscos inerentes aos processos sancionatórios. Em nossa análise, pode-se concluir de forma clara que a maturidade dos controles está em evolução, o que pode ser evidenciado com o menor risco de prescrição e a redução do estoque de PAS. Deve-se ressaltar, também, o empenho da Diretoria da ANAC e das áreas que aplicam e julgam as sanções administrativas em criar as condições cada vez mais favoráveis ao bom andamento do processo.

5.2 Por efeito, as medidas possibilitaram a redução significativa do estoque de PAS, passando de mais de 32 mil em 2008 para pouco mais de 13 mil em 2018, o aumento da relação "multa aplicada /valores arrecadados" de 17,5% em 2009 para 34,74% em 2017 (a maior entre as Agências auditadas), e nas condições para a efetiva implementação da Secretaria Administrativa na ASJIN, com a contratação de mais 6 terceirizados e a padronização do PAS.

5.3 Outro resultado efetivamente alcançado é o controle dos prazos processuais, que tem evitado a ocorrência de novas prescrições. Em 2017, foram apenas constatadas cinco prescrições em processos do antigo passivo e, ainda, mantendo-se uma margem de segurança de 10 meses entre a distribuição ao julgador e a data prevista para a prescrição.

5.4 Neste último ponto, cabe esclarecimento sobre um dos tópicos apresentados na conclusão do Relatório, abaixo in verbis:

‘Em relação à gestão dos autos de infração e multas, especificamente quanto aos PAS, identificou-se que apesar de haver previsão normativa com a criação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores, a mesma não está estruturada e em funcionamento, o que ocasiona falta de gerenciamento e controle dos processos e de uniformização de entendimentos, estrutura e fluxos de trabalho. Destaca-se que essa falha no gerenciamento ocasionou na prescrição de mais de 1.000 processos ao longo do funcionamento da agência, e em mais de 90% dos processos analisados, a corregedoria da ANAC não identificou elementos que culminassem na abertura de processo de responsabilização dos agentes.’

5.5 Pode suscitar a interpretação de que a demora na implantação da Secretaria Administrativa na ASJIN seria a causa da prescrição de mais de 1.000 PAS. Porém, o setor somente foi formalizado em janeiro de 2017 e, desde então, não foram detectados processos novos com prescrição declarada. As dificuldades de destacar pessoal para tarefas da Secretaria aos poucos encontram solução, entretanto, o conjunto de medidas possíveis a seu tempo vem sendo implementadas para melhoria do processo como um todo.

5.6 É a nota. Encaminhe-se a presente à Auditoria Interna - AUD para as providências cabíveis.”

Sobre os fatos apresentados na referida Nota Técnica, a ASJIN informa que implementou 19 ações nos últimos 3 anos para a melhoria do Processo Administrativo Sancionador, conforme elencadas em quadro 17 a seguir:

Quadro 17: Ações de melhorias apresentadas pela ASJIN.

Ações de Melhorias
1. Estoque reduzido ao longo dos anos
2. Gerenciamento de Multas
3. Instituir Comitê Técnico de Instâncias Julgadoras para elaboração de estudos e uniformização de entendimentos
4. Publicar manual elencando-se as hipóteses de interrupção e suspensão de prazos prescricionais
5. Instituir controle do estoque atual de processos de autos de infração, priorizando a análise daqueles que apresentam risco prescricional até junho 2016.
6. Implementar integralmente o SMI 3.0.
7. Instituir o Processo Eletrônico na Agência.
8. Implantar programa de capacitação continuada dos agentes envolvidos na lavratura de autos de infração e dos membros das instâncias julgadoras.
9. Implantar projeto Enforcement.
10. Realizar adequação institucional da Junta Recursal.
11. Projeto Prioritário de Padronização do Processo de Julgamento dos Autos de Infração
12. GT – Auto de Infração
13. Criação do SCP - Sistema de Controle de Processos
14. Instituição da Força-Tarefa
15. Criação da Secretaria Administrativa
16. Instituição de decisões monocráticas
17. Instituição de súmulas Administrativas
18. Supressão do efeito suspensivo aos recursos administrativos
19. Monitoramento dos resultados apresentados pela ASJIN

Fonte: Nota Técnica nº 42/2018/ASJIN, DE 25/07/2018.

Destas ações de melhorias, não foram apresentados documentos comprobatórios relacionados a três delas, conforme Quadro 18 a seguir. Para o restante, conseguiu-se comprovar por meio de documentos encaminhados a esta Controladoria e checagem de normativos disponibilizados na internet.

Quadro 18: Ações de melhorias nas quais não foram encaminhados documentos comprobatórios.

Ações de Melhorias	Documentos relacionados às ações de melhoria	Observação
1. Estoque reduzido ao longo dos anos	Relatório de Gestão - GGFS – 2008; Relatório - GT-Autos – 2015;	Não foram encaminhados os documentos comprobatórios

	Relatório - SEI - 2018	
3. Instituir Comitê Técnico de Instâncias Julgadoras para elaboração de estudos e uniformização de entendimentos	Portaria nº 652, de 21/03/2016	Identificada a Portaria. No entanto, não foram encaminhados documentos que demonstrem a atuação do Comitê
4. Publicar manual elencando-se as hipóteses de interrupção e suspensão de prazos prescricionais	Portaria nº 560, de 09 de março de 2016, Anexo I	Identificada a Portaria. No entanto, não foi encaminhado o Manual que demonstre a implantação da melhoria.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Ademais, algumas informações de ações de melhorias apresentadas na Nota Técnica nº 42/2018/ASJIN, de 25 de julho de 2018, merecem algumas considerações:

a) Gerenciamento de Multas

A unidade afirma que os Acórdãos TCU Plenário nº 482/2012 e nº 1.970/2017 demonstram a evolução da efetividade do processo de multas (multas versus arrecadação), que é o comparativo da arrecadação da ANAC de 17,5% em 2009 com 34,74% em 2017, no entanto, tais dados dos Acórdãos referem-se ao ano 2009 e ao período de 2011 a 2014, respectivamente e não a 2017, conforme informado pela área.

Frise-se, ainda, que este processo de multas da ANAC não foi objeto da presente auditoria, consistindo ele em etapa de ação de cobrança, posterior à ação sancionatória.

b) GT – Auto de Infração

Em que pese a ASJIN informar que o GT – Autos de Infração fez o levantamento de 21.902 processos sancionatórios à época (Processo SEI nº 00058.022220/2016-02), citando-o como uma medida otimizador do controle de estoques destes processos, a Comissão de Processo Administrativo da ANAC emitiu o Relatório Final, de 15 de dezembro de 2017, informando que os objetivos dos trabalhos realizados pelo referido GT foram parcialmente atingidos:

“(…)

5.21. Dada a enorme quantidade de processos recebida, surgiu a ideia de constituição do GTPrescrição, conforme descrito no item 2.4.

5.22. Durante os quase dois anos de sua existência, o grupo analisou inúmeros processos sancionatórios prescritos recebidos pela Corregedoria, tendo sido elaborados vários Formulários de Análise de Processo Prescrito pelos diversos membros integrantes da comissão responsável pela condução dos trabalhos.

É o que se depreende dos documentos descritos no item 3.3 do presente Relatório Final.

5.23. É fato que não há como precisarmos, com o devido grau de certeza, a quantidade de processos efetivamente analisados, uma vez que o histórico destas informações não foi encontrado no banco de dados desta Corregedoria. Igualmente, não se vislumbra, com clareza, qual o total de processos sancionatórios prescritos que ainda estão pendentes de análise.”

Portanto, em face das divergentes informações apresentadas sobre a atuação do GT-Prescrição da ANAC, não se pode concluir pela sua efetividade, tampouco foram demonstradas evidências sobre a atuação do GT acerca dos 21.902 processos sancionatórios.

Por fim, entende-se que a ASJIN, em geral, vem envidando esforços para a melhoria do processo de Gestão de Autos de Infração, conforme demonstrado nas demais ações de melhorias relacionadas anteriormente.

Com relação ao item 3.2 (Prescrição de 1.144 PAS e arquivamento de quase a totalidade destes por ausência de elementos para a apuração de responsabilidade), foi encaminhada a Nota Técnica nº 15/2018/CRG, de 25 de julho de 2018, com as seguintes ponderações:

“3.8. No que se refere ao estabelecimento de "plano de ação, definindo prazo e critérios de seleção para a conclusão dos exames dos processos prescritos ainda não apreciados", o mesmo encontra-se implementado e em andamento desde 20 de outubro de 2017, conforme relato apresentado à Equipe da Auditoria por meio dos Ofícios nº 26/2018/CRG-ANAC, de 2 de maio de 2018 (1775967), e Ofício nº 30/2018/CRG-ANAC, de 9 de maio de 2018 (1792679).

3.9. A este respeito, convém recordar que a atual gestão da Corregedoria, tendo assumido os trabalhos em 17 de julho de 2017, frente a uma quantidade desconhecida e sem histórico ou qualquer controle gerencial dos processos sancionatórios prescritos encaminhados à CRG para fins de apuração de acordo com o art. 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Tais processos estavam guardados nos armários da unidade; distribuídos para outras Unidades que compunham a Comissão de Processo Administrativo instituída inicialmente pela Portaria nº 374, de 22 de fevereiro de 2016; e dispersos pelo Sistema SEI. Frise-se, naquela ocasião, não havia qualquer informação sobre a quantidade, localização ou natureza dos processos sancionatórios prescritos e encaminhados à CRG. A referência a estes processos foi feita apenas no Relatório de Transição de Titularidade de UORG Corregedoria/ANAC, elaborado pelos antigos corregedores titular e substituto da Unidade.

3.10. Nesse cenário, mesmo diante de outras várias situações pendentes de tratamento urgente por esta Corregedoria (39 PADs em andamento, 34 PADs pendentes de instauração, 36 Investigações Preliminares em curso, por exemplo) e com uma equipe extremamente reduzida, definiu-se um plano de trabalho para análise dos processos sancionatórios prescritos, fundado nas seguintes premissas:

a) Fazer levantamento de todos os processos sancionatórios prescritos que estavam pendentes de análise;

b) Acompanhar a elaboração do relatório de conclusão dos trabalhos pela Comissão de Processo Administrativo instituída inicialmente pela Portaria nº 374, de 22 de fevereiro de 2016, já que falecia competência a referida comissão para manifestar-se, de forma definitiva, sobre a prática de irregularidades por parte de servidores da ANAC;

c) Digitalizar todos os processos sancionatórios que ainda tramitavam em meio físico, tendo em vista a determinação exposta Portaria ANAC nº 98, de 4 de maio de 2016;

d) Solicitar esclarecimentos às Unidades envolvidas com o tratamento dos processos sancionatórios da ANAC, visando conhecer os trâmites, normativos, atribuições e responsabilidade de cada unidade e servidor neste contexto;

e) Entender o histórico de criação da ANAC, bem como a distribuição de competência interna para tratamento dos processos sancionatórios e suas alterações normativas posteriores;

f) Construir base de dados a partir da consolidação de todos os processos analisados pela CRG, para que se permitisse uma análise gerencial, ao final dos trabalhos; e

g) Estabelecer metodologia para averiguação individual de cada um dos processos quanto à existência de indícios de autoria e materialidade da prática de infração disciplinar por parte de servidor da ANAC relacionada à consumação da prescrição sancionatória em cada caso.

3.11. Foram então adotadas as seguintes iniciativas:

a) Iniciou-se o levantamento dos processos sancionatórios prescritos que estavam pendentes de análise por esta Corregedoria e a construção de planilha em Excell que, de início, consolidava apenas a numeração dos processos encontrados nos armários da Unidade ou que estavam inseridos na Unidade GT-Prescrição do SEI;

b) Foi elaborado e encaminhado ao Diretor Presidente o Relatório Final dos Trabalhos da Comissão de Processo Administrativo instituída inicialmente pela Portaria nº 374, de 22 de fevereiro de 2016 (1347591), pugnando pelo reconhecimento da conclusão formal dos trabalhos e dissolução da referida comissão, além de sugerir que os processos sancionatórios prescritos não analisados fossem encaminhados à CRG, para tratamento. Referido Relatório Final foi aprovado, sem ressalvas, pelo Diretor Presidente em 23 de fevereiro de 2018 (Despacho DIR-P 1493381);

c) Foi implementada uma força tarefa para digitalização de mais de 450 (quatrocentos e cinquenta) processos;

d) Foi encaminhado o Memorando-Circular nº 2/2017/CRG, de 20 de outubro de 2017 (1220729), para todas as superintendências finalistas da ANAC, visando coletar informações sobre o histórico e realidade vivenciada por cada uma das Unidades no que se refere ao tratamento dos processos sancionatórios. As respostas estão consolidadas no seguintes documentos: Memorando nº 179(SEI)/2017/SAs (1255302), Memorando nº 5(SEI)/2017/SAS/GTAS/SAS (1284805), Memorando nº 109(SEI)/2017/SRA (1278050), Memorando nº 26(SEI)/2017/GTPA/SAR (1288270), Memorando nº 131(SEI)/2017/AIM/GNAD/SIA (1291398), Memorando nº 166(SEI)/2017/CCPI/SPO 1296201), Memorando nº 103(SEI)/2017/SFI (1317354) e Memorando nº 18/2018/CCPI/SPO (1639359);

e) Foi realizado estudo aprofundado sobre a sistemática de fiscalização, apuração e cobrança de infrações e multas aplicadas pela ANAC, o que contou com o auxílio de toda a ANAC, em especial do Gabinete da Diretoria, das Superintendências finalísticas e da ASJIN, atores diretamente envolvidos no assunto. Além de vários encontros, duas reuniões foram decisivas nessa etapa, realizadas em 15 de agosto e 20 de outubro de 2017;

f) Em 8 de dezembro de 2017, começou efetivamente a averiguação disciplinar em cada um dos processos sancionatórios prescritos, com a finalidade de verificar a prática de irregularidades por servidor da ANAC associada a consumação da prescrição. Optou-se, então, por iniciar os trabalhos pelos processos sancionatórios com menor nível de complexidade. Assim, primeiramente foram identificados aqueles processos que já haviam sido analisados pelas equipes de correição designadas para conduzir os Processos de Correição nº 60800.023527/2011-80 (Unidade correicionada: SSO - 21 processos sancionatórios analisados) e nº

60800.022923/2011-90 (Unidade correicionada: SRE - 239 processos sancionatórios analisados). Num segundo momento, passou-se a identificar aqueles processos cuja prescrição punitiva da CRG já havia se consumado, ou seja, aqueles processos cuja notícia de irregularidade havia chegado ao conhecimento da Corregedoria há mais de 5 (cinco) anos. Posteriormente e até o presente momento, estão sendo analisados aqueles processos sancionatórios cuja prescrição consumou-se até o ano de 2013, uma vez que a contexto funcional vivido pela Agência pouco foi alterado neste período. É possível, porém, que no curso dos trabalhos tenham sido identificados PAS que, apesar de não se encaixarem nos "blocos" acima descritos, foram analisados por estarem no fluxo de produção, visando garantir maior celeridade aos trabalhos. Importante frisar que a averiguação feita neste momento voltava-se à aferição de indícios mínimos de autoria e materialidade que justificassem o prosseguimento da apuração disciplinar. Caso tais indícios tenham sido identificados, foi instaurado processo de Investigação Preliminar para aprofundamento da verificação. Caso tais indícios não tenham sido localizados, arquivava-se sumariamente a incipiente apuração disciplinar, com fundamento no parágrafo único do art. 144, da Lei 8.112, de 1990. Conforme informado no Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 2 de maio de 2018 (1775967), até aquele momento haviam sido analisados 603 (seiscentos e três) processos, ou seja, uma média de 120 (cento e vinte) processos sancionatórios prescritos, com manifestação expressa individualizada, por mês;

g) Paralelamente à iniciativa descrita no item anterior, foi sendo alimentada a planilha em Excell com dados gerenciais do PAS (UF, tipo de processo, nº do processo, nome do autuado, nº do auto de infração, ano em que ocorreu a prescrição e dados a ela relacionados, Unidade onde se consumou a prescrição, se há formulário do GT-Prescrição, se houve correição relacionada, nº da nota técnica que analisou o PAS, encaminhamento dado e a decisão da CRG), a medida em que averiguação disciplinar estava sendo realizada. Esta planilha foi encaminhada à Equipe da Auditoria, juntamente com o Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 2 de maio de 2018 (1775967), ocasião em que foi feita ressalva expressa no sentido de que: "a planilha em anexo encontra-se em desenvolvimento, uma vez que os dados são inseridos na medida em que os indícios de irregularidades relacionadas à consumação da prescrição vão sendo aferidos em cada um dos processos pendentes de análise nesta Casa Correicional". Assim, na planilha constavam as informações somente dos PAS que haviam sido analisados pela CRG, quanto aos demais processos as células relacionadas encontravam-se em branco, o que traduzia que tais informações ainda não haviam sido verificadas pela Equipe da CRG. O objetivo da planilha era permitir que, após a conclusão dos trabalhos apuratórios, pudessem ser aferidas conclusões gerenciais a fim de auxiliar a ANAC a entender o contexto em que se concretizou a prescrição sancionatória em massa e, igualmente, aferir indicadores de riscos e evitar que novos episódios se concretizem.

3.12. Importante destacar que a Diretoria Colegiada da ANAC não somente apoiou integralmente as iniciativas desta CRG, como disponibilizou todos os meios materiais necessários a consecução dos objetivos propostos. Somente para exemplificar: a) foram disponibilizados 2 (dois) novos postos de trabalhos terceirizados para auxiliar na digitalização e catalogação de todos os processos sancionatórios, bem como auxiliar no acompanhamento administrativo. Antes havia

apenas um único posto terceirizado para atender toda a CRG; b) permitiu-se a integração de mais um servidor à Equipe da CRG. Este servidor passou a ter atuação exclusiva na análise e acompanhamento dos processos sancionatórios prescritos, elaborando as manifestações essenciais ao despacho da Corregedora; e c) aprovou, in totum, o Relatório Final dos Trabalhos apresentado pela Comissão de Processos Administrativo instituída inicialmente pela Portaria nº 374, de 22 de fevereiro de 2016 (1347591).

3.13. Nesta ocasião, por meio do Despacho DIR-P 1493381, o Diretor-Presidente da ANAC, determinou a adoção de providências essenciais ao adequado tratamento dos processos sancionatórios prescritos e seu consequente encaminhamento à Corregedoria:

‘3.2 Considerando que as tentativas anteriores de buscar um tratamento comum ao passivo de processos prescritos não resultaram em soluções práticas; considerando, que persiste a obrigação da Administração em verificar se as prescrições tiveram como causa exclusiva as condições de trabalho desfavoráveis observadas nos anos iniciais de funcionamento da ANAC, quando a recém-criada estrutura administrativa teve que absorver a carga de processos iniciados no extinto Departamento de Aviação Civil ou se houve, em algum caso, a ocorrência de irregularidade funcional, caracterizada pela negligência ou má-fé de servidor, **determino as seguintes providências:**

3.2.1 Quanto aos processos sancionatórios prescritos encaminhados à Corregedoria até o dia 14 de julho de 2017:

3.2.1.1 a realização de inventário completo dos processos que se encontram sob a guarda da Corregedoria, considerando a imprecisão nas contagens apresentadas nos diversos levantamentos já realizados;

3.2.1.2 o registro no sistema SEI dos processos, que ainda não estejam oficializados no novo sistema de protocolo e movimentação de processos;

3.2.1.3 o saneamento dos processos incompletos, a partir do ato de declaração da prescrição, com o retorno, se necessário, dos autos à unidade responsável pelo trâmite no momento em que ocorrera a prescrição para **(i)** aposição de despacho de arquivamento de ofício; **(ii)** notificação do arquivamento ao interessado, nos termos do art. 28, in fine, da Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1.999, se for o caso; e **(iii)** apreciação do chefe da unidade quanto à pertinência do encaminhamento dos autos à Corregedoria para fins de apuração de responsabilidade funcional em decorrência da paralisação, nos termos do § 1º, do art. 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999; e

3.2.1.4 as providências regimentais da Corregedoria, nos casos em que constem nos autos as formalidades descritas no item anterior ou que, a critério do Corregedor, o processo esteja pronto para a análise correicional, independentemente do estado em que se encontra.

3.2.2 Quanto às providências a serem tomadas pelos servidores e unidades da ANAC em casos futuros de prescrição em processos sancionatórios, até novas orientações, ficam estabelecidas as seguintes:

3.2.2.1 a prescrição, nos termos da Lei nº 9.783, de 1999 e em conformidade com as interpretações dos órgãos consultivos, será declarada no processo por despacho do servidor responsável pelo seu trâmite no momento do reconhecimento;

3.2.2.2 o processo declarado prescrito deverá ser enviado, por meio do sistema SEI, à autoridade competente para o julgamento, a fim de que se proceda: **(i)** o arquivamento de ofício, **(ii)** a notificação da parte interessada, **(iii)** a avaliação das circunstâncias em que ocorreu a prescrição, e **(iv)** o encaminhamento dos autos à Corregedoria, se existirem indícios de irregularidade que justifiquem apuração de responsabilidade funcional ou procedimento correicional na unidade, no caso de constatação de deficiências na realização dos serviços; e

3.2.2.3 Caso a autoridade competente para o julgamento não tenha precedência hierárquica sobre o servidor responsável pelo trâmite do processo prescrito, os autos lhe serão enviados para as providências descritas nos subitens **(iii)** e **(iv)**, do item 3.2.2.2.'

3.14. Neste ponto, mencione-se que a Equipe da Auditoria sugere, no Relatório Preliminar (fls. 29), que "tendo em vista da Corregedoria da CGU não conseguir apurar a responsabilidade pelos processos prescritos em face da ausência de elementos para confrontar a justificativa da CRG/ANAC, registra-se a necessidade de melhoria nas instruções processuais pelas áreas responsáveis pelo gerenciamento do PAS". Esclareça-se que esta medida já foi determinada pela Diretoria da ANAC, desde 23 de fevereiro de 2018, por meio do Despacho DIR-P 1493381, ocasião em que foram apontadas as diligências mínimas instrutórias que devem ser seguidas pelas áreas que atuam com o PAS. Os resultados positivos desta iniciativa já podem ser constatadas pela redução na quantidade de PAS encaminhados à CRG, bem como pela atenção à instrução que tem sido dada pelas áreas envolvidas. A título exemplificativo, citamos os Processos SEI nº 00065.060098/2015-94 e 00065.131997/2012-36, ambos pendentes de análise em sede de Investigação Preliminar.

3.15. Ainda quanto a este aspecto, insta observar que, dado o critério de priorização definido pela Corregedoria para análise do passivo de PAS (vide item 3.10, alínea "f" da presente Nota Técnica), a amostra auditada pela Corregedoria da CGU (25 processos) reflete uma realidade antiga e provavelmente ultrapassada de PAS, já que se tratavam de processos cuja prescrição teria se consumado em anos anteriores. Logo, merece reavaliação a conclusão, se calcada unicamente na análise da amostra mencionada, de que, no ano de 2017 (ano objeto de avaliação pela Equipe da Auditoria), os processos sancionatórios continuam com instrução deficitária.

3.16. A fim de ratificar a evolução dos trabalhos, encaminhamos, em anexo, Planilha Excell atualizada, onde se verifica que **já foram analisados até a presente data um total de 728 (setecentos e vinte e oito) processos sancionatórios prescritos**, ou seja, 125 (cento e vinte e cinco) processos além daqueles informados por meio do Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 2 de maio de 2018 (1775967), com os respectivos encaminhamentos dados:

Encaminhamento	Quantidade de PAS
Arquivamento por ausência de indícios de autoria e/ou materialidade	561
Arquivamento por consumação da prescrição punitiva da CRG	46

<i>Análise de Investigação Preliminar – Em curso</i>	109
<i>Análise em Investigação Preliminar – Arquivamento por ausência de indícios de autoria e/ou materialidade</i>	8
<i>Devolução dos autos à unidade de origem para apresentar indícios mínimos da suposta irregularidade praticada</i>	4

3.17. Não custa lembrar que a referida planilha permanece em desenvolvimento e novas informações são acrescentadas diariamente. E, ainda, no que se refere aos PAS descritos na planilha, aos quais não constam informações detalhadas, é porque os mesmos ainda não foram analisados pela Equipe da CRG.

3.18. Enfim, de tudo até aqui exposto, percebe-se claramente que já existe um plano de trabalho em andamento visando a análise e conclusão dos processos sancionatórios prescritos pendentes nesta Corregedoria. E mais, que o mesmo está atingindo seus objetivos, já que os PAS prescritos estão sendo devidamente averiguados pela Equipe da Corregedoria em tempo razoável (média de 120 processos/mês).

3.19. Assim, em virtude das evidências comprobatórias da existência de um plano de trabalho, **sugere-se a reavaliação da recomendação nº "7 - Recomenda-se à Corregedoria, estabelecer plano de ação, definindo prazo e critérios de seleção para a conclusão dos exames dos processos prescritos ainda não apreciados" com o objetivo de refletir com exatidão a realidade vivenciada de controle pela ANAC, nos dias atuais.**

(...)

Das imprecisões descritas nas Matrizes de Achados encaminhadas nos dias 29 de junho e 3 de julho de 2018

3.31. Neste momento, passaremos a demonstrar que a Equipe da Auditoria apresentou apontamentos que não retratavam a realidade dos fatos nas duas Matrizes de Achados encaminhadas. Alguns destes apontamentos foram, inadvertidamente, reproduzidos no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, motivo pelo qual as informações descritas neste tópico merecem ser bem fundamentadas. Assim, ao final, reforçaremos a necessidade de retificação de algumas premissas elencadas no referido relatório.

3.32. No dia 29 de junho de 2018, a Equipe da Auditoria encaminhou, via mensagem eletrônica, a primeira Matriz de Achados. O documento apresentava os seguintes apontamentos, relativamente aos itens 3 e 6 acima descritos:

(...)

3.33. No que se refere à Gestão de Autos de Infração e Multas, naquela ocasião, foram apontadas "Inconsistências identificadas na contagem da prescrição dos processos", baseando-se nas seguintes questões centrais:

a) Total de 1.144 processos prescritos. Já analisados 603 pela Corregedoria – 05/2018. 534 processos com informação de valores - (R\$ 4.129.870,00) 610 prescritos sem informação de valores;

b) Duas Notas Técnicas da Corregedoria CGU apontaram 2 processos arquivados erroneamente, de uma amostra de 25 processos, ou seja, 8% do total; e

c) Tratamento dos processos prescritos: a Corregedoria da CGU concluiu que não há elementos além da opinião já emitida pela Corregedoria da ANAC.

3.34. Inicialmente, convém destacar que **a Corregedoria da ANAC, em momento algum, encaminhou informações sobre valores relacionados à aplicação de multas ou lavratura de auto de infrações para a Auditoria.** E não o fez porque não tem como apontar, com segurança, o valor eventualmente atribuído a cada um dos PAS encaminhados a Corregedoria para análise quanto à existência da irregularidade administrativa associada à consumação da prescrição. E mais, esta informação, regra geral e salvo melhor juízo, não incide de maneira objetiva quando o que se afere é a prática de infração disciplinar por parte de servidor público.

3.35. Inadvertidamente, em alguns momentos, o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427 (p.ex. fls. 25) parece apontar que documentos encaminhados pela CRG (fls. 25), teriam apontado valores relacionados aos processos prescritos, o que não reproduz com exatidão as informações encaminhadas à Auditoria pela CRG. Lembro-lhes que as manifestações da CRG no âmbito desta auditoria limitam-se apenas aos Ofícios nº 26/2018/CRG-ANAC (1775967), nº 30/2018/CRG-ANAC (1792679) e nº 35/2018/RG-ANAC (1841772) e, em nenhuma ocasião, valores foram mencionados.

3.36. Ademais, convém informar que o valor aplicado em cada PAS não vem descrito nos autos de infração, mas é consolidado apenas na Decisão de Primeira Instância, de acordo com os parâmetros detalhadas no Anexo I da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008. Ocorre, porém, que, a consumação da prescrição sancionatória, na maioria dos casos já analisados pela CRG, ocorreu antes mesmo da decisão de Primeira Instância. Logo, os processos foram encaminhados à CRG antes mesmo da consolidação dos valores que eventualmente seriam aplicados, sendo este o procedimento adequado.

3.37. Uma questão bastante sensível é que **na Matriz de Achados apresentada em 29 de junho de 2018 não foram apontados sequer os números dos processos que teriam sido arquivados erroneamente pela Corregedoria. Da mesma forma, não foram descritos os argumentos que sustentavam o suposto equívoco nas decisões que determinaram os arquivamentos e muito menos foram disponibilizadas as "Duas Notas Técnicas da CGU" que teriam apontados os erros.** Esta omissão não permitiu que a CRG conhecesse minimamente os erros que lhes estavam sendo imputados, impossibilitando uma defesa de sua atuação ou mesmo a correção imediata, conforme o caso.

3.38. Após tentar várias vezes, sem êxito, contato com a equipe da Auditoria, **esta Corregedoria descobriu quais teriam sido os processo que, supostamente, continham decisão de arquivamento aposta erroneamente seriam eles: nº 00058.028617/2012-76 e nº 60800.012000/2010-49. Analisando-os, porém, verificou que, na verdade, o que estava incorreta era conclusão exposta na Matriz de Achados apresentada.**

3.39. **A equipe da Auditoria havia se equivocado na contagem do prazo prescricional, mais especificamente quanto à definição de marco interruptivo da prescrição, nos autos do processo nº 60800.012000/2010-49.** Tal equívoco levou à interpretação de que a prescrição não teria se consumado naquele caso e, por conta disso, concluíram que a decisão de arquivamento não era cabível e que a Corregedoria teria laborado em erro. Ocorre que, após análise mais apurada dos autos, verificou-se que a manifestação aposta pela Corregedoria estava correta, sendo a única cabível para aquele caso, já que apresentação de recurso e despachos de mero expediente

não são marcos aptos a interromper a fluência da prescrição sancionatória. Assim, e diante a inexistência de indícios mínimos de autoria e materialidade, o arquivamento era medida que se impunha. Insta informar que, até o presente momento a CRG não teve acesso ao teor da Nota Técnica da CGU s/n, de 15 de junho de 2018 que teria fundamentado a conclusão errônea da Equipe da Auditoria.

3.40. No que se refere ao processo nº 00058.028617/2012-76, verificando a Nota Técnica da CGU s/n, de 8 de junho de 2018, de lavra da Auditora Federal de Finanças e Controle, (...), a qual nos foi encaminhada apenas em 23 de julho de 2018 (dois dias atrás), que analisou o Processo nº 00058.028617/2012-76, percebe-se que a interpretação ali esposada está igualmente equivocada, tendo induzido em erro a Equipe da Auditoria. Afirmava-se que "a contagem de prazo para a prescrição com base no §1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99 não foi realizada corretamente" (pág. 2 da Nota Técnica s/n, de 8 de junho de 2018) ao entender que a apresentação de recurso e despachos de mero expediente são marcos aptos a interromper a fluência da prescrição sancionatória, quando não o são:

'8. Ocorre que, nesse caso específico, não foram levadas em consideração as movimentações do processo ocorridas após a data final do prazo prescricional utilizado, quais sejam:

- Apresentação de recurso 26/02/2014

- Despacho nº 0280286 - impedimento/suspeição por ter atuado na fiscalização 20/12/2016

- Despacho nº 0467428 - redistribuição dos autos a outro membro julgador 24/02/2017

9. Dessa forma, verifica-se que, a princípio, a contagem de prazo para a prescrição com base no § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.873/99 não foi realizada corretamente.

10. Nesse ponto, cabe destacar que a conduta dos responsáveis pela elaboração e aprovação da Nota técnica SEI - ASJIN, que declarou a ocorrência da prescrição intercorrente equivocadamente, deve ser investigada, principalmente pelo excessivo número de casos de prescrições ocorridos no âmbito da ANAC.'

3.41. A interpretação sobre a inexistência de marco interruptivo prescricional neste caso pode ser confirmada a partir de uma leitura do Parecer nº 292/2016/PFANAC/PGF/AGU, devidamente aprovado pelo Despacho nº 224/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU e Despacho nº 458/2016/PG/PFANAC/PGF/AGU, e Parecer nº 461/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU, devidamente aprovado pelo Despacho nº 513/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU e Despacho nº 216/2016/SUB/PFANAC/PGF/AGU (em anexo).

3.42. Ora, se o erro apontado pela CGU não existe não há porque se manter qualquer apontamento no Relatório Preliminar nesse sentido.

3.43. Somente para deixar ainda mais claro, convém informar que o Despacho Decisório 140 (1878580), de 04 de junho de 2018, que tornou sem efeito o anterior despacho de arquivamento firmado por esta Corregedoria nos autos do Processo nº 00058.028617/2012-76, determinando a instauração de Investigação Preliminar, nada tem a ver com o fundamento exposto pela CGU na Nota Técnica relacionada. Isso porque o referido despacho decisório possui fundamento totalmente distinto daquele esposado pela Corregedoria da CGU na Nota Técnica s/n de 8 de junho de 2018.

3.44. Explica-se: naquele PAS, a Nota Técnica nº 171/2018/GT-PRESCRIÇÃO/CRG que inicialmente analisou os autos, utilizou como fundamento para sugerir o arquivamento da pretensão argumentos relacionados à consumação prescricional ocorrida entre o período de 2008 e 2013. Ocorre que, no Processo nº 00058.028617/2012-76, a prescrição quinquenal somente concretizou-se em 2017. Importa que, imediatamente ao verificar o equívoco cometido, a Corregedora chamou o feito a ordem, revogou o despacho exarado, nos seguintes termos:

‘2. Em síntese, a Nota Técnica nº 171/2018/GT - PRESCRICAO/CRG, de lavra da servidora (...), sugeriu o arquivamento do presente feito, aduzindo a inexistência de indícios mínimos de autoria e materialidade para a devida responsabilização disciplinar e prosseguimento da apuração dos fatos trazidos ao conhecimento desta Casa Correicional por meio do Despacho de 25 de agosto de 2017 (0995563 - fls. 103). Como fundamento, descreveu que a fluência prescricional teria ocorrido no âmbito da GTAA/SRE, entre os anos de 2009 e 2013, ocasião em que aquela unidade teria recebido "centenas de processos nas mais diversas fases do trâmite administrativo e não possuía condições funcionais de dar o adequado tratamento a enorme demanda recebida". Destacou, ainda, que "Tais questões nos auxiliam a entender o contexto funcional da unidade na época dos fatos e diluir institucionalmente a responsabilidade pela ocorrência da prescrição sancionatória no presente caso."

3. Em concordância com as razões supra foi exarado o Despacho Decisório nº 162 (1694104), nos seguintes termos:

Cuida-se de Nota Técnica nº 171/2018/GT - PRESCRICAO/CRG, de lavra da servidora (...), que analisando irregularidade relacionada a consumação da prescrição da pretensão sancionatória, opinou pelo arquivamento do feito, tendo em vista que "Não se verifica, portanto, indícios de irregularidade praticada por servidor no presente caso que justifique a instauração de apuração disciplinar cabível."

Manifesto-me de acordo com as razões esposadas na manifestação supra.

Arquive-se.

4. A posteriori, porém, verificou-se que, equivocadamente, tanto a Nota Técnica nº 171/2018/GT - PRESCRICAO/CRG como o Despacho Decisório nº 162 embasaram suas conclusões em elementos distintos da realidade encontrada nos autos do Processo nº 000058.028617/2012-76, motivo pelo qual se faz necessário/adequado a revogação do referido despacho e prosseguimento das averiguações preliminares.

5. De início, a prescrição (intercorrente) sancionatória no presente caso consumou-se em fevereiro de 2017 (Auto de Infração lavrado em 9 de abril de 2012, Decisão de Primeira Instância exarada em 19 de dezembro de 2013, Notificação da decisão efetivada em 17 de fevereiro de 2014 e Julgamento - Nota Técnica nº 67/(SEI)/2017/ASJIN (nova manifestação com feito interruptivo) apenas em 14 de março de 2017), nos termos em que dispõe a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

Ademais, ao que parece, os autos do Processo nº 000058.028617/2012-76 foram encaminhados à Junta Recursal (atual ASJIN) em 12 de fevereiro de 2014, conforme se infere do Extrato SIGAD-ANAC 1363525. Logo, a prescrição teria se consumado no âmbito da ASJIN e não da GTAA/SRE, como pressupõe a Nota Técnica nº 171/2018/GT - PRESCRICAO/CRG.

6. Do exposto, visando melhor averiguar as circunstâncias que deram ensejo a consumação da prescrição sancionatória nos autos do Processo nº 000058.028617/2012-76:

a) torno sem efeito o Despacho Decisório nº 162 (1694104); e

b) determino à Secretaria da CRG a autuação de novo processo de Investigação Preliminar, acostando cópia integral dos presentes autos e posterior envio à Dra. (...), para análise e acompanhamento.'

3.45. Frise-se o fundamento exposto no Despacho Decisório 140 1878580), de 04 de junho de 2018, para determinar o prosseguimento da apuração disciplinar, nada tem a ver com a suposta contagem errônea do prazo prescricional levantada equivocadamente pela Corregedoria da CGU, que novamente pareceu equivocar-se ao afirmar que "A se observar - em relação do processo nº 00058.028617/2012-76 - que a Corregedoria da ANAC somente alterou o seu entendimento quanto aquele feito após a solicitação daquele processo por esta Setorial", isso porque, em momento algum a CRG entendeu que a contagem de prazo prescricional inicialmente feita estava errada, porque efetivamente não estava. Não houve, portanto alteração de entendimento da CRG em razão de contagem de prazo prescricional.

3.46. Do exposto, percebe-se que inexistiu tratamento errôneo por parte da CRG em nenhum dos dois processos apontados pela Equipe da Auditoria na primeira Matriz de Achados encaminhada.

3.47. No dia 3 de julho de 2018 foi encaminhada nova Matriz de Achados, com algumas retificações, via mensagem eletrônica:

(...)

3.48. Percebe-se que, a nova Matriz de Achados ainda elencava a existência de "1 processo arquivado erroneamente" pela Corregedoria. E, assim como na matriz disponibilizada em 29 de junho de 2018, não apontava o número de identificação do processo nem a fundamentação que permitisse o entendimento que embasava o apontamento. Acredita-se, por intuição, que se tratava de manutenção do apontamento relativo ao Processo nº 00058.028617/2017-76. Apontamento que merecia correção imediata, haja vista que, na verdade, a Corregedoria da CGU é quem teria se equivocado na contagem do prazo prescricional, mais especificamente quanto à definição de marco interruptivo da prescrição, nos autos do referido processo, conforme já exposto nos itens 3.39 a 3.45 da presente manifestação.

(...)

3.57. Após esta apresentação sucinta dos pontos controversos levantados ainda na fase inicial dos trabalhos da auditoria, passemos a análise dos apontamentos consolidados no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427.

Das conclusões imprecisas apresentadas no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427

3.58. Inicialmente, convém deixar claro que nenhuma das recomendações relacionadas Corregedoria expostas no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427 merecem ser mantidas, vez que já se encontram devidamente implementadas, conforme amplamente demonstrado no itens 3.6 a 3.29 da presente Nota Técnica. Neste momento, porém, faremos algumas explicações visando a corroborar os argumentos expostos.

3.59. No que se refere ao escopo 3 delimitado pela Equipe da Auditoria, o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, elencou, em suma, que:

- a) buscou averiguar o tratamento dado pela Corregedoria em relação aos PAS prescritos ao longo dos anos na ANAC;
- b) de acordo com o apontamento no Relatório de Auditoria nº 12 /AUD-ANAC, de 29 de dezembro de 2017, há a ocorrência de prescrição de Processos Administrativos Sancionadores – PAS desde a criação da Agência (27 de maio de 2005 - Lei nº 11.182) ;
- c) visando realizar o levantamento deste quantitativo, a Corregedoria da Agência encaminhou planilha com o total de 1.144 processos prescritos, no valor de R\$ 4.129.870,00;
- d) A partir dos dados apresentados pela Corregedoria da ANAC, depreende-se que as prescrições vinham crescendo ao longo dos anos e alcançaram seu ápice em 2010, 2011 e 2012. Após este período, nota-se o decréscimo de processos prescritos no âmbito da agência, conforme estoque que consta na corregedoria. No entanto, para 202 processos prescritos não há informação a respeito dos anos em que teriam ocorrido as prescrições. No entanto, frise-se que estes números não são fidedignos, em face de poder ainda existir processos que não estão catalogados pela Corregedoria;
- e) há 610 processos prescritos sem que haja a informação do montante envolvido, representando mais da metade dos processos prescritos;
- f) 43,88% dos PAS prescreveram na SRA (antiga SRE), demonstrando a fragilidade no gerenciamento dos processos nesta área à época destas prescrições. Ademais, não há informação a respeito de em quais áreas ocorreram as prescrições em 17,74% dos processos, o que reforça a gravidade do tratamento deste assunto ao longo da existência da ANAC;
- g) A respeito do tratamento às prescrições de multas, de acordo com o Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 02 de maio de 2018, a corregedoria informa que até aquela data, foram analisados 603 processos pelo departamento e os demais encontravam-se pendentes de análise. Deste total, houve arquivamento de 593 processos, por ausência de indícios, representando 98,18% dos quantitativo apreciado. Nesta linha, entende-se ser necessário que a Corregedoria da ANAC conclua a análise dos processos ainda não apreciados, estabelecendo metodologia para a priorização de análise do passivo, a exemplo de definição de criticidade, materialidade e relevância, e estabeleça prazos para a finalização dos exames;
- h) a corregedoria da ANAC informa dificuldades para apuração dos fatos e identificação dos responsáveis pela ocorrência das prescrições e justifica que a causa da vulnerabilidade apontada refere-se ao desconhecimento dos técnicos à época da prescrição e às divergências identificadas entre o processo físico e registros de sistema, que não possuiria histórico seguro da tramitação do processo;
- i) a Corregedoria-Geral da União (CRG) da CGU analisou uma amostra de 25 processos administrativos sancionadores prescritos já analisados pela Corregedoria da ANAC, cuja conclusão foi o arquivamento por falta de elementos, para avaliar o tratamento dado a estes processos pela Corregedoria da ANAC. Tais análises estão consubstanciadas em duas Notas Técnicas s/n, emitidas em 08 de junho de 2018 e em 15 de junho de 2018. Como resultado da análise da CRG/CGU, identificou-se apenas um arquivamento apurado erroneamente, o que representa 4% da amostra verificada;

j) tendo em vista de a Corregedoria da CGU não conseguir apurar a responsabilidade pelos processos prescritos em face da ausência de elementos para confrontar a justificativa da CRG/ANAC, registra-se a necessidade de melhoria nas instruções processuais pelas áreas responsáveis pelo gerenciamento do PAS;

k) as medidas adotadas visam procedimentos a serem adotados em casos futuros de prescrição de processos, bem como tratamento dos atuais prescritos;

l) informa-se não haver elementos para contrapor às conclusões da corregedoria da ANAC, no que tange à apuração de responsabilidade em virtude da prescrição de processos, e destaca-se a necessidade desta Corregedoria concluir a análise dos processos ainda não apreciados, estabelecendo critérios e prazos para a finalização dos exames.

3.60. Aspecto de extrema relevância é esclarecer qual os limites da competência Corregedoria quanto à análise do PAS, pois acredita-se que algumas afirmações levadas a efeito no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427 margeiam exatamente esta questão.

3.61. Originariamente, a Corregedoria possui suas competências descritas na Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, regulamentado pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, e pelo Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016. Extrai-se da lei a gênese da competência disciplinar e correicional estrito senso desta Unidade.

3.62. **Sob aspecto disciplinar**, compete à Corregedoria promover a apuração de irregularidades, das quais tiver notícia, praticadas por servidores da ANAC no exercício das suas atribuições (art. 143 e 148, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990). Nos casos em que notícia de irregularidade não constituir evidente infração disciplinar ou ilícito penal, o procedimento deverá ser arquivado por falta de objeto (art. 144, parágrafo único, da Lei nº 8.112, de 1990). Assim, visando averiguar a necessidade/utilidade da instauração de processos disciplinares, avalia-se, primeiramente, a existência mínima de indícios de autoria e materialidade acerca da irregularidade noticiada, a fim de promover maior eficiência aos trabalhos. Nesse sentido, o Manual de PAD da CGU (pág. 42):

‘Não se pode, todavia, confundir obrigatoriedade de apuração imediata com apuração precipitada. É verídico que, em boa parte das vezes, a notícia da prática de determinada irregularidade não se apresenta revestida de exposição detalhada do fato supostamente ilegal, bem ainda da indicação dos possíveis autores. Nesse caso, deve a autoridade promover, de pronto, uma investigação prévia do fato, por meio da qual se buscará maiores elementos.

Como já asseverado, a notícia de irregularidade deverá estar revestida de plausibilidade, ou seja, conter o mínimo de elementos indicadores da ocorrência concreta de um ilícito (materialidade) e se possível os indícios de autoria, de modo que notícias vagas podem ensejar o arquivamento sumário da denúncia, eis que não se afigura razoável movimentar a máquina estatal, por demais dispendiosa, para apurar notícia abstrata e genérica, em cujo teor não se encontram requisitos mínimos de plausibilidade.’

3.63. No tocante à apuração de responsabilidade de servidores pela consumação de prescrição sancionatória, nos termos em que dispõe o art. 1º parágrafo 1º, da Lei nº 9.873, de 1999, esta somente deverá ser levada a efeito conforme o caso. Nesse sentido, convém deixar claro que a responsabilização de servidor por ter dado causa

a consumação da prescrição deve ser lastreada por dolo, má-fé ou erro grosseiro (culpa), seja a conduta perpetrada em ação ou omissão. Assim, somente o servidor que tenha contribuído intencionalmente para a fluência do prazo prescricional poderá ser penalizado na seara administrativa.

3.64. Nesse contexto, o mero reconhecimento da ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória não é, per si, uma irregularidade administrativa que justifique o encaminhamento automático dos autos processuais à Corregedoria. A apuração disciplinar somente é cabível quando, analisando-se o caso concreto, vislumbrar-se a possibilidade de cometimento de falta funcional por algum(uns) servidor(es). Deve-se perceber que o instituto da prescrição reflete apenas a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos ou para que aplique penalidades administrativas. Trata-se de fato administrativo que não impõe, com obrigatoriedade, apuração disciplinar. A consumação da prescrição somente dará ensejo à persecução na seara administrativa se, em exame de caso concreto, se verificar indícios que algum servidor(es) deu(deram) causa, com má-fé ou erro grosseiro, à sua ocorrência.

3.65. Neste sentido, até o presente momento a Corregedoria tem feito uma análise pormenorizada de cada PAS, avaliando com cautela a existência de indícios de autoria e materialidade que justifiquem o prosseguimento da apuração disciplinar. Ocorre que, a partir da priorização inicial de processos (item 3.10, alínea "f"), aspectos como o grande volume de PAS recebidos do antigo Departamento de Aviação Civil - DAC, quando da instituição da ANAC em 2005; a enxuta quantidade de servidores então disponíveis quando da consolidação da Agência; a falta de estrutura física e de sistemas informatizados que permitissem o controle gerencial dos processos em trâmite; além da ausência de capacitação para os escassos servidores responsáveis pela fiscalização, apuração e cobrança das multas e infrações aplicadas pela ANAC, são variáveis que interferem diretamente na configuração de culpa ou dolo na atuação de servidores pela fluência do prazo prescricional.

3.66. Sobre este assunto, o Relatório Preliminar faz menção ao fato de que "houve arquivamento de 593 processos, por ausência de indícios, representando 98.18% do quantitativo apreciado" (fls. 27). Esta informação que, talvez possa sugerir um número elevado de arquivamento, é perfeitamente factível desde que as averiguações disciplinares tenham sido realizadas adequadamente, já que o arquivamento é medida que se impõe quando não verificados, no caso concreto, indícios mínimos de autoria e materialidade que justifiquem o prosseguimento da apuração administrativa.

3.67. E justamente nesta linha foi a análise perpetrada pela CRG/ANAC. Análise esta devidamente corroborada pela Corregedoria da CGU que, após analisar amostra de 25 (vinte e cinco) PAS, reconheceu não haver elementos para contrapor as conclusões da Corregedoria da ANAC no que tange à apuração de responsabilidade em virtude da prescrição de processos. Frise-se, conforme já fartamente demonstrado, em nenhum dos PAS analisados pela Corregedoria da CGU restou comprovado qualquer equívoco pela CRG/ANAC.

3.68. Ocorre que, como se disse, **a análise disciplinar é realizada em cada PAS, de forma individualizada, onde são aferidas as particularidades caso a caso. E, justamente, por isso, dos 728 processos sancionatórios prescritos já analisados pela**

CRG, 109 (cento e nove) foram objeto de instauração de Investigação Preliminar, pois nesses vislumbrou-se a necessidade de aprofundar as averiguações.

3.69. **Sob aspecto correicional estrito senso**, compete à Corregedoria fiscalizar a legalidade e a efetividade das unidades da ANAC (art. 19, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005). A partir do exercício desta atribuição a CRG assume, de certa forma, a função de auxiliar a Alta Direção na consecução dos objetivos institucionais da Agência, verificando a racionalização e eficiência dos serviços prestados pelas diversas unidades da Agência.

3.70. Aplicando-se esta competência ao tratamento dos PAS, **a CRG está, desde de 8 de dezembro de 2017, levantando e consolidando dados e informações dos processos que analisa em Planilha Excell, conforme já descrito nos item 3.10, alínea "g". Assim, ao final, poderá extrair dados gerenciais que permitam uma avaliação contextualizada sobre a prescrição do PAS em toda a Agência e apresentar diretrizes e recomendações visando melhorar o controle e acompanhamento dos processos e assim evitar que esta situação volte a ocorrer.**

3.71. Por fim, ainda quanto ao escopo 3, destaca-se que **algumas informações expostas no Relatório Preliminar não podem ser ratificadas pela Corregedoria. São elas:**

a) a existência de "202 processos sem a data de ocorrência da prescrição" na planilha apresentada pela CRG, por meio do Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 2 de maio de 2018, o que, segundo a Equipe da Auditoria "demonstram falhas na instrução dos processos prescritos à época." (fls. 27) - **Analisando novamente os dados da Planilha Excell encaminhada pela CRG, não se encontra, dentre os PAS já analisados, esta suposta omissão quanto à informação sobre a data de consumação da prescrição. Frise-se que, como já exposto, quanto àqueles processos ainda não analisados a planilha permanece em branco, o que não quer dizer, obrigatoriamente, que aquele dado não exista;**

b) "não há informação a respeito de em quais áreas ocorreram as prescrições em 17,74% dos processos", o que reforçaria "a gravidade do tratamento deste assunto ao longo da existência da ANAC;" (fls. 27) - **Analisando novamente os dados da Planilha Excell encaminhada pela CRG, não se encontra, dentre os PAS já analisados, esta suposta omissão quanto à informação sobre a área em que ocorreu a prescrição nos PAS já averiguados por esta CRG. Frise-se que, como já exposto, quanto àqueles processos ainda não analisados a planilha permanece em branco, o que não quer dizer, obrigatoriamente, que aquele dado não exista;**

3.72. Acredita-se que as informações acima foram construídas a partir de uma utilização equivocada da Planilha Excell encaminhada pela CRG. Pelo o que podemos inferir, a Equipe da Auditoria, a partir de um filtro nas colunas "Ano em que ocorreu a prescrição" e "Área onde se consumou a prescrição", selecionou apenas as células vazias, do total de 1.144 PAS ali descritos. A aplicação do referido filtro trouxe os seguintes dados: 202 (duzentos e dois) processos sem informação sobre a data de consumação da prescrição e 203 (duzentos e três) processos sem informação sobre a unidade onde teria ocorrido a prescrição da pretensão sancionatória.

3.73. Ocorre que, tais células estavam sem preenchimento não porque tais informações inexistem, mas apenas porque este PAS ainda não haviam sido analisados pela CRG. E, conforme já ressaltado no Ofício nº 26/2018/CRG-ANAC, de 2 de maio de 2018 (1775967), "a planilha em anexo encontra-se em desenvolvimento,

uma vez que os dados são inseridos na medida em que os indícios de irregularidades relacionadas à consumação da prescrição vão sendo aferidos em cada um dos processos pendentes de análise nesta Casa Correicional".

3.74. Assim, salvo engano, conclusões quanto à existência de "falhas nas instruções dos processos prescritos à época." ou sobre "a gravidade do tratamento deste assunto ao longo da existência da ANAC" não podem ser obtidas somente a partir de dados não descritos na Planilha encaminhada pela CRG, uma vez que tais processos que sequer foram avaliados pela CRG e, por isso mesmo, tais informações não foram repassadas à Equipe da Auditoria.

(...)

5. CONCLUSÃO

5.1. Do exposto, e visando garantir a elaboração de um Relatório Final dos Trabalhos da Auditoria Anual de Contas, calcada numa avaliação que reflita os principais resultados alcançados pela ANAC, com ênfase na eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo, informando e destacando as boas práticas administrativas e seus impactos no desempenho da unidade, bem como as falhas que impactaram o atingimento dos resultados, estritamente no que se relaciona aos escopos descritos nos itens 3 e 6 do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, pugna-se:

a) pela reconsideração e a consequente exclusão da recomendação nº "7 - Recomenda-se à Corregedoria, estabelecer plano de ação, definindo prazo e critérios de seleção para a conclusão dos exames dos processos prescritos ainda não apreciados;" vez que já se encontra em andamento plano de trabalho desde outubro de 2017, cujos resultados positivos qualitativos e quantitativos já podem ser verificados; e

(...)"

Diante de toda a argumentação exposta pela Corregedoria no presente relatório sobre o assunto prescrição de Processo Administrativo Sancionador-PAS, cabe esclarecer algumas questões que foram indicadas pela área, tais como: apontamento pela Corregedoria de que houve imprecisão nas Matrizes de Achados, encaminhadas pela CGU nos dias 29 de junho e 3 de julho de 2018, e no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, Notas Técnicas emitidas pela Corregedoria da CGU, informação a respeito da constante evolução da planilha consolidadora dos processos prescritos, e solicitação de reconsideração da recomendação nº 07 (recomenda-se à Corregedoria, estabelecer plano de ação, definindo prazo e critérios de seleção para a conclusão dos exames dos processos prescritos ainda não apreciados).

Com relação aos comentários da Corregedoria sobre conclusões imprecisas apresentadas na Matriz de Achados encaminhada em 29 de junho de 2018, retificada em 3 de julho de 2018, e no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, cabe demonstrar a metodologia seguida por esta Controladoria, conforme Instrução Normativa CGU nº 8, de 06 de dezembro de 2017, que Aprova o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

A Matriz de Achados é um documento auxiliar para a estruturação dos achados. É uma forma de estruturar as informações, o que propicia uma visão geral do trabalho realizado, facilitando as discussões internas e externas.

Além disso, este documento facilita a colaboração dos auditores e auditados para manifestar suas críticas e sugestões ante o desenvolvimento do achado e contribui para a revisão dos trabalhos, dado que permite que o auditor identifique rapidamente as eventuais lacunas ou inconsistências nas informações, o que propicia a maior qualidade e tempestividade no desenvolvimento dos relatórios ou de outro instrumento de comunicação.

Assim, conforme demonstrado, a Matriz de Achados é uma etapa em desenvolvimento que auxilia na elaboração do relatório preliminar de auditoria. Ou seja, é plausível este documento sofrer modificações e, portanto, não quer dizer que são inconsistentes as informações apresentadas e sim, que naquele momento houve determinado entendimento da equipe de auditoria sobre o assunto, podendo o entendimento ser modificado.

Quanto ao desenvolvimento e encaminhamento do relatório Preliminar ao auditado, compete informar que nesta etapa de elaboração de Relatório de Auditoria, a equipe deverá concluir os registros que constarão do Relatório de Auditoria e encaminhá-los ao gestor, com a finalidade de esclarecer as situações ali descritas.

Desta feita, a unidade auditada possui o prazo de cinco dias úteis para se manifestar e propor ajustes ao relatório. Com isso, espera-se que sejam recebidas manifestações da unidade auditada a respeito de todos os registros de auditoria, de modo que o Relatório Preliminar seja o mais completo possível.

Registre-se, ainda, que a manifestação da unidade examinada em relação aos achados de auditoria serve para refutar, explicar, apresentar argumentos, sobretudo quando os achados relatam deficiências, fraudes, violações e não conformidades. Os auditores devem obter, analisar e relatar não apenas essas respostas, mas também ações corretivas planejadas para solucionar as situações apontadas por meio de achados.

Somente após a conclusão de todas essas análises, que poderão ser consubstanciadas de fatos novos ou não, o relatório estará finalizado e completo. Isto significa que as etapas anteriores descritas são passíveis de alteração e, portanto, não estavam imprecisas, considerando o entendimento da época em que foram feitos os apontamentos.

No que se refere às Notas Técnicas emitidas pela Corregedoria da CGU, informa-se que os fatos foram esclarecidos e as alterações no registro relacionado no relatório foram feitas.

Quanto ao apontamento pela Corregedoria, informando a constante evolução da planilha consolidadora dos processos prescritos, concorda-se se que a mesma está em desenvolvimento pela Corregedoria. Em que pese a Corregedoria advertir não ter terminado ainda suas apurações, que as informações da equipe de auditoria teriam sido construídas a partir de uma utilização equivocada da planilha e que alguns números trazidos não podem ser ratificados pela Corregedoria, informa-se que o trabalho da Auditoria é justamente informar o panorama dos dados à época da ocorrência dos trabalhos, embasados por informações que foram solicitadas à ANAC por meio da Solicitação de Auditoria nº 201800427/008 e fornecidas pela instituição à CGU. Assim, estes dados foram disponibilizados oficialmente e institucionalmente pela agência e consolidados à época pela CGU, demonstrando a situação dos processos prescritos na ANAC, fatos já apontados no item 3.2 deste trabalho. Quanto à afirmação de que os dados em branco traduzem que as informações ainda não haviam sido verificadas pela equipe da corregedoria, esse apontamento será consubstanciado no registro.

Conforme preconiza a IN CGU nº 08, de 06 dezembro de 2017, a Auditoria Interna Governamental é uma atividade objetiva e independente e, portanto, sua atuação baseou-se na relatoria dos dados analisados, com o intuito de refletir a realidade dos fatos apurados à época.

No tocante à solicitação de reconsideração e a conseqüente exclusão da recomendação na qual recomenda-se à Corregedoria, estabelecer plano de ação, definindo prazo e critérios de seleção para a conclusão dos exames dos processos prescritos ainda não apreciados, a Corregedoria considera que já se encontra em andamento plano de trabalho desde outubro de 2017. Quanto à esse aspecto argumenta que:

“f) Em 8 de dezembro de 2017, começou efetivamente a averiguação disciplinar em cada um dos processos sancionatórios prescritos, com a finalidade de verificar a prática de irregularidades por servidor da ANAC associado a consumação da prescrição. Optou-se, então, por iniciar os trabalhos pelos processos sancionatórios com menor nível de complexidade(...). Num segundo momento, passou-se a identificar aqueles processos cuja prescrição punitiva da CRG já havia se consumado, ou seja, aqueles processos cuja notícia de irregularidade havia chegado ao conhecimento da Corregedoria há mais de 5 (cinco) anos. Posteriormente e até o presente momento, estão sendo analisados aqueles processos sancionatórios cuja prescrição consumou-se até o ano de 2013, uma vez que a contexto funcional vivido pela Agência pouco foi alterado neste período. É possível, porém, que no curso dos trabalhos tenham sido identificados PAS que, apesar de não se encaixarem nos “blocos” acima descritos, foram analisados por estarem no fluxos de produção, visando garantir maior celeridade aos trabalhos. (...)”

Em que pese as informações encaminhadas na Nota Técnica nº 15/2018/CRG, de 25 de julho de 2018, indicarem a adoção de um plano de ação com critérios para a ordem de análise dos processos prescritos pendentes, a Corregedoria não encaminhou a comprovação de tais práticas.

Ademais, a Corregedoria informou os critérios utilizados até então, sem demonstrar se há ainda outros critérios de priorização para seleção dos estoques pendentes de análise futura. Como exemplo, informou que atualmente está analisando processos sancionatórios cuja prescrição consumou-se até o ano de 2013, sem detalhar os métodos que serão utilizados para a priorização dos demais. Registra-se que a recomendação é no sentido de se estabelecer ou informar critérios (seja por materialidade, criticidade, relevância, ou outro) para a avaliação dos processos prescritos ainda não apreciados.

Desta forma, mantém-se a recomendação acima especificada, com a finalidade de acompanhamento da conclusão dos trabalhos da Corregedoria referentes ao PAS.

Processo decisório no processo de desregulamentação das franquias de bagagem

No que tange ao item 4, referente à avaliação do processo decisório no processo de desregulamentação das franquias de bagagem, a SAS se manifestou da seguinte maneira por meio do Despacho s/n, de 20 de julho de 2018:

“1. Em atenção ao Relatório de Avaliação apresentado pela equipe de auditoria da CGU, observamos um pequeno equívoco em uma informação contida na página 30 do documento, na qual consta a seguinte redação: “Os regimes de liberdade de oferta e de tarifas estão previstos nos artigos 48 e 49, da Lei nº 11.182/2005 e foram fruto de um processo de desregulamentação proposto pela ANAC”.

2. *Esclarece-se que os regimes de liberdade de tarifas e de oferta não foram puramente “fruto de um processo de desregulamentação proposto pela ANAC”, mas sim foram consolidados na Lei 11.182/2005 e aplicados pela Agência.*

3. *As tarifas aéreas domésticas encontram-se, desde agosto de 2001, sob o regime de liberdade tarifária, na forma estabelecida na Portaria nº 248, de 10/8/2001 – Ministério da Fazenda e na Portaria DAC nº 1.213/DGAC, de 16/8/2001, do então Departamento de Aviação Civil, e, posteriormente ratificado na Lei nº 11.182, de 27/9/2005, que instituiu a Agência Nacional de Aviação Civil. Quanto às tarifas aéreas internacionais, em 2008 a ANAC publicou a Resolução nº 16/2008, que regulamentou a liberdade tarifária para os voos internacionais com destino aos países da América do Sul. A Resolução estabeleceu um cronograma com incrementos graduais dos descontos máximos permitidos em relação a uma tabela de tarifas especificadas na própria norma. O último estágio do cronograma foi a completa liberdade tarifária, a partir de 1º de setembro do mesmo ano. Processo semelhante ocorreu com a política tarifária para voos internacionais com destino aos demais países, por meio da Resolução ANAC nº 83/2009. A partir de 23 de abril de 2010 passou a vigorar a completa liberdade tarifária para voos internacionais com origem no Brasil. (parte do texto foi retirada do site <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/empresas/envio-de-informacoes/tarifas-aereas-internacionais/historico-da-regulamentacao-de-tarifas-aereas-internacionais>).*

4. *Já a liberdade de oferta foi instituída pela Lei 11.182/2005 no momento de criação da ANAC.*

5. *Sendo a sugestão de ajuste que tínhamos a fazer relacionado ao tema pertinente a esta SAS, permanecemos à disposição para eventuais esclarecimentos.”*

Considerando a pertinência dos esclarecimentos feitos pela SAS, informa-se que o texto foi alterado conforme sugerido.

Ademais, a SPI informou que a “*superintendência analisou o Relatório Preliminar da Auditoria de Avaliação da ANAC do Exercício de 2017 em relação às atividades de sua competência e não vê óbices em relação à minuta*”.

Certificação de mecânicos de manutenção aeronáutica.

A SPO informou, que “*não vê óbices quanto à proposta de relatório encaminhada*”. Dessa forma, não houve alteração no conteúdo do registro relacionado.

Avaliação CGU-PAD

Por meio da Nota Técnica nº 15/2018/CRG, de 25 de julho de 2018, a unidade assim se manifestou:

“2.1 Busca a presente Nota Técnica: a) esclarecer aspectos essenciais relacionados à atuação da CRG; b) apresentar informações adicionais que permitam uma análise efetiva dos aspectos descritos nos itens 3 e 6 do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427 - ANAC - Exercício 2017 (2032151), e c) auxiliar a equipe da Auditoria a cumprir, com segurança, seu mister de “avaliar os principais resultados alcançados pelo Gestor público, enfatizando-se a eficácia, eficiência e economicidade da gestão dos programas de governo pela unidade auditada”.

(...)

3.5 Percebe-se que os resultados apresentados inicialmente nas duas Matrizes de Achados, bem como as conclusões descritas no Relatório Preliminar não condizem com a realidade funcional desta unidade, conforme passaremos a demonstrar.

3.6 Ao que parece, a ênfase na análise de aspectos pontuais se sobrepuseram a todos os avanços realizados para a melhoria do desempenho da Corregedoria da ANAC, particularmente após julho 2017, fato este que pode ser constatado pelas evidências ao longo do presente documento. Assim, ao final, o relatório resumiu os achados em duas sucintas recomendações apresentadas às fls. 44/45 do Relatório Preliminar:

7 - Recomenda-se à Corregedoria, estabelecer plano de ação, definindo prazo e critérios de seleção para a conclusão dos exames dos processos prescritos ainda não apreciados;

10 - Recomenda-se à Corregedoria, estabelecer e implementar rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD, bem como reportar à diretoria periodicamente as informações relacionadas ao processos correicionais.

3.7 De plano, destaca-se que ambas as recomendações já se encontram implementadas nesta Corregedoria, desde outubro de 2017 e janeiro de 2018, respectivamente.

(...)

3.20 No que se refere ao estabelecimento e implementação de "rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD" a mesma encontra-se implementada e em andamento desde janeiro de 2018. Da mesma forma, a Diretoria Colegiada da ANAC recebe informações atualizadas de todos os trabalhos desenvolvidos pela CRG semestralmente.

3.21 Os últimos encontros entre CRG e Diretoria Colegiada com esta finalidade foram realizados em 17 de agosto de 2017 e 2 de março de 2018. A previsão é que a próxima reunião se realize em agosto de 2018. Na oportunidade, muito mais do que reportar informações cadastradas no CGU-PAD, são apresentados dados quantitativos e qualitativos sobre os procedimentos correicionais finalizados e em curso. São, ainda, discutidas medidas que visem otimizar os trabalhos e prevenir a ocorrências de irregularidades administrativas no âmbito da Agência. Algumas destas iniciativas, inclusive, já foram informadas à Auditoria por meio da Nota Técnica nº 3/2018/CRG (1629779), em anexo, em resposta à ações corretivas sugeridas no Relatório de AAC 2017/021 (em anexo).

3.22 A propósito, não se tem conhecimento a respeito de documentos e/ou dados que embasaram a construção desta Recomendação pela Equipe da Autoria, isto porque em nenhum momento, a CRG foi questionada sobre sua relação com a Diretoria Colegiada da ANAC e, muito menos, sobre como se dava o procedimento de atualização da Alta Direção da Agência sobre os processos correicionais.

3.23 Ainda, sobre esta recomendação, convém informar que a atual gestão da Corregedoria, tendo assumido os trabalhos em 17 de julho de 2017, se deparou com o seguinte levantamento extraído do Sistema CGU-PAD e enviado, por e-mail, pelo então Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil, (...) para ciência e providências:

(...)

3.24 *Analizando-se os dados acima e a realidade encontrada da CRG/ANAC em julho de 2017, verificou-se que:*

- a) o Sistema CGU-PAD não estava sendo adequadamente alimentado;*
- b) haviam 39 (trinta e nove) Processos Administrativos Disciplinares - PADs em andamento, dos quais mais da metade estavam abertos há mais de 2 (dois) anos;*
- c) encontravam-se pendentes de instauração 34 (trinta e quatro) PADs, sendo que nos últimos 5 (cinco) anos apenas 70 (setenta) processos haviam sido instaurados; e*
- d) existiam 36 (trinta e seis) Investigações Preliminares em curso.*

3.25 *Foi realizada reunião, em 16 de agosto de 2017, com o então Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil Substituto, (...) para tratar o assunto, apresentar as dificuldades encontradas na CRG/ANAC e compartilhar ideias para tentar solucioná-las. Na ocasião, e tendo em vista a complexidade do problema encontrado, esta Corregedora optou por concentrar os esforços no acompanhamento dos PADs em curso e na instauração daqueles que estavam pendentes, já que muitos deles já estavam com a fluência do prazo prescricional em estágio avançado. Essa estratégia foi compartilhada naquela reunião e ratificada em nova reunião realizada em 26 de outubro de 2017, com o novo Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil, (...).*

3.26 *Nessa linha de atuação, a Corregedoria finalizou o ano de 2017 com 40 (quarenta) novos Processos Administrativos instaurados, dos quais 23 (vinte e três) foram instaurados entre julho e dezembro/2018, e 1 (uma) reinstauração de PAD (extrato do CGU-PAD em anexo). E então, somente após controlada a quantidade de processos pendentes de instauração, já que o malferimento ao interesse público neste caso é muito maior que a mera ausência de cadastramento tempestivo no CGU-PAD, iniciou-se o procedimento de atualização e cadastramento sistematizado do sistema.*

3.27 *Neste momento, foi designado um servidor para exercer tal atribuição que, apreendeu lições gerais sobre o sistema na CGU-PAD repassadas pela Equipe da Corregedoria da CGU em 9 de novembro de 2018. A partir de janeiro de 2018, foram atualizadas todas as informações até então inseridas no CGU-PAD e estabelecida "rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD." que se encontra em perfeito andamento até os dias atuais.*

3.28 *Compreende-se, desta forma, que a Equipe de Auditoria ao solicitar e analisar as informações cadastradas no Sistema CGU-PAD durante o ano de 2017 (Ofício nº 35/2018/CRG-ANAC, de 22 de maio de 2018 (1841772)), fixou panorama parcial do cadastramento de processos no referido Sistema. Espera-se, ao agregar os novos esclarecimentos no presente documento, que possa se constatar os avanços que permitem assegurar a existência de boas práticas administrativas que impactaram, positivamente, no desempenho da Corregedoria, sendo a maior evidência desta afirmação o fato de que a rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD encontra-se devidamente implementada.*

3.29 Assim, **sugere-se a reavaliação da recomendação nº "10 - Recomenda-se à Corregedoria, estabelecer e implementar rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD, bem como reportar à diretoria periodicamente as informações relacionadas aos processos correicionais." com o objetivo de refletir com exatidão a realidade de controle vivenciada pela ANAC nos dias atuais.**

3.30 No próximo tópico, passaremos a analisar as manifestações apresentadas pela Equipe de Auditoria e apontar algumas imprecisões descritas nas Matrizes de Achados encaminhadas, limitando-nos aos escopos de atuação 3 e 6 do Relatório Preliminar. Acredita-se que tais equívocos possam ter decorrido: a) de falha na comunicação entre a Auditoria e a Corregedoria durante o procedimento, que se limitou a solicitação e ao encaminhamento de 3 (três) ofícios; b) da ausência de conhecimento aprofundado acerca das atribuições e limites de atuação desta Casa Correicional; e, ainda, c) da possível falta de percepção da Equipe da Auditoria acerca do contexto histórico funcional da Corregedoria da ANAC.

Das imprecisões descritas nas Matrizes de Achados encaminhadas nos dias 29 de junho e 3 de julho de 2018

3.31 Neste momento, passaremos a demonstrar que a Equipe da Auditoria apresentou apontamentos que não retratavam a realidade dos fatos nas duas Matrizes de Achados encaminhadas. Alguns destes apontamentos foram, inadvertidamente, reproduzidos no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, motivo pelo qual as informações descritas neste tópico merecem ser bem fundamentadas. Assim, ao final, reforçaremos a necessidade de retificação de algumas premissas elencadas no referido relatório.

(...)

3.49 Ainda quanto a Matriz de Achados retificada, percebeu-se a existência de novas incongruências e falta de fundamentação clara quanto aos achados apresentados relativamente ao CGU-PAD.

3.50 A maior dúvida residiu, neste momento, quanto à Questão Central relacionada a suposta "Falha no cadastramento e atualização de processos disciplinares junto ao Sistema CGU-PAD". Afirmava-se que "Em consulta realizada em 08/06/2018, 4 processos (10% do total) estavam com vigência expirada, conforme dados do sistema.". **Novamente, porém, a Matriz de Achados não apontava os processos, nem esclarecia o que seria "vigência expirada".**

3.51 Somente após iniciativa desta CRG e contato formalizado por e-mail, em 11 de julho de 2018 a equipe da Auditoria informou que:

(...)

3.52 **Diante destes esclarecimentos essenciais ao completo conhecimento dos fatos e após analisar os registros do CGU/PAD, verificou-se que, salvo engano, a Equipe da Auditoria teria se equivocado quanto ao apontamento referente aos PADs nº 00058.503523/2017-02, nº 00058.512633/2016-76 e nº 00058.515805/2017-44, senão vejamos.**

3.53 Primeiro, a Comissão Processante responsável pela condução da apuração do PAD nº 00058.503523/2017-02 encerrou seus trabalhos no dia 16 de fevereiro de

2018, conforme se verifica no Termo de Encerramento dos trabalhos da CPAD, em anexo. Logo, não haveria motivo para publicação de portaria de recondução/prorrogação dos trabalhos, já que a última havia sido publicada dia 9 de fevereiro de 2018 (Portaria nº 416, de 6 de fevereiro de 2018, BPS v. 13 nº 6).

3.54 Segundo, quanto aos **PADs nº 00058.512633/2016-76 e nº 00058.515805/2017-44**, verifica-se igualmente que não há que se falar em "vigência expirada", isto porque na data em que foi feita a verificação pela equipe da Auditoria, 08 de junho de 2016, ainda encontravam-se em vigor as últimas portarias de prorrogação/recondução dos processos, ambas devidamente cadastradas no sistema CGU/PAD (Portarias nº 1443, de 4 de maio de 2018 e Portaria nº 1444, de 4 de maio de 2018, conforme se infere dos extratos CGU/PAD, em anexo.

3.55 Assim, **dos quatro processos apontados pela Equipe da Auditoria com "vigência expirada" no cadastramento do CGU/PAD, persistiria, na verdade, deficiência somente no cadastramento relacionado ao PAD nº 00058.531921/2017-02. Ocorre que referido cadastramento foi atualizado imediatamente após os esclarecimentos prestados pela Equipe da Auditoria e a correção foi informada, por meio de mensagem eletrônica enviada no próprio dia 12 de julho de 2018:**

(...)

3.56 Do exposto, percebe-se que, **dos 4 (quatro) apontamentos relacionados ao cadastramento e atualização do CGU-PAD levantados na Matriz de Achados, somente um deles possuía substrato razoável. E, quanto ao remanescente o suposto erro de cadastramento, já havia sido corrigido antes mesmo do encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427.**

3.57 Após esta apresentação sucinta dos pontos controversos levantados ainda na fase inicial dos trabalhos da auditoria, passemos a análise dos apontamentos consolidados no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427.

Das conclusões imprecisas apresentadas no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427

3.58 Inicialmente, **convém deixar claro que nenhuma das recomendações relacionadas Corregedoria expostas no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427 merecem ser mantidas, vez que já se encontram devidamente implementadas, conforme amplamente demonstrado no itens 3.6 a 3.29 da presente Nota Técnica.** Neste momento, porém, faremos algumas explicações visando a corroborar os argumentos expostos.

(...)

3.75 No que se refere ao escopo 6 delimitado pela Equipe da Auditoria, o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, elenca, em suma, que:

a) Trata-se de análise quanto à aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos da Portaria CGU nº 1.043/2007, notadamente no que se refere ao prazo de 30 dias para sua inserção no sistema CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam;

b) o objetivo é avaliar a inserção dos registros referentes aos procedimentos disciplinares instaurados pela Agência Nacional de Aviação Civil, no período de 01 de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2017, no Sistema CGU-PAD;

c) conforme consulta realizada em 11 de julho de 2018, 2 processos (5% do total de processos instaurados no exercício) apresentavam a última portaria inserida no sistema, que concedeu prorrogação de prazo, com prazo vencido;

d) identificam-se falhas nos controles internos para a adequada gestão de processos no âmbito da corregedoria da ANAC, com o consequente descumprimento do prazo de 30 dias estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007 para a inserção de informações no sistema CGU-PAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

3.76 Tal como amplamente exposto nos itens 3.19 a 3.28 e 3.49 a 3.57 da presente Nota Técnica, restou demonstrado que dos 4 (quatro) apontamentos relacionados ao cadastramento e atualização do CGU-PAD levantados na Matriz de Achados, somente um deles possuía substrato razoável. E, quanto ao remanescente o suposto erro de cadastramento, já havia sido corrigido antes mesmo do encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427. E, ainda, que a rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD encontra-se implementada e em andamento desde janeiro de 2018.

3.77 Por fim, ressaltamos ainda, que, ao contrário no exposto no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, não foram comprovadas pela Equipe da Auditoria outras falhas nos controles internos para a adequada gestão de processos no âmbito da corregedoria da ANAC, até o presente momento.”

A corregedoria se manifestou no sentido de informar os avanços realizados para a melhoria do desempenho da Corregedoria da ANAC, particularmente após julho de 2017. Ademais, afirmou que a recomendação exarada por esta CGU já se encontra implementada desde janeiro de 2018. Quanto a este aspecto, registra-se que não foram encaminhados documentos comprobatórios da implementação de controles que visem estabelecer rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD, sendo somente arguido que tal controle já foi implementado e está em andamento.

Adicionalmente foi informada a realidade encontrada na CRG/ANAC em julho de 2017:

“a) o Sistema CGU-PAD não estava sendo adequadamente alimentado;

b) haviam 39 (trinta e nove) Processos Administrativos Disciplinares - PADs em andamento, dos quais mais da metade estavam abertos há mais de 2 (dois) anos;

c) encontravam-se pendentes de instauração 34 (trinta e quatro) PADs, sendo que nos últimos 5 (cinco) anos apenas 70 (setenta) processos haviam sido instaurados; e

d) existiam 36 (trinta e seis) Investigações Preliminares em curso.” (Original sem grifo)

Verifica-se que a informação trazida corrobora a constatação feita em relação às falhas na alimentação do Sistema CGU-PAD no exercício de 2017.

Quanto à constatação de que 90% dos processos instaurados no exercício de 2017 foram registrados no Sistema CGU-PAD após o prazo de 30 dias da publicação do ato instaurador, em descumprimento à Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, a corregedora justificou que

optou “por concentrar os esforços no acompanhamento dos PADs em curso e na instauração daqueles que estavam pendentes, já que muitos deles já estavam com a fluência do prazo prescricional em estágio avançado” e que “somente após controlada a quantidade de processos pendentes de instauração, já que o malferimento ao interesse público neste caso é muito maior que a mera ausência de cadastramento tempestivo no CGU-PAD, iniciou-se o procedimento de atualização e cadastramento sistematizado do sistema”.

Dessa forma, verifica-se que a manifestação apresentada não altera o fato relatado. Acrescenta-se que a atualização de informações no CGU-PAD, não visam somente atender a portaria da CGU, mas também se trata de informação requerida pelo TCU no Relatório de Gestão, de escopo pactuado com o Tribunal para a auditoria de contas, e tem o condão de contribuir para a melhoria da gestão dos processos disciplinares.

Quanto ao apontamento referente à atualização intempestiva do sistema, apesar da unidade afirmar que a partir de janeiro de 2018 foram atualizadas todas as informações até então inseridas no CGU-PAD e estabelecida rotina de atualização das informações no Sistema CGU-PAD, “que se encontra em perfeito andamento até os dias atuais”, esta equipe diverge de opinião.

Conforme questão levantada pela CRG/ANAC em relação ao apontamento de que quatro processos estariam desatualizados no sistema, a equipe entende que de fato, em relação à um deles (processo nº 00058.503523/2017-02) a informação no sistema não estava desatualizada, sendo retificado trecho do relatório sob esse aspecto. No entanto, para os demais, identifica-se que o sistema não estava sendo alimentado tempestivamente, conforme demonstrado no Quadro 19:

Quadro 19: Processos desatualizados no Sistema CGU-PAD em 08/06/18 e 11/07/18.

Nº do Processo / Portaria Instauradora	Portarias de prorrogação de prazo que atualmente constam no CGU-PAD	Observações
00058.531921/2017-19 / 3.263/2017	Portaria nº 3.864, publicada em 24/11/2017, prorrogou por 60 dias; e portarias subsequentes.	Em 11/07/2018, a última portaria constante no sistema era da data de 24/11/2017. A CRG/ANAC prontamente sanou a ausência de informações no sistema quando tomou conhecimento em 12 de julho de 2018. Tal providência não elide o apontado no relatório, que diz respeito a falhas na atualização de informações de processos disciplinares no sistema CGU-PAD. Pelo contrário, corrobora que os controles internos instituídos carecem de aperfeiçoamento.
00058.512633/2016-76 / 3.075/2017	Portaria nº 1.143, publicada em 18/05/2018, prorrogou por 15 dias; Portaria nº 1.813, publicada em 15/06/2018, prorrogou por 30 dias; e Portaria nº 2.164, publicada em 13/07/2018, prorrogou por 15 dias.	A corregedoria se manifestou que “na data em que foi feita a verificação pela equipe da Auditoria, 08 de junho de 2016, ainda encontravam-se em vigor as últimas portarias de prorrogação/recondução dos processos, ambas devidamente cadastradas no sistema CGU/PAD (Portarias nº 1443, de 4 de maio de 2018 e Portaria nº 1444, de 4 de maio de 2018)”. Tal afirmação não procede, uma vez que as portarias mencionadas tinham prazo de 15 dias, e
00058.515805/2017-44 / 3.076/2017	Portaria nº 1.444, publicada em 18/05/2018, prorrogou por 15 dias; Portaria nº 1.814, publicada em 15/06/2018 prorrogou por 30 dias; e Portaria nº 2.165, publicada em 13/07/2018, prorrogou por 15 dias.	

		as portarias subsequentes são de 11/06/2018 e foram publicadas em 15/06/2018.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Registra-se que a Matriz de Achados continha informação referente a quatro processos, mas após a verificação de que alguns processos tinham sido atualizados no sistema (posteriormente à data em que tinha sido feita a primeira pesquisa), ainda que intempestivamente, não constaram no Relatório Preliminar de Auditoria, o qual trouxe apenas a relação de dois processos. Considerando que a manifestação da corregedoria não foi somente em relação ao que consta no Relatório Preliminar, e sim, também à documento elaborado durante a fase de execução da auditoria, decidiu-se por contrapor os argumentos trazidos também em relação a esses processos.

Diante do exposto no Quadro 19, verifica-se que os controles internos implementados em janeiro de 2018, conforme manifestação da unidade, carecem de melhorias uma vez que após essa data identificou-se a intempestividade na atualização do sistema. No entanto, ressalta-se o empenho da corregedoria e o pronto atendimento para a solução dos aspectos apontados.

Também foi informado pela unidade que a Diretoria Colegiada da ANAC recebe informações atualizadas de todos os trabalhos desenvolvidos pela CRG semestralmente, e que algumas iniciativas foram informadas à AUDIN/ANAC por meio da Nota Técnica nº 3/2018/CRG, de 04 de julho de 2018, em resposta às ações corretivas sugeridas no Relatório de AAC 2018/021 da AUDIN/ANAC.

Considerando que a Nota Técnica nº 3/2018/CRG informa seis recomendações fruto do relatório da auditoria interna da ANAC; que apresenta manifestação em relação à duas delas, dentre as quais informa a realização de reuniões semestrais com a Diretoria Colegiada; e que conforme extrato do monitoramento realizado pela AUDIN/ANAC, consultado em 26 de julho de 2018, restam pendentes somente quatro recomendações (fruto do mencionado relatório), com prazo de atendimento para dezembro de 2018; infere-se que a AUDIN/ANAC considerou atendidas as duas recomendações. Dessa forma, a equipe da CGU irá retirar da recomendação o reporte periódico à diretoria, por considerar atendida.

Por fim, a unidade afirmou que:

“3.77 Por fim, ressaltamos ainda, que, ao contrário no exposto no Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas nº 201800427, não foram comprovadas pela Equipe da Auditoria outras falhas nos controles internos para a adequada gestão de processos no âmbito da corregedoria da ANAC, até o presente momento.”

Registra-se que, conforme escopo pactuado com o TCU, a análise da equipe de auditoria se restringiu à avaliação do Sistema CGU-PAD, com o intuito de verificar somente se a corregedoria da ANAC registra as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no referido sistema, conforme preceitua a Portaria CGU nº 1043, de 24 de julho de 2007. Dessa forma, outros controles internos existentes no âmbito da corregedoria não foram objeto da presente auditoria.

Avaliação da conformidade das peças

Foram apresentadas por meio do Despacho s/n da SPI, de 25 de julho de 2018, conforme Quadro 20 abaixo, as informações complementares ao Relatório de Gestão relacionadas às falhas formais

identificadas durante a auditoria. Dessa forma, as inconsistências apontadas foram sanadas e as informações complementares foram incluídas no registro relacionado.

Quadro 20 – Informações complementares ao Relatório de Gestão, exercício 2017.

Informação não apresentada /deficiência na informação apresentada	Item / normativo	Manifestação ANAC
<p>Preenchimento incompleto do “Quadro 1” constante da Subseção “Organograma”:</p> <p>a) Assessoria de Comunicação Social</p> <p>- ausência de informação do responsável no período de 01/01/2017 a 08/03/2017.</p> <p>b) Corregedoria:</p> <p>- ausência de informação do responsável no período de 01/01/2017 a 16/07/2017.</p> <p>c) Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos:</p> <p>- ausência de informação do responsável no período de 01/01/2017 a 10/09/2017.</p> <p>d) Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária:</p> <p>- ausência de informação do responsável no período de 01/01/2017 a 09/07/2017.</p> <p>e) Superintendência de Planejamento Institucional:</p> <p>- ausência de informação do responsável no período de 01/01/2017 a 10/09/2017.</p>	<p>Subseção “Organograma” da seção “Visão Geral da Unidade”</p>	<p>a) Assessoria de Comunicação Social: responsável no período de 01/01/2017 a 08/03/2017 – G. de S. L</p> <p>b) Corregedoria: responsável no período de 01/01/2017 a 16/07/2017 – C. de A. C</p> <p>c) Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos: responsável no período de 01/01/2017 a 10/09/2017 – C. C. de B</p> <p>d) Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária: responsável no período de 01/01/2017 a 09/07/2017 – F. F. R. R</p> <p>e) Superintendência de Planejamento Institucional: responsável no período de 01/01/2017 a 10/09/2017 – T. S. P</p>
<p>Insuficiência das informações consignadas na subseção “Atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos”, especificamente quanto à ausência de informações sobre a aderência do registro das informações relativas a processos disciplinares aos preceitos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043, de 24 de julho de 2007, notadamente no que se refere ao prazo de 30 dias para sua inserção no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGUPAD, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam, justificando as</p>	<p>Subseção “Atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos” da seção “Governança, Gestão de Riscos e Controle Internos”</p>	<p>A atual gestão da Corregedoria, tendo assumido os trabalhos em 17 de julho de 2017, se deparou com o levantamento extraído do Sistema CGU-PAD e enviado, por e-mail, pelo então Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil, (...), para ciência e providências. O levantamento está apresentado no Quadro 21.</p> <p>Analisando-se os dados do Quadro 21 e a realidade encontrada da CRG/ANAC em julho de 2017, verificou-se que:</p> <p>a) o Sistema CGU-PAD não estava sendo adequadamente alimentado;</p> <p>b) haviam 39 (trinta e nove) Processos Administrativos Disciplinares - PADs em andamento, dos quais mais da metade estavam abertos há mais de 2 (dois) anos;</p> <p>c) encontravam-se pendentes de instauração 34 (trinta e quatro) PADs, sendo que nos últimos 5 (cinco) anos apenas 70 (setenta) processos haviam sido instaurados; e</p> <p>d) existiam 36 (trinta e seis) Investigações Preliminares em curso.</p>

desconformidades.		<p>Foi realizada reunião, em 16 de agosto de 2017, com o então Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil Substituto, (...), para tratar o assunto, apresentar as dificuldades encontradas na CRG/ANAC e compartilhar ideias para tentar solucioná-las. Na ocasião, e tendo em vista a complexidade do problema encontrado, a Corregedora optou por concentrar os esforços no acompanhamento dos PADs em curso e na instauração daqueles que estavam pendentes, já que muitos deles já estavam com a fluência do prazo prescricional em estágio avançado. Essa estratégia foi compartilhada naquela reunião e ratificada em nova reunião realizada em 26 de outubro de 2017, com o novo Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil, (...).</p> <p>Nessa linha de atuação, a Corregedoria finalizou o ano de 2017 com 40 (quarenta) novos Processos Administrativos instaurados, dos quais 23 (vinte e três) foram instaurados entre julho e dezembro/2018, e 1 (uma) reinstauração de PAD. E então, somente após controlada a quantidade de processos pendentes de instauração, já que o malferimento ao interesse público neste caso é muito maior que a mera ausência de cadastramento tempestivo no CGU-PAD, iniciou-se o procedimento de atualização e cadastramento sistematizado do sistema.</p> <p>Neste momento, foi designado um servidor para exercer tal atribuição que, efetivamente iniciou-se apenas em janeiro de 2018, após referido servidor ter recebido lições gerais sobre o sistema CGUPAD, em 9 de novembro de 2018. A partir de janeiro de 2018, foram atualizadas todas as informações até então inseridas no CGU-PAD e estabelecida "rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD." que se encontra em perfeito andamento até os dias atuais.</p>
Não apresentação, na subseção "Gestão de Pessoas", de informação relacionada às ações adotadas para identificar eventual irregularidade relacionada ao pessoal, especialmente em relação à terceirização irregular de cargos.	Subseção "Gestão de Pessoas" da seção "Áreas Especiais da Gestão"	<p>A Agência, a fim de evitar eventual irregularidade relacionada à terceirização de postos de trabalho, atua preventivamente na capacitação das equipes de fiscalização e dispõe de Manuais de Fiscalização de Contratos Administrativos contendo os procedimentos orientadores para atuação dos gestores e fiscais formalmente designados.</p> <p>Adicionalmente, foi editada a Instrução Normativa nº 112, de 22 de março de 2017, a qual regulamenta o dimensionamento e a distribuição dos postos de trabalho de apoio administrativo no âmbito desta Agência, contendo os requisitos de contratação e as atribuições de cada posto a serem observadas durante a execução contratual.</p> <p>Cabe registrar que os critérios e requisitos para as contratações são previamente submetidos à análise jurídica da Advocacia Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC.</p>
Apresentação, na subseção "Contratação de pessoal de apoio e estagiários", de informação relacionada somente à contratação de estagiários, sem apresentação	Subseção "Contratação de Pessoal de Apoio e Estagiários" da seção "Áreas	<p>A ANAC, durante o exercício de 2017, teve 46 contratos vigentes referentes a terceirização regular com mão de obra, não relacionados à atividade-fim da Agência, tais como contratos de prestação de serviços de limpeza, higiene e vigilância ostensiva, secretariado, mensageiro e tecnologia da</p>

<p>de informação de pessoal de apoio.</p>	<p><i>Especiais da Gestão</i></p>	<p>informação. No período, foram liquidados com essa natureza de contratação R\$ 31.547.575,13.</p> <p>A Agência disponibiliza as informações sobre contratos terceirizados com mão de obra dedicada em seu sítio na Internet, pelo link http://www.anac.gov.br/acesso-ainformacao/licitacoes-e-contratos.</p> <p>O quadro 22 apresenta os referidos contratos, vigentes em 2017.</p>
<p>Não apresentação, na subseção “Tratamento de determinações e recomendações do TCU”, de informação relacionada sobre as formas de que dispõe para o efetivo acompanhamento das deliberações do TCU, tais como designação de área específica, sistema informatizado, estrutura de controles, etc.</p>	<p>Subseção <i>“Tratamento de determinações e recomendações do TCU”</i> da seção <i>“Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle”</i></p>	<p>A Auditoria Interna - AUD é a Unidade responsável por acompanhar as demandas dos órgãos externos de controle, dentre elas as deliberações do Tribunal de Contas da União - TCU. Esse trabalho, desempenhado por servidor formalmente designado, é realizado mediante o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, bem como por sistema desenvolvido em base Access pela própria AUD, denominado "Controle de Demandas Externas", onde são registrados e controlados os documentos relativos às solicitações, assuntos, nºs de processo SEI, prazos, situações das demandas, recomendações/ determinações e providências das Unidades, quando for o caso.</p>
<p>Não apresentação, na subseção “Tratamento de recomendações do órgão de controle interno”, de informação relacionada sobre as formas de que dispõe para o efetivo acompanhamento das deliberações do OCI, tais como designação de área específica, sistema informatizado, estrutura de controles, etc.</p>	<p>Subseção <i>“Tratamento de recomendações do órgão de controle interno”</i> da seção <i>“Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle”</i></p>	<p>A Auditoria Interna - AUD é a Unidade responsável por acompanhar as demandas dos órgãos internos de controle, dentre elas as deliberações da Controladoria-Geral da União - CGU. Esse trabalho, desempenhado por servidor formalmente designado, é realizado mediante o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, bem como por sistema desenvolvido em base Access pela própria AUD, denominado "Controle de Demandas Externas", onde são registrados e controlados os documentos relativos às solicitações, assuntos, nºs de processo SEI, prazos, situações das demandas, recomendações e providências das Unidades, quando for o caso. A partir de 2018, será utilizado também o sistema Monitor da CGU para acompanhamento das recomendações.</p>
<p>Não apresentação, na subseção “Medidas administrativas para a apuração de responsabilidade por dano ao erário”, de informação sobre a estrutura e controles de que dispõe para a apuração e minimização de ocorrência de ilícitos administrativos de uma maneira geral.</p>	<p>Subseção <i>“Medidas administrativas para a apuração de responsabilidade por dano ao erário”</i> da seção <i>“Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle”</i></p>	<p>As medidas administrativas para apuração e minimização de ocorrências de ilícitos são iniciadas no âmbito das unidades organizacionais responsáveis pela execução do serviço, de acordo com suas competências regimentais. Assim, setores relacionados à gestão de contratos, convênios e congêneres, concessão de diárias e passagens, patrimônio e almoxarifado, gestão de pessoal, dentre outros, são responsáveis pela análise e notificação ao ordenador de despesas de eventuais ilícitos verificados.</p> <p>Esgotadas as medidas administrativas para elisão do dano, é instaurado processo de Tomada de Contas Especial nos termos da Instrução Normativa TCU Nº 71, de 28 de novembro de 2012.</p> <p>Constatados indícios de ilícitos que envolvam a responsabilização disciplinar de servidor, a apuração é efetuada paralelamente pela Corregedoria da ANAC, bem como nos casos de processos administrativos de apuração de responsabilidade de pessoa jurídica, conforme delegação de competência constante da Portaria ANAC nº 604, de 21 de fevereiro de 2018.</p>

		Cabe destacar que, no âmbito dessa estrutura de apuração da ocorrência de ilícitos administrativos, a ANAC utiliza diversos controles de prevenção e detecção, tais como: identificação e tratamento de riscos na contratação de serviços (Portaria SAF/ANAC nº 3.752, de 10 de novembro de 2017), fiscalização de contratos, realização de inventário de bens patrimoniais e de consumo e análise da prestação de contas de convênios e congêneres.
--	--	--

Fonte: Ofício nº 14/2018/AUD-ANAC, de 24 de julho de 2018, e Ofício nº 15/2018/AUD-ANAC, de 25 de julho de 2018, e seus anexos.

Quadro 21 – Levantamento do Sistema CGU-PAD, conforme manifestação da ANAC.

Pasta	Órgão - Entidade	Processos Instaurados nos Últimos 5 anos	Último Registro no CGUPAD	Percentual De Prescrições (últimos 5 anos)	Capacitados nos Últimos 5 anos (ainda sem 2016)	Existência de Seccional	Penalidades Expulsivas Aplicadas (últimos 5 anos)	Reintegrações (últimos 5 anos)	Percentual de Reintegrados (Últimos 5 anos)	Percentual de processos abertos há mais de 2 anos	Percentual de Processos com ao Menos uma Condenação (Últimos 5 anos)
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	Agência Nacional de Aviação Civil	70	18/4/17	0,00%	13	1	5	0	0,00%	51,10%	8,16%

Fonte: Ofício nº 15/2018/AUD-ANAC, de 25 de julho de 2018, e seus anexos.

Quadro 22 – Contratos de prestação de serviços não abrangidos pelo plano de cargos da unidade, conforme manifestação da ANAC.

Unidade Contratante							
Nome: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL							
Informações sobre os Contratos							
Ano do Contrato	Objeto	Empresa Contratada (CNPJ)	Período Contratual de Execução das Atividades Contratadas		Nível de escolaridade mínimo exigido dos trabalhadores contratados	Sit.	
			Início	Fim			
2012	Prestação de serviços de apoio de secretariado, recepcionista, mensageiro e motorista para a ANAC em Brasília/DF, Manaus/AM, Belém/PA, Recife/PE, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS.	78.533.312/0001-58	02/05/2012	01/05/2017	Fundamental, Médio e Técnico	E	
2012	Prestação de serviços continuados de apoio técnico especializado referentes a atividades de desenvolvimento de sistemas, apoio e suporte às atividades de planejamento de contratações, arquitetura, gestão de configuração, administração	01.162.636/0001-00	12/11/2012	11/11/2017	Superior	E	

	de dados e mapeamento de processos, na modalidade presencial, nas dependências da Agência.					
2012	Prestação de serviços continuados de apoio técnico especializado e de suporte á infraestrutura de Tecnologia da Informação - TI da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.	07.171.299/0001-96	26/11/2012	25/11/2017	Superior	E
2012	Prestação, de forma contínua, de serviços de apoio de secretariado, recepcionista, mensageiro e motorista para a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em São Paulo/SP e São José dos Campos/SP.	00.482.840/0001-38	01/03/2012	28/02/2017	Fundamental, Médio e Técnico	E
2012	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços, nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em Recife/PE	03.982.764/0001-18	05/12/2012	04/12/2017	Fundamental	E
2013	Prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços, nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em Recife/PE	59.057.992/0001-36	04/02/2013	03/02/2018	Fundamental	P
2013	Prestação de serviços, de forma contínua, de manutenção predial preventiva, corretiva e serviços eventuais, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da ANAC em Brasília/DF, com fornecimento de mão-de-obra, materiais, peças e componentes de reposição, conforme especificações constantes neste Termo de Contrato.	72.581.283/0001-13	14/01/2013	13/01/2017	Fundamental, Médio e Superior	E
2013	Prestação de Serviço de copeiragem, compreendendo a disponibilização de mão-de-obra nas categorias funcionais de serviços de copeira e garçom, compreendendo todos os insumos previstos, equipamentos e utensílios necessários à execução do serviço nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em Brasília/DF	06.091.637/0001-17	01/08/2013	31/07/2018	Fundamental	P
2013	Prestação de serviços de manutenção predial em São José dos Campos.	05.080.967/0001-44	22/10/2013	21/10/2018	Médio	P
2013	Prestação dos serviços, de forma contínua, de manutenção predial preventiva, corretiva e serviços eventuais, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da ANAC em Recife-PE, com fornecimento de mão-de-obra, materiais, peças e componentes de reposição, conforme especificações contratuais.	05.080.967/0001-44	02/12/2013	02/12/2018	Médio	P

2013	Prestação de serviços, de forma contínua, de secretariado, recepcionistas e mensageiro para ANAC/RJ.	08.629.207/0001-31	01/09/2016	01/09/2017	Fundamental, Médio Técnico e	E
2014	Contratação de serviços da recepcionista em apoio à realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional da ANAC e nos NURACs e PSAC.	11.406.610/0001-06	05/06/2014	04/06/2018	Médio	P
2014	Contratação de serviços da recepcionista em apoio à realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional da ANAC e nos NURACs e PSAC.	11.406.610/0001-06	05/06/2014	04/06/2018	Médio	P
2014	Prestação de serviços de planejamento, implantação, operação, gerenciamento de Central de Atendimento contínuo e sazonal e gestão de teleatendimento receptivo e ativo nas formas de atendimento eletrônico e humano na modalidade Contact Center incluindo registro e fornecimento de informações aos usuários e ao público em geral.	24.935.454/0001-12	22/10/2014	21/10/2018	Médio Superior e	P
2014	Prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços na ANAC em São José dos Campos	05.058.935/0001-42	10/10/2014	09/10/2018	Fundamental	P
2014	Prestação de serviços de vigilância armada e monitoramento do sistema de alarme nas dependências do Núcleo Regional de Aviação Civil de Porto Alegre.	87.134.086/0001-23	16/10/2014	16/10/2018	Fundamental	P
2014	Prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços, nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em Porto Alegre/RS, conforme especificações estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital.	01.582.046/0001-29	01/12/2014	01/12/2018	Fundamental	P
2014	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de vigilância armada e monitoramento do sistema de alarme nas dependências da Representação Regional da Agência Nacional de Aviação Civil no RJ.	03.007.660/0001-92	26/11/2014	26/11/2017	Fundamental	E
2015	Prestação de serviços de outsourcing de impressão, com fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento de impressões efetivamente realizadas, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção e fornecimento de insumos originais, exceto papel.	07.432.517/0001-07	15/04/2015	15/04/2018	Fundamental	P
2015	Prestação de serviços de vigilância armada e desarmada nas dependências da ANAC em Brasília/DF, conforme especificações constantes neste Termo de Contrato.	72.619.976/0001-58	19/09/2015	18/09/2018	Fundamental	P

2015	Prestação de serviços técnicos de desenvolvimento, manutenção, documentação e sustentação de sistemas de informação em plataforma web, desktop ou mobile, no âmbito da Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), conforme especificações constantes neste Termo de Contrato.	03.143.181/0001-01	15/12/2015	15/12/2018	Superior	P
2015	Prestação de serviços de vigilância armada nas dependências da Representação Regional São Paulo.	66.700.295/0001-17	01/06/2015	31/05/2018	Fundamental	p
2015	Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de vigilância armada nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), no Núcleo Regional de Aviação Civil de Recife/PE – NURAC/PE.	42.035.097/0002-07	31/12/2016	31/12/2018	Fundamental	P
2015	Prestação de serviços de manutenção predial preventiva, corretiva e serviços eventuais, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da ANAC em Curitiba, com fornecimento de mão de obra, materiais, peças e componentes de reposição, conforme especificações constantes no Termo de Contrato.	02.912.440/0001-40	10/08/2015	10/08/2018	Médio	P
2015	Prestação de serviços de vigilância desarmada nas dependências da ANAC em Curitiba/PR, conforme especificações constantes no Termo de Contrato.	04.179.738/0001-19	01/09/2015	01/09/2018	Fundamental	p
2015	Prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços, nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) no RJ/RJ.	11.395.635/0001-51	19/01/2015	18/01/2018	Fundamental e Médio	P
2015	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de copeiragem, compreendendo a disponibilização dos serviços de copeira e garçom, incluindo todos os equipamentos e utensílios necessários à execução dos serviços nas dependências da ANAC no RJ/RJ.	11.395.635/0001-51	12/02/2015	12/02/2018	Fundamental	P
2016	Contratação de serviços dedicado de transporte terrestre de servidores e colaboradores da ANAC , (SP)	97.456.065/0001-88	15/10/2016	14/10/2018	Médio	p
2016	Prestação de vigilância armada nas dependências da ANAC em São José dos Campos.	00.332.087/0001-02	02/02/2016	02/02/2018	Fundamental	P
2016	Prestação de serviços de manutenção predial preventiva, corretiva e serviços eventuais, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da ANAC em São Paulo/SP e serviços eventuais nas instalações prediais dos Núcleos Regionais de Aviação Civil - NURACs em Guarulhos (SP) e Campinas (SP), com fornecimento de mão-de-obra, materiais, peças e componentes de reposição.	24.016.172/0001-11	02/05/2016	01/05/2018	Médio	P

2016	Prestação de serviços de copeiragem, compreendendo a disponibilização de mão-de-obra na categoria funcional de serviços de copeira, compreendendo todos os insumos previstos, equipamentos e utensílios necessários à execução do serviço.	00.482.840/0001-38	01/08/2016	01/08/2018	Fundamental	P
2016	Prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços, nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC em São Paulo/SP.	03.206.234/0001-88	31/03/2016	31/03/2018	Fundamental	P
2016	Contratação de serviços de locação de veículos Leves/Pesados/Com motorista que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital de Pregão nº 13/2016-ANAC.	07.969.711/0001-18	01/09/2016	01/09/2018	Médio	P
2016	O objeto do presente instrumento é a contratação de serviços de manutenção predial preventiva, corretiva e serviços eventuais, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da ANAC em Porto Alegre, com fornecimento de mão-de-obra, materiais, peças e componentes de reposição, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital.	11.162.311/0001-73	01/10/2016	01/10/2018	Fundamental e Médio	P
2016	Contratação de serviços de locação de veículos leves/pesados com motorista, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência anexo do Edital de Pregão nº 13/2016-ANAC	01.436.782/0001-79	01/09/2016	31/08/2018	Médio	P
2016	Prestação de serviços de manutenção predial preventiva, corretiva e serviços eventuais, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da ANAC no RJ, RJ.	10.578.768/0001-09	08/09/2016	08/09/2018	Fundamental e Médio	P
2017	Prestação de forma contínua, de serviços de secretariado, recepção e mensageria para a ANAC nas Unidades localizadas em Brasília/DF, Recife/PE, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS	08.247.960/0001-62	02/05/2017	01/05/2018	Fundamental, Médio e Técnico	A
2017	contratação de serviços de apoio técnico em Tecnologia da Informação (TI) compreendendo serviços relacionados à desenvolvimento/sustentação de sistemas, gestão de TI, e governança de dados, no âmbito da Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).	12.130.013/0001-64	23/10/2017	22/10/2018	Superior	A
2017	contratação de serviços de apoio técnico em Tecnologia da Informação (TI) compreendendo serviços relacionados à desenvolvimento/sustentação de sistemas, gestão de TI, e governança de dados, no âmbito da Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).	07.094.346/0001-45	23/10/2017	22/10/2018	Superior	A

2017	Prestação, de forma contínua, de serviços de secretariado, recepção e mensageria para a ANAC nas Unidades localizadas no Rio de Janeiro/RJ.	00.660.928/0001-00	01/04/2017	01/04/2018	Fundamental, Médio e Técnico	A
2017	Contratação de serviços de copeiragem, compreendendo a disponibilização de mão de obra na categoria funcional de copeiro(a), incluindo todos os insumos previstos, equipamentos e utensílios necessários à execução dos serviços nas dependências da ANAC em São Paulo/SP	02.290.600/0001-67	01/08/2017	01/08/2018	Fundamental	A
2017	Prestação, de forma contínua, de serviços de secretariado, recepção e mensageria para a ANAC nas Unidades localizadas em São Paulo/SP e São José dos Campos/SP.	00.482.840/0001-38	28/02/2017	28/02/2018	Fundamental, Médio e Técnico	A
2017	Contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquina e equipamentos necessários à execução dos serviços	13.237.931/0001-50	05/12/2017	05/12/2018	Fundamental	A
2017	Serviços de limpeza, conservação e copeiragem, com fornecimento de insumos, equipamentos e utensílios necessários à execução dos serviços, nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em Curitiba-PR, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital.	18.368.805/0001-58	16/01/2017	16/01/2018	Fundamental	A
2017	Contratação de serviços de limpeza, conservação e higienização predial, com fornecimento de material, máquinas e equipamentos necessários à execução dos serviços, nas dependências da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em Porto Alegre/RS, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital	78.533.312/0001-58	30/11/2017	30/11/2018	Fundamental	A
2017	Prestação, de forma contínua, de serviços de secretariado, recepção e mensageria para a ANAC nas Unidades localizadas no Rio de Janeiro/RJ.	00.660.928/0001-00	30/04/2017	30/04/2018	Fundamental, Médio e Técnico	A

Fonte: Planilhas de acompanhamento de contratos as Superintendência de Administração e Finanças (SAF), encaminhadas por meio do Ofício nº 15/2018/AUD-ANAC, de 25 de julho de 2018, e seus anexos.

Anexo II – Auditoria compartilhada CGU e AUDIN/ANAC - Relatório de Autoavaliação de Controles nº 2018/010

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 6º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor
Comercial Sul, Brasília/DF, CEP 70308-200
- www.anac.gov.br

Relatório de Auditoria nº 10/2018/AUD-ANAC

Unidade da Autoavaliação.....: SRA

PROCESSO DE NEGÓCIO: CONCESSÃO DE AEROPORTOS

Em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o exercício de 2018, aprovado pela Diretoria Colegiada, em 13 de dezembro de 2017, e de acordo com a Portaria nº 1.680, de 06 de março de 2018, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço – v.13, nº 22, de 1º de junho de 2018, apresentamos o Relatório relativo ao trabalho de autoavaliação realizado na Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA), no Processo de Concessão de Aeroportos, no período de 09/03/2018 a 26/06/2018.

1 OBJETIVOS DO PROCESSO DE NEGÓCIO OBJETO DA AUTOAVALIAÇÃO

CATEGORIAS	OBJETIVOS
<i>Eficácia</i>	Conceder os aeroportos definidos pelo governo
<i>Eficiência e Desempenho</i>	Elaborar modelagem sustentável que considere as características do ativo, buscando o equilíbrio entre a qualidade da regulação, o aspecto fiscal e o prazo definido pelo governo.
<i>Salvaguarda:</i>	Melhorar a infraestrutura aeroportuária e a qualidade dos serviços, aumentando a concorrência no setor.
<i>Divulgação:</i>	Divulgar as lições aprendidas das rodadas anteriores para aprimorar o processo decisório do governo e criar um ambiente propício à competitividade e percepção de segurança jurídica.
<i>Conformidade:</i>	Atuar em conformidade com as normas que norteiam a concessão e os direcionamentos do governo.

2 RISCOS INERENTES AO PROCESSO DE NEGÓCIO OBJETO DA AUTOAVALIAÇÃO

A unidade detalhou os objetivos com clareza suficiente, a fim de permitir a identificação dos riscos associados ao objetivo de conceder aeroportos, para o qual o processo foi criado. Os riscos identificados estão apresentados a seguir:

RISCOS
Risco 01: Não conceder os aeroportos definidos pelo governo.
Risco 02: Não atender o prazo definido pelo governo.
Risco 03: Elaboração de uma modelagem da concessão inadequada.
Risco 04: Desequilíbrio entre a qualidade da regulação, o aspecto fiscal e o prazo definido pelo governo.
Risco 05: A concessão não refletir melhorias para a infraestrutura aeroportuária e qualidade do serviço.
Risco 06: Não conseguir incorporar as lições aprendidas no processo decisório do governo.
Risco 07: Gerar a percepção de insegurança jurídica.
Risco 08: Reduzir a competitividade.
Risco 09: Não atuar em conformidade com as normas que norteiam a concessão.
Risco 10: Inobservância dos direcionamentos do governo.

3 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PROCESSO

A autoavaliação de controles foi realizada com base em modelo conceitual de sistema de controles internos constituído pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). Esse modelo foi divulgado na publicação Controle Interno – Estrutura Integrada, de maio de 2013, e tem grande aceitação e aplicação em todo mundo.

A presença e o funcionamento dos componentes do controle interno foram avaliados pelo gestor do processo, com o apoio da Auditoria Interna. Os resultados da autoavaliação estão apoiados em princípios definidos pelo COSO. Esses princípios, para melhor entendimento, foram traduzidos em controles ou atividades de controle descritos a seguir:

Item	Componentes de controle
1.	AMBIENTE DE CONTROLE

Item	Componentes de controle
1.1.	Conhecimento e comunicação de comportamentos e de condutas esperadas das pessoas na execução do processo.
1.2.	Supervisão do desenho, da implementação e do desempenho do processo realizada, de forma independente, pelo responsável pela fixação dos objetivos.
1.3.	Definição da estrutura organizacional, do nível de subordinação e da autoridade e responsabilidade para a execução do processo.
1.4.	Identificação do quantitativo e das competências das pessoas para o alcance dos objetivos do processo.
1.5.	Estabelecimento de prestação de contas e métricas de desempenho para o processo.
2.	AVALIAÇÃO DE RISCOS
2.1.	Objetivos especificados e comunicados com clareza aos gerentes e executores do processo e recursos necessários destinados para o seu alcance.
2.2.	Identificação e análise dos riscos à realização dos objetivos para os quais o processo foi estruturado e utilização dos resultados obtidos no tratamento desses riscos.
2.3.	Identificação, avaliação e gerenciamento dos potenciais desvios de conduta das pessoas que podem impactar no alcance dos objetivos fixados.
2.4.	Identificação, avaliação e gerenciamento das mudanças que podem afetar significativamente o processo.
3.	ATIVIDADES DE CONTROLE
3.1.	Seleção e desenvolvimento das atividades de controle que contribuem para a redução, a níveis aceitáveis, dos riscos à realização dos objetivos fixados.
3.2.	Seleção e desenvolvimento de soluções e de serviços de TI para apoiar a realização dos objetivos fixados.
3.3.	Definição das políticas que estabelecem o que é esperado para o processo e dos procedimentos que as colocam em prática.
4.	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
4.1.	Obtenção, produção e registro das informações do processo de forma estruturada e organizada.
4.2.	Transmissão das informações necessárias para apoiar o funcionamento do processo às partes relacionadas ou interessadas.
4.3.	Comunicação de assuntos do processo ao público externo. (Ex.: resultado, desempenho, expectativa, estatística, cartilha, etc).
5.	ATIVIDADES DE MONITORAMENTO
5.1.	Realização de avaliação contínua e/ou independente para certificar a presença e o funcionamento dos controles instituídos.
5.2.	Comunicação de deficiências no controle interno, em tempo hábil, aos responsáveis por tomar ações corretivas, inclusive à estrutura de governança e à alta administração, conforme aplicável.

4 CONCLUSÃO

Os resultados da autoavaliação de controles, conforme as técnicas e os procedimentos utilizados, com base conceitual do COSO, permitem contribuir para o aperfeiçoamento da governança, da gestão de risco e dos sistemas de controle. Observa-se que no processo, foram identificadas algumas fragilidades merecedoras de atenção, de aperfeiçoamento ou de retificação de controles, que serão tratadas pelo responsável por meio de ações corretivas.

5 PLANO DE AÇÃO CORRETIVA

RISCO 01: Não conceder os aeroportos definidos pelo governo.		
FONTE DE RISCO:		
Fatores externos: Suspensão do processo de concessão determinada por Órgãos externos.		
1) Objetivo de Controle: Solucionar de forma tempestiva e assertiva as causas da suspensão do processo de concessão.		
2) Descrição do controle	Situação do Controle	
a. Definir e formalizar os procedimentos e prazos para cada fase do processo.	Executado e Formalizado	
b. Monitorar as fases do processo para certificar a presença e funcionamento dos controle instituídos.	Executado	
c. Identificar, avaliar e gerenciar fatos externos que afetam a continuidade do processo.	Executado e Formalizado	
d. Comunicar à governança sobre a ocorrência de suspensão e necessidade de intervenção da ANAC para solucionar as causas da suspensão do processo de concessão.	Executado	
3) Ação corretiva	Prioridade	Prazo
a. Atualizar procedimentos e artefatos que contemplem as etapas de comunicação e interação com a Diretoria e com a Procuradoria da ANAC sobre a ocorrência de suspensão e a necessidade de solucionar as causas da intervenção de órgãos externos, bem como de monitoramento das fases do processo para certificar a presença e funcionamento dos controle instituídos.	Baixa	03/06/2019
4) Benefício esperado		
- Conceder os aeroportos definidos pelo Governo de forma tempestiva.		

RISCO 02 : Não atender o prazo definido pelo governo.**FONTE DE RISCO:**

Organização: Incapacidade da ANAC atender o prazo estabelecido pelo governo para a finalização do processo de concessão de aeroportos.

1) Objetivo de Controle: Finalizar o processo de concessão dentro do prazo estabelecido pelo governo

2) Descrição do controle	Situação do Controle	
a. Identificar o quantitativo e as competências de pessoal necessárias para alcance dos objetivos do processo.	Executado e Formalizado	
b. Estabelecer a estrutura, as responsabilidades, o nível de subordinação e os prazos para a garantir a fluidez necessária na execução célere do processo.	Executado	
c. Selecionar e desenvolver soluções de TI para apoiar a realização dos objetivos.	Executado e Formalizado	
d. Supervisionar as fases do processo para acompanhamento dos prazos estabelecidos.	Executado e Formalizado	
e. Comunicar as deficiências à Governança e aos responsáveis para tomar ações corretivas, em tempo hábil, sobre as dificuldades encontradas em cada fase do processo.	Executado	
3) Ação corretiva	Prioridade	Prazo
a. Por se tratar de um processo de verdadeira disputa entre privados, e considerando a pouca maturidade da questão no âmbito da ANAC, entendeu-se que normatizar a matéria possibilitará questionamentos quanto à eventual não observância da norma pela própria Agência. Dessa forma, a unidade entendeu que este risco se sobrepõe aos benefícios decorrentes da normatização.	Nenhuma	-
a. Estabelecer mecanismo de comunicação junto à Diretoria sobre as dificuldades enfrentadas em cada fase do processo, que possam impedir o atendimento do prazo estabelecido pelo governo.	Baixa	03/06/2019
4) Benefício esperado		
- Atender o prazo definido pelo governo para conclusão do processo de concessão.		

RISCO 03: Elaboração de uma modelagem de concessão inadequada.		
FONTE DE RISCO:		
Pessoas: Corpo técnico da ANAC inadequado para elaboração das regras de regulação do edital.		
1) Objetivo de Controle: Corpo técnico adequado para contribuir na elaboração do modelo de concessão de aeroportos.		
2) Descrição do controle	Situação do Controle	
a. Identificar as competências, bem como promover a capacitação técnica dos responsáveis para elaboração das regras regulatórias de forma a alcançar os objetivos do processo.	Executado e Formalizado	
b. Formalizar e comunicar com clareza os objetivos do processo a todas unidades envolvidas na elaboração das regras de regulação técnica no edital de concessão.	Executado	
3) Ação corretiva	Prioridade	Prazo
a. Formalizar as diretrizes e os objetivos do processo de concessões de aeroportos, por meio de documento institucional, e apresentá-los às unidades envolvidas.	Baixa	03/06/2019
4) Benefício esperado		
- Manter de corpo técnico alinhado com as diretrizes e os objetivos a serem alcançados com a execução do processo.		

RISCO 04: Desequilíbrio entre a qualidade da regulação, o aspecto fiscal e o prazo definido pelo governo.		
RISCO 10: Inobservância dos direcionamentos do governo.		
FONTES DE RISCO:		
Governança: Não utilizar a prerrogativa da independência.		
Governança: Desvirtuamento do princípio da independência.		
Fator externo: Diretrizes políticas que afetam a regulação e os prazos dos processos de concessão de aeroportos.		
1) Objetivo de Controle: Garantir a regulação no processo de concessão, desconstruindo determinações inexecutáveis e buscando compatibilidade entre a independência da ANAC e a observância dos direcionamentos do Governo		
2) Descrição do controle	Situação do Controle	

a. Avaliar as diretrizes políticas determinadas pelo governo e sua exequibilidade frente à manutenção da qualidade da regulação e relatar a avaliação à Diretoria.	Executado	
b. Comunicar à Diretoria da ANAC, em tempo hábil, as dificuldades a serem enfrentadas para conclusão do processo no prazo determinado pelo Governo.	Executado	
3) Ação corretiva	Prioridade	Prazo
a. Atualizar os procedimentos e artefatos, inserindo etapas de comunicação, à Diretoria, de dificuldades enfrentadas para a conclusão do processo no prazo estipulado pelo governo, bem como a avaliação dos impactos das diretrizes políticas frente a manutenção da qualidade da regulação.	Média	11/12/2018
4) Benefício esperado		
- Manter o equilíbrio entre a qualidade da regulação, o aspecto fiscal e o prazo definido pelo governo		

RISCO 03: Elaboração de um modelagem de concessão inadequada.

RISCO 05: A concessão não refletir melhorias para a infraestrutura aeroportuária e qualidade do serviço.

RISCO 06: Não conseguir incorporar as lições aprendidas no processo decisório do governo.

RISCO 08: Reduzir a competitividade

FONTES DE RISCO:

Informação: Estudo de viabilidade técnica inadequado à concessão.

Informação: Desconhecimento dos problemas das concessões anteriores.

Fator externo: Imposição de regras restritivas a participações de investidores (exigências elevadas, prazos exíguos).

1) Objetivo de Controle: Contribuir efetivamente na elaboração do modelo, disponibilizando profissionais capacitados para participar do estudo de viabilidade técnica e possibilitando que as lições aprendidas sejam incorporadas ao processo decisório do governo, de forma a contribuir com o aumento da competitividade.

2) Descrição do controle	Situação do Controle	
a. Obter, produzir e registrar as informações de forma estruturada sobre os problemas ocorridos nas concessões anteriores e na gestão dos contratos.	Insuficiente	
b. Definir área responsável pela coordenação de pessoas capacitadas, com conhecimento técnico e poder de argumentação, para participar e representar a ANAC nas etapas do estudo de viabilidade técnica.	Executado	
3) Ação corretiva	Prioridade	Prazo
a. Estabelecer forma padronizada de registro sobre os problemas ocorridos nas concessões anteriores e na gestão dos contratos.	Baixa	03/06/2019
b. Elaborar documento institucional, informando as áreas envolvidas a necessidade de registrar e comunicar, periodicamente, as lições aprendidas no processo de concessão e na gestão do contrato.	Baixa	03/06/2019
c. Elaborar documento institucional, definindo área responsável pela coordenação da definição do perfil das pessoas capacitadas, com conhecimento técnico e poder de argumentação, para participar e representar a ANAC nas etapas do estudo de viabilidade técnica.	Média	11/12/2018
4) Benefício esperado		
- Contribuir para elaboração de um estudo de viabilidade técnica adequado à concessão, que contemple o estabelecimento de regras compatíveis com a realidade do mercado, ampliando, assim, a competitividade entre os investidores.		

RISCO 07: Gerar percepção de segurança jurídica.	
FONTES DE RISCO:	
Informação: Falta de clareza nas informações transmitidas ao mercado.	
Organização: Falta de credibilidade da ANAC, junto ao mercado.	
1) Objetivo de controle: Dispor de informações claras e confiáveis a serem transmitidas ao mercado.	
2) Descrição do controle	Situação do Controle

a. Definir, obter, produzir e registrar, de forma estruturada e organizada, as informações necessárias aos investidores.	Insuficiente	
b. Definir as políticas e diretrizes que estabeleçam o que é esperado de cada unidade da ANAC para o processo de concessão e para os procedimentos que o colocam em prática.	Inexistente	
c. Comunicar as deficiências encontradas no processo aos responsáveis por tomar ações corretivas, quando da indisponibilidade das informações necessárias para dar credibilidade do processo ao mercado.	Executado	
3) Ação corretiva	Prioridade	Prazo
a. Realizar estudo visando identificar todas informações necessárias à avaliação do investidor quanto ao risco do negócio, bem como disponibilizar tais informações concomitantemente ao edital de licitação da concessão.	Média	11/12/2018
b. Definir e comunicar às áreas envolvidas critérios de atendimento às demandas de informações necessárias ao processo de negócio.	Média	11/12/2018
c. Por se tratar de um processo de verdadeira disputa entre privados, e considerando a pouca maturidade da questão no âmbito da ANAC, entendeu-se que normatizar a matéria possibilitará questionamentos quanto à eventual não observância da norma pela própria Agência. Dessa forma, a unidade entendeu que este risco se sobrepõe aos benefícios decorrentes da normatização.	Nenhuma	-
d. Estabelecer mecanismo de comunicação à Diretoria sobre a indisponibilidade de informações, pelas UORG, necessárias para dar credibilidade ao mercado sobre o processo.	Média	11/12/2018
3) Benefício esperado		
- Manter a percepção de segurança jurídica pelos investidores.		

RISCO 09: Não atuar em conformidade com as normas que norteiam a concessão.

FONTE DE RISCO:

Pessoas: Atuação das pessoas envolvidas no processo em desconformidade com as normas ou com os princípios éticos estabelecidos.

1) Objetivo de Controle: Certificar que as pessoas envolvidas no processo atuem em conformidade com as normas da concessão, observando os princípios éticos estabelecidos.

2) Descrição do controle	Situação do Controle	
a. Identificar os possíveis problemas que possam ocorrer no processo de concessão, devido ao comportamento inadequado de servidores que atuam no processo.	Insuficiente	
b. Estabelecer e comunicar os objetivos e as condutas esperadas das pessoas envolvidas no processo de concessão.	Formalizado	
3) Ação corretiva	Prioridade	Prazo
a. Esse risco será tratado no âmbito do programa de integridade da ANAC.	Nenhuma	-
4) Benefício esperado		
- Zelar pela integridade da ANAC, assegurando a observância da legislação e o comportamento ético dos servidores.		

6 CONCLUSÃO

As informações constantes do presente relatório foram obtidas com base em entrevistas realizadas ou declarações dos responsáveis pelo alcance do objetivo de conceder aeroportos para o qual o processo de negócio foi criado. Cabe observar que o auditor-facilitador, seguindo a metodologia de autoavaliação de controles, não realizou testes e nem levantamento de evidências para confirmar a presença e o funcionamento dos controles analisados.

Finalmente, fica acordado também que a execução do plano de ações corretivas acima será acompanhada pela Auditoria Interna. O acompanhamento será realizado com base nos prazos registrados no presente relatório, utilizando o Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Anexo III - Auditoria compartilhada CGU e AUDIN/ANAC – Relatório ANAC nº 2018/003

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
SCS, Quadra 09, Lote C, Torre A - 6º Andar, Edifício Parque Cidade Corporate - Bairro Setor
Comercial Sul, Brasília/DF, CEP 70308-200
- www.anac.gov.br

Relatório de Auditoria nº 3/2018/AUD-ANAC

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Relatório.....: 2018/003, de 30.07.2018

Unidade Gestora da Atividade.....: SRA[1]

Unidade Auditada.....: GERE[2]

Unidade Recomendada.....: SRA

PROCESSO DE NEGÓCIO: GESTÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO (MANUTENÇÃO DO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DAS CONCESSÕES – REVISÃO EXTRAORDINÁRIA)[3]

Em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna para o exercício de 2018, aprovado pela Diretoria Colegiada, em 13 de dezembro de 2017, e de acordo com as Portarias de nº 186/AUD, de 18 de janeiro de 2018 e nº 786, de 07 de março de 2018, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço – V. 13, nºs 03 e 10, respectivamente, de 19 de janeiro de 2018 e 09 de março de 2018, apresentamos o relatório relativo ao trabalho de auditoria “Gestão dos Contratos de Concessão” realizado na Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA), no período de 19.02 a 13.06.2018.

1. OBJETIVOS DA AUDITORIA

Avaliar a eficácia do sistema de controle interno instituído pela Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos para assegurar, de forma razoável, que os objetivos da “Gestão dos Contratos de Concessão (Manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro das Concessões – Revisão Extraordinária)”, descritos no Quadro 01, serão alcançados.

Perspectivas	Objetivos
Eficácia	Manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de forma isenta.
Eficiência e desempenho	Avaliar a ocorrência de fatos que ensejem a recomposição e apurar o valor do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, no prazo determinado contratualmente.
Salvaguarda	Garantir a segurança jurídica para a concessionária.

Divulgação	Dar transparência a todas as partes interessadas da real necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão aeroportuária.
Conformidade	Observar a legislação e os contratos de concessão vigentes.

Quadro 01: Objetivos para os quais o processo de negócio foi criado.

Para isso, foi utilizado como referência o modelo conceitual Controle Interno – Estrutura Integrada, publicado pelo COSO[4] em 2013, e a Instrução Normativa Conjunta MP[5]/CGU[6] nº 01[7], de 10 de maio de 2016. Finalmente, o objetivo do trabalho foi avaliar o nível de mitigação dos riscos, relacionados a seguir, e recomendar ações corretivas, se necessárias:

- a. contratos de concessão com desequilíbrio econômico-financeiro (R1);
- b. falta de objetividade na análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão (R2);
- c. concessão do reequilíbrio econômico-financeiro sem a ocorrências de fatos que ensejem a recomposição (R3);
- d. incorreção na apuração do valor do reequilíbrio econômico-financeiro concedido (R4);
- e. intempestividade na conclusão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão (R5);
- f. insegurança jurídica para as concessionárias no cumprimento do contrato (R6);
- g. falta de transparência sobre a real necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão aeroportuária (R7); e
- h. inobservância da legislação e dos contratos de concessão vigentes (R8).

2. ESCOPO DO TRABALHO

Para a consecução desses objetivos, aplicou-se programa de auditoria, considerando o seguinte escopo do trabalho, que foi delimitado pelos controles relacionados com os riscos inerentes, avaliados como relevantes no Mapa de Objetivos, Riscos e Controles. Nesse sentido, o presente trabalho de auditoria avaliou se o sistema de controle interno instituído para execução da gestão dos contratos de concessão (manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das concessões – revisão extraordinária):

- a. possui mecanismos para obtenção de conhecimento sobre a situação econômico-financeira dos contratos de concessão (R1 e R3), verificando se:
 - as concessionárias têm cumprido com o dever de apresentar à ANAC as demonstrações financeiras da concessão, por meio de consulta aos contratos e processos administrativos no SEI[8], dos exercícios de 2016 e 2017;
 - a ANAC possui um sistema de controle interno estruturado e institucionalizado que garanta a realização de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de ofício, ou seja, a favor do poder concedente, por meio de entrevistas e levantamento de informações sobre a existência de processos de revisão extraordinária realizados de ofício e de quem é a competência para avaliar os contratos de concessão e apresentar os resultados da necessidade ou não de reequilíbrio econômico-financeiro (por ofício);

- as informações dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e suas respectivas análises, decisões, comunicações de diligências e resultado estão registradas, por meio de consulta ao sistema REVEX e processos administrativos no SEI;
 - as comunicações (interações) da ANAC com as partes interessadas, em relação às informações do processo, foram realizadas de maneira tempestiva, por meio de consulta aos contratos de concessão, à Resolução nº 355/2015^[9] e aos processos administrativos no SEI;
 - as decisões exaradas no âmbito do processo e os contratos de concessão que tiveram o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro deferidos foram publicados, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI e ao site da ANAC;
 - os processos tratados como restrito apresentam as justificativas que suportaram a decisão de restringir, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
 - foram realizadas diligências para avaliar a qualidade das informações disponibilizadas pelas concessionárias, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
- b. define parâmetros para atuação objetiva do agente responsável pela proposição ou tomada de decisão reduzindo a possibilidade de atuação de forma discricionária (R2 e R5), verificando se:
- as condutas estabelecidas no Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal são suficientes para que os agentes executores do processo tenham uma conduta adequada na realização de suas atividades, por meio de entrevistas e levantamento de informações sobre a existência de processos administrativos disciplinares, em andamento ou concluído, envolvendo servidores que atuam ou atuaram no processo auditado;
 - as decisões deliberadas em primeira instância foram referendadas pela área recursal, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
 - as decisões no âmbito do processo foram deliberadas pelos respectivos agentes competentes, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
 - a segregação de funções está sendo cumprida, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI e entrevista;
 - a análise de mérito de evento constante de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão foi realizada tendo por base as diretrizes, os parâmetros e os procedimentos determinados, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
- c. define os mecanismos para que a ANAC tenha condições de apurar o valor do reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão (R4), verificando se:
- a equipe técnica designada possui as competências necessárias para realizar o exame do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, por meio de consulta às trilhas de aprendizagem específica e aos

respectivos currículos dos servidores, disponíveis no Módulo Recursos Internos do GFT[10];

- a metodologia utilizada para a apuração do valor do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão foi realizada conforme diretrizes e procedimentos estabelecidos, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
 - foi estabelecido sistema de controle interno para a realização da revisão do fluxo de caixa marginal resultante da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, por meio de entrevista e consulta aos processos administrativos no SEI;
 - a análise das premissas, das hipóteses, dos cenários e do fluxo de caixa marginal constante de pedido de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão está registrada, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
 - no cálculo do fluxo de caixa marginal há a comprovação de conferência por pessoa diferente do analista inicial, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI;
- d. define o desempenho adequado do processo (R5), verificando se:
- existe avaliação e supervisão pela governança na produtividade e análises dos processos, por meio de entrevistas e consulta aos e-mails enviados ao GAB do Diretor-Presidente, relativos ao desempenho do processo;
 - o quantitativo de servidores para a execução do processo, na visão da unidade, é suficiente, por meio de entrevista;
 - existe o acompanhamento do resultado do indicador de produtividade e eficiência, definido pela SRA para rastrear a variação do tempo nas análises dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, por meio de consulta aos resultados do indicador, referente aos exercícios de 2016 e 2017;
 - foram estabelecidos critérios e procedimentos estruturados e suficientes para a avaliação dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão, por meio de entrevista e consulta aos processos administrativos no SEI;
 - a análise dos pedidos possui a celeridade processual adequada, por meio de entrevista e consulta aos processos administrativos no SEI;
- e. possui mecanismos para controlar a demanda das concessionárias em níveis adequados à capacidade de produção da ANAC, por meio de entrevista, consulta aos critérios e procedimentos estabelecidos e aos processos administrativos no SEI (R5);
- f. é suficiente para o alcance dos objetivos estabelecidos para o processo, por meio de entrevistas e consulta aos processos administrativos no SEI (R6);
- g. obtém, produz e registra as informações que apoiam a tomada de decisão da GERE; por meio de consulta aos processos administrativos no SEI (R7);
- h. publica as informações sobre o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão no Jornal Oficial e nos sites da ANAC, por meio de consulta aos processos administrativos no SEI e ao site da ANAC (R7); e

- i. oferece alternativas legais para os casos em que a aplicação do requisito da norma não é possível, por meio de entrevista e consulta aos processos administrativos no SEI (R8).

Os testes de aderência foram realizados a partir de informações fornecidas pela SRA, no Despacho GERE 1666395 (Processo SEI 00058.007226/2018-11), relativas aos pedidos de revisão extraordinária protocolados pelas concessionárias, onde foram verificados os quantitativos e adotados os parâmetros a seguir descritos:

a. Universo:

Para a seleção dos processos de revisão extraordinária dos contratos de concessão existentes na Agência, foram verificados os quantitativos relativos ao número de eventos que compõem os pedidos analisados e a analisar; e a quantidade de eventos analisados em 1ª instância, conforme Quadro 2:

Aeroporto	Nº do processo	Eventos (Concessionária)	Eventos (Análise ANAC)	Eventos indeferidos em 1ª instância (SRA)	Eventos deferidos em 1ª instância (SRA)	Total Analisado 1ª instância	Eventos em análise	Percentual Analisado % (qtde)
GRU 1º Pedido	00058.103027/2014-00	17	17	15	2	17	0	100%
GRU 2º Pedido	00058.513289/2016-32	10	9	8	0	8	1	88,89 %
VCP	00058.038311/2015-71	3	3	2	1	3	0	100%
VCP - 2017 - Carga Perdimento	00066.524035/2017-21	1	1	0	0	0	1	0,00%
VCP - 2017 - Desapropriações	00058.536344/2017-43	1	1	0	0	0	1	0,00%
VCP - 2017 - Demanda	00058.542998/2017-14	1	1	1	0	1	0	100,00 %
BSB 1º Pedido	00058.000678/2016-01	48	8	7	1	8	0	100%
BSB 2º Pedido	00058.520710/2017-42	6	6	6	0	0	0	100%
NAT	00058.000676/2016-11	21	11	9	0	9	2	81,82 %
GIG	00058.508268/2016-03	38	12	8	0	8	4	66,67 %
CNF	00058.510231/2016-37	3	3	1	2	3	0	100%
TOTAL		149	72	57	6	63	9	87,50 %

Quadro 2: Fonte – Sistema de Revisão Extraordinária – REVEX e Planilha GERE – controle processo.

b. amostragem:

Para a seleção dos processos de revisão extraordinária dos contratos de concessão, utilizamos a amostragem não-probabilística, aleatória, selecionando cinco processos que possuíam 100% de percentual de análise, conforme o Quadro 3:

Quadro3 - Seleção dos processos de revisão extraordinária

Aeroporto	Nº do processo	Eventos (Concessionária)	Eventos (Análise ANAC)	Eventos indeferidos em 1ª instância (SRA)	Eventos deferidos em 1ª instância (SRA)	Total Analisa do 1ª instância	Eventos em análise	Percentual Analisado % (qtde)
GRU 1º Pedido	00058.103027/2014-00	17	17	15	2	17	0	100%
VCP	00058.038311/2015-71	3	3	2	1	3	0	100%
VCP - 2017 - Demanda	00058.542998/2017-14	1	1	1	0	1	0	100,00%
BSB 2º Pedido	00058.520710/2017-42	6	6	6	0	0	0	100%
CNF	00058.510231/2016-37	3	3	1	2	3	0	100%

Fonte: Papel de trabalho.

Quanto à análise das informações do sistema Revex, o teste foi realizado em todo universo existente.

CONCLUSÃO

Os resultados dos testes efetuados de acordo com as técnicas e os procedimentos utilizados na área de auditoria e a avaliação, conforme modelo conceitual conhecido como COSO, revelaram que o sistema de controle interno estruturado pelo gestor mitiga os riscos relacionados, inicialmente, no presente relatório. No entanto, para o aperfeiçoamento dos processos de controle, de gestão de riscos e de governança, algumas questões são merecedoras de ajustes, aperfeiçoamentos ou retificações:

Assunto 1 Ausência de um sistema de controle interno estruturado e formalizado que possibilite a identificação da necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro a favor do poder concedente;

Assunto 2 Sucessivos pedidos de prorrogação de prazo para análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiros dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária;

Assunto 3 Inexistência de um sistema de controle interno estruturado e formalizado para a realização da revisão dos fluxos das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão;

Assunto 4 Ausência de formalização, em meio institucional, dos indicadores e metas para o acompanhamento do processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária; e

Assunto 5 Divergência entre prazos de conclusão de procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro previstos em contratos com o definido na Resolução ANAC nº 355/2015.

O suporte às questões acima, inclusive com as recomendações de eventuais correções, quando necessárias, encontra-se nos assuntos comentados adiante, cabendo destacar

que os fatos apontados não elidem a necessidade de extensão de medidas corretivas a outras de mesma espécie, quando for o caso.

Assunto 1 Ausência de um sistema de controle interno estruturado e formalizado que possibilite a identificação da necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro a favor do poder concedente

Evidências – Resultado da avaliação do controle interno e dos testes aplicados

A Resolução ANAC nº 355, de 17 de março de 2017, estabelece em seu art. 3º, que a Revisão Extraordinária ocorrerá de ofício ou mediante solicitação da Concessionária.

Adicionalmente, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, em seu art. 3º do Capítulo II - Dos Controles Internos da Gestão, prevê que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público.

Não identificou-se um sistema de controle interno estruturado para avaliar os contratos de concessão e apresentar os resultados da necessidade ou não de reequilíbrio econômico-financeiro. Observou-se que a detecção de evento que possa ensejar em reequilíbrio a favor do poder concedente ocorre de maneira não estruturada e pode ser realizada por diversas gerências da SRA.

Segundo a SRA, tendo em vista a multidisciplinaridade dos assuntos envolvidos na gestão dos contratos de concessão, cabe a todas as suas gerências, no âmbito de suas competências, informar à GERE quando constatada a ocorrência de fato gerador de desequilíbrio.

Não obstante, constatou-se a existência do processo nº 00058.122502/2015-10, que trata de reequilíbrio a favor do Poder Concedente, autuado em 26/11/2015. No entanto, até a finalização desta auditoria, o referido processo não apresentava conclusão.

A causa da falta do controle é a inexistência de estrutura e normativos que formalizem a prática de acompanhamento de eventos que possam ensejar o reequilíbrio econômico-financeiro a favor do Poder Concedente.

Quanto a causa da não conclusão do processo supracitado, a SRA informou que a sua análise encontra-se sobrestada em função da prioridade dada ao Processo nº 00058.103027/2014-00, autuado em 10/11/2014, portanto cronologicamente anterior ao processo citado acima. Além disso, foram protocolados outros processos pelas concessionárias relativos a pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, o que cria a necessidade de critérios de priorização (como cronologia, impacto financeiro, probabilidade de procedência do mérito, entre outros). Acrescenta ainda que, com a significativa evolução da análise do Processo nº 00058.103027/2014-00 (além de outros processos protocolados pelas concessionárias), há previsão de retomada da instrução do Processo nº 00058.122502/2015-10, ainda no 1º semestre de 2018.

Essa condição apresentada pode resultar em defasagem de conhecimento institucional sobre a real situação de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, podendo ocasionar contratos em situação de desequilíbrio em desfavor do Poder Concedente. No entanto, a GERE informa que tal fato é atenuado pela aplicação de taxa de desconto regulatória quando da devida apuração do reequilíbrio.

Recomendação:

Recomenda-se à SRA que:

- a. estructure e institucionalize um sistema de controle interno que possibilite a identificação e a avaliação de eventos que possam ensejar em reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão a favor do poder concedente; e
- b. informe à Auditoria Interna sobre a conclusão da análise do Processo nº 00058.122502/2015-10, que trata de Revisão Extraordinária a favor do poder concedente.

Benefícios esperados: Minimizar a assimetria de informação, possibilitando a produção de decisões tempestivas para a manutenção dos contratos de concessões equilibrados.

Assunto 2 Sucessivos pedidos de prorrogação de prazo para análise dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária

Evidências – Resultado da avaliação do controle interno e dos testes aplicados

A Resolução ANAC nº 355, de 17 de março de 2017, estabelece em seu art. 12, que o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão deverá ser concluído em prazo não superior a 90 (noventa) dias, ressalvada as hipóteses, devidamente justificadas, em que seja necessária a prorrogação do prazo.

Adicionalmente, a Lei nº 9.784[11], de 29 de janeiro de 1999, estabelece em seus artigos 39, 40 e 48:

Art. 39. Quando for necessária a prestação de informações ou a apresentação de provas pelos interessados ou terceiros, serão expedidas intimações para esse fim, mencionando-se data, prazo, forma e condições de atendimento. (grifo nosso).

Parágrafo único. Não sendo atendida a intimação, poderá o órgão competente, se entender relevante a matéria, suprir de ofício a omissão, não se eximindo de proferir a decisão, (grifo nosso).

Art. 40. Quando dados, atuações ou documentos solicitados ao interessado forem necessários à apreciação de pedido formulado, o não atendimento no prazo fixado pela Administração para a respectiva apresentação implicará arquivamento do processo.

(...)

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência. (grifo nosso)

Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

Verificaram-se prazos médios distintos e elevados, em relação ao tempo de análise dos pedidos de reequilíbrio econômico por aeroporto, considerando o prazo de referência de 90 dias (prorrogável mediante fundamentação) estabelecido na Resolução nº 355/2015. A demora na conclusão da análise enseja em sucessivos pedidos de prorrogação de prazo. Esta conclusão pode ser evidenciada conforme o indicador informado pela SRA, apresentado no quadro a seguir, e com os resultados das análises realizadas pela auditoria.

Prazo médio de análise dos eventos de reequilíbrio (1ª instância)

Aeroportos	Prazo em dias	Desvio padrão
Natal	388	236
Brasília	313	144
Guarulhos	558	262
Campinas	268	146
Galeão	216	114
Confins	89	0

Fonte –SRA - Relatório de indicadores de desempenho

Da avaliação de processos de amostra, identificou-se que a análise de mérito foi prorrogada por depender de respostas de diligências realizadas a concessionárias, a órgãos públicos e a diversas UORG da ANAC. Observa-se que essas diligências são necessárias devido ao fato de os pedidos de reequilíbrio econômico, em sua maioria, possuírem complexidade elevada e necessidade de circularização de informações. Neste cenário, constatou-se que as diligências a órgãos públicos agregam maior risco ao atendimento do prazo estabelecido, pois, por estarem fora do controle da Agência, estes podem levar mais tempo do que o esperado ou deixarem de responder à solicitação. Mesmo com esta possibilidade, inexistente um controle estruturado para assegurar alguma tempestividade nas respostas das comunicações de diligências, tampouco uma diretriz estabelecida para a área técnica quanto a ação a ser adotada nos casos de ausência destas respostas.

Além disso, a Resolução nº 355/2015 apresenta parâmetros regulatórios subjetivos no que se refere ao termo “Alteração Relevante”, considerando para o cálculo do impacto líquido o agrupamento de eventos que ensejou a recomposição, bem como a obrigatoriedade de análise dos eventos elencados como riscos do Poder Concedente no contrato de concessão, mesmo que não impliquem em impacto líquido combinado superior ao estabelecido, no ano de início de cada Revisão dos Parâmetros da Concessão, gerando grande volume de demandas.

Complementando ao exposto por esta Auditoria, a GERE justifica que diversos eventos têm o prazo de análise dilatado por permanecerem muito tempo com as próprias Concessionárias: *“Como nesses casos o processo não está sob controle da ANAC, os indicadores deveriam ser gerados expurgando esses períodos para que não haja uma contaminação dos prazos médios”*. Ademais, *deve-se avaliar a limitação de prazo para as Concessionárias se manifestarem, evitando-se, assim, que procrastinem a conclusão dos processos indevidamente*. E acrescenta que as Concessionárias têm incentivos para sobreutilizar o mecanismo de Revisão Extraordinária, justificando a atuação cautelosa da área técnica.

Finalmente, nota-se que o problema deve ser tratado, pois entende-se que a demora na conclusão dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiros dos contratos de concessão pode resultar em insegurança jurídica ou em alegação, na justiça, de danos incorporados pela omissão de atuação da ANAC.

Recomendação:

Recomenda-se à SRA que:

- a. defina diretrizes claras e objetivas para subsidiar a área técnica na ação a ser adotada nos casos de ausência de respostas a diligências realizadas; e
- b. reestruture os controles para que o processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão (Revisão Extraordinária) tenha maior eficiência e redução dos prazos médios de conclusão.

<p>Benefícios esperados: Eficiência e celeridade do processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão (Revisão Extraordinária).</p>

Assunto 3 Inexistência de um sistema de controle interno estruturado e formalizado para a realização da revisão dos fluxos das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

Evidências – Resultado da avaliação do controle interno e dos testes aplicados

A Resolução ANAC nº 355/2017 estabelece, em seu art. 10, que para cada processo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em que tenha sido adotada uma projeção de demanda, a ANAC realizará periodicamente a revisão dos respectivos fluxos das receitas marginais para ajustar os dados da projeção de demanda aos dados reais apurados durante a vigência da concessão.

§ 1º As revisões dos fluxos ocorrerão a cada 5 (cinco) anos ou na ocorrência de nova Revisão Extraordinária. (grifo nosso)

§ 2º A critério da ANAC, as revisões dos fluxos poderão ocorrer antecipadamente.

§ 3º A revisão a ser realizada pela ANAC poderá considerar ainda outras informações reais apuradas durante a vigência da Concessão para substituir variáveis estimadas na elaboração do fluxo de caixa marginal, vedada a alteração dos valores estimados para os investimentos, custos e despesas considerados nos fluxos dos dispêndios marginais.

§ 4º Na revisão a ser realizada pela ANAC, deverá ser mantida a taxa de desconto originalmente utilizada no Fluxo de Caixa Marginal projetado em razão da recomposição, calculada na Revisão dos Parâmetros da Concessão imediatamente anterior à ocorrência do evento.

Apesar de a ANAC já ter deferido alguns processos de reequilíbrio, nos testes realizados não identificaram-se controles estabelecidos para a revisão dos fluxos das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

A situação detectada resulta da indefinição de responsável e de procedimentos estruturados e organizados que formalizem a prática de revisão das receitas marginais resultantes da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

A falta de revisão dos fluxos das receitas marginais pode ensejar em receitas projetadas de demanda divergentes dos resultados reais, durante a vigência da concessão.

Recomendação:

Recomenda-se à SRA que institucionalize e estruture e um sistema de controle interno que garanta a revisão dos respectivos fluxos das receitas marginais para ajustar os dados da projeção de demanda aos dados reais apurados durante a vigência da concessão.

Benefícios esperados: Revisão dos fluxos das receitas marginais de forma sistematizada, refletindo os dados reais apurados durante a vigência da concessão. .

Assunto 4 Ausência de formalização, em meio institucional, dos indicadores e metas para o acompanhamento do processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária

Evidências – Resultado da avaliação do controle interno e dos testes aplicados

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2016, em seu art. 11, determina que na implementação dos controles internos da gestão, a alta administração, bem como os servidores da organização, deverá observar os componentes da estrutura de controles internos, dentre os quais destacamos o previsto no inciso III que define que:

III – atividades de controles internos: são atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas. Essas

atividades podem ser preventivas (reduzem a ocorrência de eventos de risco) ou detectivas (possibilitam a identificação da ocorrência dos eventos de risco), implementadas de forma manual ou automatizada. As atividades de controles internos devem ser apropriadas, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionadas aos objetivos de controle. São exemplos de atividades de controles internos:

(...)

f) avaliação de desempenho operacional;

g) avaliação das operações, dos processos e das atividades; e

h) supervisão. (grifo nosso)

No processo, o Superintendente realiza a supervisão dos trabalhos por meio de reuniões participativas trimestrais e relatórios gerenciais, onde também são apresentados resultados obtidos por meio de indicadores. Ademais, o desempenho é apresentado aos Diretores em reuniões de gestão, com periodicidade não definida.

Cabe acrescentar que o processo possui quatro indicadores para controlar o seu desempenho, porém os mesmos não estão institucionalizados e metas não foram estabelecidas. Os referidos indicadores são os seguintes:

- a. Pedidos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro, em quantidade e valor monetário;
- b. Estoque de Pedidos de Reequilíbrio em 1ª instância;
- c. Estoque de Pedidos de Reequilíbrio em 2ª instância; e
- d. Prazo de análise dos pedidos de reequilíbrio.

Em relação aos indicadores, verificou-se que os três primeiros são mensurados por eventos, o que possibilita avaliar a performance da área técnica ao longo do tempo. Já o indicador “Prazo de análise dos pedidos de reequilíbrio” não demonstra a performance da área, mas a demora na conclusão dos processos. Nesse caso, o indicador em voga não oferece informações gerenciais para demonstrar a necessidade de ações corretivas tempestivas para tratar possíveis desvios de desempenho.

A situação encontrada deve-se ao fato de que os indicadores estão passando por uma fase de estabilização para que sejam institucionalizados e definidas as respectivas metas. Além disso, a Resolução nº 355/2015 está passando por reformulações, o que impactará em mudanças para o processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária.

A falta de institucionalização dos indicadores e metas pode acarretar em falhas no monitoramento e supervisão do processo, dificultando o direcionamento e ajuste das estratégias com vistas ao alcance das metas e consecução dos objetivos. Outrossim, o cálculo do prazo de análise realizado atualmente pode acarretar em medição errônea da produtividade da GERE.

Recomendação:

Recomenda-se à SRA que:

- a. formalize em meio institucional os indicadores e metas estabelecidos para a mensuração do processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária; e

- b. reavalie o indicador “Prazo de análise dos pedidos de reequilíbrio”, para que este reflita a real produtividade da área técnica.

Benefícios esperados: Melhoria na padronização, monitoramento e supervisão do processo de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão – Revisão Extraordinária, viabilizando a adequada prestação de contas do gestor para o governante e auxiliando a tomada de decisão.

Assunto 5 Divergência entre prazos de conclusão de procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro previstos em contratos com o definido na Resolução ANAC nº 355/2015.

Evidências – Resultado da avaliação do controle interno e dos testes aplicados

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU Nº 01/2016, em seu art. 2º, item V, considera como controles internos da gestão o conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

(...)

c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis (grifo nosso).

A Resolução nº 355/2015 determina em seu art. 12 que o procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão deverá ser concluído em prazo não superior a 90 (noventa) dias, ressalvada as hipóteses, devidamente justificadas, em que seja necessária a prorrogação do prazo. Porém, verificou-se que os contratos de concessão dos aeroportos de Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador estabelece o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão do mesmo procedimento.

Não obstante, verifica-se no Processo SEI nº 00058.500830/2017-23, no documento Anexo Quadro Comparativo (1755783), que trata da proposta de alteração da supracitada Resolução, a proposição de mudança do referido art. 12 com o objetivo de adequar o prazo para conclusão do processo de Revisão Extraordinária ao estabelecido em cada Contrato, na medida em que coexistem Contratos com prazos de análise diferentes.

O conflito existente deve-se ao fato de que o prazo estipulado na Resolução nº 355/2015 não reflete o tempo necessário para análise e conclusão do procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, o que gerou a necessidade de ajustes nos prazos dos contratos dos últimos aeroportos concedidos.

A situação encontrada pode gerar questionamento por parte das concessionárias e dos órgãos de controles quanto a legalidade e conformidade dos atos praticados, bem como causar equívocos na avaliação da área técnica.

Conforme informações da Gere, o prazo expresso no contrato prevalece sobre um prazo previsto na regulamentação. Além disso, a revisão da norma nº 355/2015 sanará a questão.

Recomendação:

Recomenda-se à SRA que sane o conflito existente dos diferentes prazos de conclusão do procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro estabelecidos em alguns contratos de concessão com o vigente na Resolução ANAC nº 355/2015.

Benefícios esperados: Harmonização de interpretações e entendimentos sobre os prazos para a conclusão dos procedimentos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Prazos acordados para o atendimento das recomendações

Em reunião realizada no dia 18.06.2018, com representantes da SRA, foram discutidas ações necessárias à melhoria dos processos de controle, destacadas nos assuntos contidos neste relatório.

[1] Gerência de Regulação Econômica.

[2] Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos.

[3] Em 2017, a então Superintendente de Regulação Econômica de Aeroportos, C.C de B., informou ao Auditor-chefe que os processos de negócios (PN) da SRA estavam passando por reformulações. À época, a proposição era que o processo Gestão dos Contratos de Concessão passasse a ser Manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro das Concessões. Contudo, tendo em vista o projeto de reestruturação da Agência, os PN não podem ser alterados no programa GFT, antes da conclusão da citada reestruturação. Ressalta-se que essa proposta foi apresentada ao atual Superintendente, T. S.P, que informou que as reformulações ainda estão em andamento junto à SPI, estando de acordo que o trabalho de auditoria fosse realizado no processo de trabalho proposto pela ex-superintendente. Dessa forma, conforme diretriz do Auditor-Chefe, este trabalho de auditoria teve como foco o processo proposto pela SRA: Manutenção do Equilíbrio Econômico-Financeiro das Concessões – Revisão Extraordinária.

[4] Documento *Internal Control Framework, editado pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* que se transformou em referência internacional para a implementação e a avaliação do controle interno.

[5] Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

[6] Controladoria-Geral da União.

[7] Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

[8] Sistema Eletrônico de Informações.

[9] Dispõe sobre os procedimentos e as taxas de desconto dos fluxos de caixa marginais a serem adotados nos processos de Revisão Extraordinária nos Contratos de Concessão de infraestrutura aeroportuária federal.

[10] Gerenciador de Fluxo de Trabalho

[11] Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal.

Anexo IV – Quadro com o tempo decorrido para registro no sistema CGUPAD dos processos instaurados em 2017

Item	Nº do Processo	Portaria Instauradora	Data de Publicação do Ato Instaurador	Data do Registro no sistema CGUPAD	Período (em dias) entre a data da publicação da instauração e a data de registro no CGUPAD
1	00058.048996/2012-11	1.793/2017	26/05/2017	07/12/2017	195
2	00058.012342/2014-11	2.526/2017	28/07/2017	19/01/2018	175
3	00058.531921/2017-19	3.263/2017	29/09/2017	19/01/2018	112
4	00058.532013/2017-34	3.268/2017	29/09/2017	19/01/2018	112
5	00058.532040/2017-15	3.269/2017	29/09/2017	19/01/2018	112
6	00058.512633/2016-76	3.075/2017	08/09/2017	07/12/2017	90
7	00058.515805/2017-44	3.076/2017	08/09/2017	07/12/2017	90
8	00058.542550/2017-92	4.231/2017	29/12/2017	27/02/2018	60
9	00058.539427/2017-94	3.867/2017	24/11/2017	17/01/2018	54
10	00058.542553/2017-26	4.233/2017	29/12/2017	21/02/2018	54
11	00058.541811/2017-57	4.137/2017	15/12/2017	31/01/2018	47
12	00058.541812/2017-00	4.138/2017	15/12/2017	31/01/2018	47
13	00058.541813/2017-46	4.139/2017	15/12/2017	31/01/2018	47
14	00058.541817/2017-24	4.141/2017	15/12/2017	30/01/2018	46
15	00058.541818/2017-79	4.142/2017	15/12/2017	30/01/2018	46
16	00058.541821/2017-92	4.143/2017	15/12/2017	30/01/2018	46
17	00058.541822/2017-37	4.144/2017	15/12/2017	30/01/2018	46
18	00058.541893/2017-30	4.175/2017	15/12/2017	30/01/2018	46
19	00058.503523/2017-02	780/2017	10/03/2017	18/04/2017	39
20	00058.503408/2017-20	766/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
21	00058.503419/2017-18	748/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
22	00058.503424/2017-12	778/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
23	00058.503433/2017-11	770/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
24	00058.503435/2017-01	808/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
25	00058.503442/2017-02	767/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
26	00058.503444/2017-93	779/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
27	00058.503447/2017-27	772/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
28	00058.503450/2017-41	769/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
29	00058.503454/2017-29	775/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
30	00058.503457/2017-62	768/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
31	00058.503497/2017-12	774/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
32	00058.503501/2017-34	773/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
33	00058.503516/2017-01	777/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
34	00058.513248/2016-46	776/2017	10/03/2017	17/04/2017	38
35	00058.542528/2017-42	4.226/2017	29/12/2017	30/01/2018	32
36	00058.542540/2017-57	4.229/2017	29/12/2017	30/01/2018	32
37	00058.535525/2017-52	3.564/2017	27/10/2017	14/11/2017	18
38	00058.535527/2017-41	3.566/2017	27/10/2017	14/11/2017	18

39	00058.535526/2017-05	3.565/2017	27/10/2017	08/11/2017	12
40	00058.541814/2017-91	4.140/2017	15/12/2017	18/12/2017	3

Fonte: Sistema CGU-PAD consultado em 08 de junho de 2018.

Anexo V – Informações complementares apresentadas pela ANAC ao Relatório de Gestão referente ao exercício de 2017

Informações complementares ao Relatório de Gestão
Item: Subseção “Organograma” da seção “Visão Geral da Unidade”
Informação complementar: <p>a) Assessoria de Comunicação Social: responsável no período de 01/01/2017 a 08/03/2017 – G. de S. L</p> <p>b) Corregedoria: responsável no período de 01/01/2017 a 16/07/2017 – C. de A.C</p> <p>c) Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos: responsável no período de 01/01/2017 a 10/09/2017 – C. C. de B</p> <p>d) Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária: responsável no período de 01/01/2017 a 09/07/2017 – F.F. R. R</p> <p>e) Superintendência de Planejamento Institucional: responsável no período de 01/01/2017 a 10/09/2017 – T.S.P</p>
Item: Subseção “Atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos” da seção “Governança, Gestão de Riscos e Controle Internos”
Informação complementar: <p>A atual gestão da Corregedoria, tendo assumido os trabalhos em 17 de julho de 2017, se deparou com o levantamento extraído do Sistema CGU-PAD e enviado, por e-mail, pelo então Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil, (...), para ciência e providências. O levantamento está apresentado no Quadro 21.</p> <p>Analisando-se os dados do Quadro 21 e a realidade encontrada da CRG/ANAC em julho de 2017, verificou-se que:</p> <p>a) o Sistema CGU-PAD não estava sendo adequadamente alimentado;</p> <p>b) haviam 39 (trinta e nove) Processos Administrativos Disciplinares - PADs em andamento, dos quais mais da metade estavam abertos há mais de 2 (dois) anos;</p> <p>c) encontravam-se pendentes de instauração 34 (trinta e quatro) PADs, sendo que nos últimos 5 (cinco) anos apenas 70 (setenta) processos haviam sido instaurados; e</p> <p>d) existiam 36 (trinta e seis) Investigações Preliminares em curso.</p> <p>Foi realizada reunião, em 16 de agosto de 2017, com o então Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil Substituto, (...), para tratar o assunto, apresentar as dificuldades encontradas na CRG/ANAC e compartilhar ideias para tentar solucioná-las. Na ocasião, e tendo em vista a complexidade do problema encontrado, a Corregedora optou por concentrar os esforços no acompanhamento dos PADs em curso e na instauração daqueles que estavam pendentes, já que muitos deles já estavam com a fluência do prazo prescricional em estágio avançado. Essa estratégia foi compartilhada naquela reunião e ratificada em nova reunião realizada em 26 de outubro de 2017, com o novo Corregedor Setorial das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil, (...).</p> <p>Nessa linha de atuação, a Corregedoria finalizou o ano de 2017 com 40 (quarenta) novos Processos Administrativos instaurados, dos quais 23 (vinte e três) foram instaurados entre julho e dezembro/2018, e 1 (uma) reinstauração de PAD. E então, somente após controlada a quantidade de processos pendentes de instauração, já que o malferimento ao interesse público neste caso é muito maior que a mera ausência de cadastramento tempestivo no CGU-PAD, iniciou-se o procedimento de atualização e cadastramento sistematizado do sistema.</p> <p>Neste momento, foi designado um servidor para exercer tal atribuição que, efetivamente iniciou-se apenas em janeiro de 2018, após referido servidor ter recebido lições gerais sobre o sistema CGUPAD, em 9 de novembro de 2018. A partir de janeiro de 2018, foram atualizadas todas as informações até então inseridas no CGU-PAD e estabelecida "rotina de atualização das informações no sistema CGU-PAD" que se encontra em perfeito andamento até os dias atuais.</p>
Item: Subseção “Gestão de Pessoas” da seção “Áreas Especiais da Gestão”

Informação complementar:

A Agência, a fim de evitar eventual irregularidade relacionada à terceirização de postos de trabalho, atua preventivamente na capacitação das equipes de fiscalização e dispõe de Manuais de Fiscalização de Contratos Administrativos contendo os procedimentos orientadores para atuação dos gestores e fiscais formalmente designados.

Adicionalmente, foi editada a Instrução Normativa nº 112, de 22 de março de 2017, a qual regulamenta o dimensionamento e a distribuição dos postos de trabalho de apoio administrativo no âmbito desta Agência, contendo os requisitos de contratação e as atribuições de cada posto a serem observadas durante a execução contratual.

Cabe registrar que os critérios e requisitos para as contratações são previamente submetidos à análise jurídica da Advocacia Geral da União, por intermédio da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC.

Item: Subseção *“Contratação de Pessoal de Apoio e Estagiários”* da seção *“Áreas Especiais da Gestão”*

Informação complementar:

A ANAC, durante o exercício de 2017, teve 46 contratos vigentes referentes a terceirização regular com mão de obra, não relacionados à atividade-fim da Agência, tais como contratos de prestação de serviços de limpeza, higiene e vigilância ostensiva, secretariado, mensageiro e tecnologia da informação. No período, foram liquidados com essa natureza de contratação R\$ 31.547.575,13.

A Agência disponibiliza as informações sobre contratos terceirizados com mão de obra dedicada em seu sítio na Internet, pelo link <http://www.anac.gov.br/acesso-ainformacao/licitacoes-e-contratos>.

O quadro 22 apresenta os referidos contratos, vigentes em 2017.

Item: Subseção *“Tratamento de determinações e recomendações do TCU”* da seção *“Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle”*

Informação complementar:

A Auditoria Interna - AUD é a Unidade responsável por acompanhar as demandas dos órgãos externos de controle, dentre elas as deliberações do Tribunal de Contas da União - TCU. Esse trabalho, desempenhado por servidor formalmente designado, é realizado mediante o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, bem como por sistema desenvolvido em base Access pela própria AUD, denominado "Controle de Demandas Externas", onde são registrados e controlados os documentos relativos às solicitações, assuntos, nºs de processo SEI, prazos, situações das demandas, recomendações/ determinações e providências das Unidades, quando for o caso.

Item: Subseção *“Tratamento de recomendações do órgão de controle interno”* da seção *“Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle”*

Informação complementar:

A Auditoria Interna - AUD é a Unidade responsável por acompanhar as demandas dos órgãos internos de controle, dentre elas as deliberações da Controladoria-Geral da União - CGU. Esse trabalho, desempenhado por servidor formalmente designado, é realizado mediante o Sistema Eletrônico de Informações - SEI, bem como por sistema desenvolvido em base Access pela própria AUD, denominado "Controle de Demandas Externas", onde são registrados e controlados os documentos relativos às solicitações, assuntos, nºs de processo SEI, prazos, situações das demandas, recomendações e providências das Unidades, quando for o caso. A partir de 2018, será utilizado também o sistema Monitor da CGU para acompanhamento das recomendações.

Item: Subseção *“Medidas administrativas para a apuração de responsabilidade por dano ao erário”* da seção *“Conformidade da gestão e demandas de órgãos de controle”*

Informação complementar:

As medidas administrativas para apuração e minimização de ocorrências de ilícitos são iniciadas no âmbito das unidades organizacionais responsáveis pela execução do serviço, de acordo com suas competências regimentais. Assim, setores relacionados à gestão de contratos, convênios e congêneres, concessão de diárias e passagens, patrimônio e almoxarifado, gestão de pessoal, dentre outros, são responsáveis pela análise e notificação ao ordenador de despesas de eventuais ilícitos verificados.

Esgotadas as medidas administrativas para elisão do dano, é instaurado processo de Tomada de Contas Especial nos termos da Instrução Normativa TCU Nº 71, de 28 de novembro de 2012.

Constatados indícios de ilícitos que envolvam a responsabilização disciplinar de servidor, a apuração é efetuada paralelamente pela Corregedoria da ANAC, bem como nos casos de processos administrativos de apuração de responsabilidade de pessoa jurídica, conforme delegação de competência constante da Portaria ANAC nº 604, de 21 de fevereiro de 2018.

Cabe destacar que, no âmbito dessa estrutura de apuração da ocorrência de ilícitos administrativos, a ANAC utiliza diversos controles de prevenção e detecção, tais como: identificação e tratamento de riscos na contratação de serviços (Portaria SAF/ANAC nº 3.752, de 10 de novembro de 2017), fiscalização de contratos, realização de inventário de bens patrimoniais e de consumo e análise da prestação de contas de convênios e congêneres.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800427

Unidade Auditada: Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

Ministério Supervisor: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), 31 de julho de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Transportes, Portos e Aviação Civil

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800427

Unidade Auditada: Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC

Ministério Supervisor: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil - MTPA

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Ministro Valter Casimiro Silveira (MTPA)

Tendo em vista os aspectos observados no processo de prestação de contas anual do exercício de 2017, da Agência Nacional de Aviação Civil, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Quanto às principais realizações da gestão no exercício, conforme o Relatório de Gestão da unidade, pode-se citar: quanto à expansão da infraestrutura aeroportuária, a realização do leilão de concessão dos aeroportos de Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Florianópolis (SC), e Fortaleza (CE); no tocante à regulamentação, as ações de aprimoramento do arcabouço normativo, visando a melhoria na qualidade regulatória, com a edição de 26 novas normatizações, alteração de 59 normativos vigentes e revogação de 31 normas; em relação à transparência, a publicação do calendário anual das Reuniões Deliberativas da Diretoria, a disponibilização dos relatórios e a transmissão das reuniões. Além disso, quanto à segurança e fiscalização, cabe destacar: o desenvolvimento do projeto *Enforcement*, cujo objetivo é melhorar a fiscalização considerando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e efetividade das ações da agência frente à gravidade da infração; e a redução, desde 2012, da média móvel da taxa de acidentes com fatalidade para cada milhão de decolagens na aviação regular (indicador de segurança operacional mais importante para a ANAC).

Dentre os achados do Relatório de Auditoria Anual de Contas, destacam-se: (1) a participação informal da ANAC no processo de concessão de aeroportos, no que tange à elaboração dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), ocasionada pela ausência de diretrizes corporativas e de definição formal do papel da Agência; (2) as falhas nos controles internos e as sucessivas prorrogações de prazo para análise dos processos de revisão extraordinária do equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de aeroportos, decorrentes da intempestividade das respostas às diligências externas, normativos conflitantes com a prática atual de análise, e ausência de controles internos estruturados e formalizados no sentido de garantir o pedido de revisão a favor do poder concedente; e (3) as falhas na gestão dos autos de infração e multas, evidenciada principalmente pelas falhas no controle gerencial dos Processos Administrativos Sancionadores (PAS), pela não implementação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores, e pelo elevado estoque de PAS pendentes de análise na segunda instância.

Em face dos problemas identificadas, as principais recomendações emitidas foram: a) definir junto à Secretaria de Aviação Civil/MTPA a institucionalização da forma de participação da ANAC na elaboração dos estudos de EVTEA nos processos de concessão de aeroportos, bem como a definição de prazos razoáveis para a execução de etapas próprias da Agência; b) monitorar as ações da Superintendência de Regulação Aeroviária (SRA) relacionadas aos processos de revisão do equilíbrio econômico-financeiro; e c) definir plano de ação para a implantação da Secretaria Administrativa de Processos Sancionadores e para diminuir o estoque de processos pendentes de análise.

Registra-se que não há recomendações do Plano de Providências Permanente pendentes de atendimento pela UPC, em virtude de que o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201800427 é o primeiro relatório a ser expedido pela CGU referente à unidade auditada. Antes, a unidade era auditada pela Secretaria de Controle Interno (CISSET) da Presidência, e após a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, passou a ser vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, e dessa forma, a ser auditada por este órgão de controle.

Quanto à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da unidade, verificou-se que há oportunidade de melhorias desses controles no sentido de mitigar/evitar os riscos identificados, tais como: elaboração de uma modelagem inadequada de instrumentos de outorga (edital e contrato); contratos de concessão desequilibrados; prescrição de processos sancionatórios; e, credibilidade e imagem da Agência ameaçadas.

Como prática administrativa no exercício, que resultou em impactos positivos sobre as operações da UPC, cita-se o desenvolvimento de melhorias para mitigar a intempestividade nas análises dos processos de certificação e habilitação de pessoal, bem como para implementar inovações que trarão benefícios aos regulados. Ademais, as recomendações expedidas pela AUDIN/ANAC são monitoradas tempestivamente e com reporte à alta administração, representando assim, a função de assessoramento à direção da organização, de forma a contribuir para o atendimento dos objetivos estratégicos da Agência.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do 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 por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 31 de julho de 2018.

Diretor de Auditoria de Políticas de Infraestrutura – Substituto