

Voto

Preliminarmente, registro meus elogios à equipe técnica da Secretaria de Fiscalização de Avaliação de Programas Governamentais – Seprog – responsável pelo presente relatório, que enfocou, com minudência e rigor técnico, os controles de migração e alfandegário nos aeroportos internacionais do país, sob a responsabilidade do Departamento de Polícia Federal – DPF – e da Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB –, respectivamente. Visão geral – a crise aeroportuária e o desafio dos controles migratório e aduaneiro.

2. A importância e a oportunidade desta auditoria operacional é inquestionável, em face da notória deficiência operacional dos aeroportos brasileiros, que teve ápice na crise denominada de “apagão aéreo”, em 2006 e 2007.

3. Embora a questão esteja na pauta de prioridades governamentais, o prognóstico é preocupante, caso não sejam adotadas, com urgência, medidas efetivas para aprimorar a eficiência operacional desses controles.

4. Vários estudos conduzidos por entidades idôneas apontam, de forma convergente, para o recrudescimento da crise aeroportuária em futuro próximo. Isso em decorrência do acentuado crescimento vegetativo das viagens aéreas internacionais, associado à crônica insuficiência na alocação de recursos humanos especializados e de infraestrutura adequada para a realização dos controles de entrada e saída de passageiros de voos internacionais no Brasil.

5. Como visto no Relatório, um estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – referente ao ano de 2010 apontou que, dos 20 principais aeroportos brasileiros, 13 apresentavam gargalos nos terminais de passageiros (§18[footnoteRef:2]). [2: Referência ao parágrafo do Relatório da Seprog que contém a informação dada.]

6. A par disso, segundo dados da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero –, o número de passageiros de viagens aéreas comerciais no Brasil aumentou 161% entre 2000 e 2011, passando de 68,7 milhões para 179,4 milhões (§19). Se considerados apenas os passageiros de voos internacionais, os números da Infraero registram um incremento de 67% nesse mesmo período (§21).

7. Projeção realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – Ipea –, para 2014, sinaliza um crescimento anual da demanda de 10%, previsão esta que parece conservadora, haja vista que o incremento anual da demanda entre 2003 e 2011 foi de 12,4%, considerando-se os 13 aeroportos objeto do estudo, conforme anotado no Relatório (§20).

8. Números semelhantes são extraídos dos registros do Departamento de Polícia Federal, com base na quantidade de estrangeiros que ingressam no território nacional, que aumentou em 74% no curto período entre 2007 e 2010 (§23).

9. O quadro torna-se mais preocupante em virtude dos grandes eventos internacionais a serem realizados no Brasil nos próximos anos, que exigirão celeridade nos serviços de controle migratório e alfandegário em nossos aeroportos internacionais, entre os quais destaco a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, que prevê a visita do Papa Bento XVI ao Rio de Janeiro, a Copa do Mundo de Futebol, a ser realizada em 2014, e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016. Merece registro, também, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – “Rio +20” –, que se realiza esta semana na cidade do Rio de Janeiro, com grande impacto sobre o fluxo de passageiros de voos internacionais no Aeroporto Internacional Tom Jobim (“Galeão”).

10. O problema central a ser resolvido é a correlação negativa entre o grau de eficácia dos procedimentos de controle migratório e aduaneiro e a desejável celeridade na liberação dos passageiros, que normalmente sentem-se cansados e estressados após as viagens internacionais, de maior duração. A intensificação do controle melhora sua eficácia, mas, de outro lado, aumenta o tempo total de desembarque dos passageiros, não raramente provocando congestionamentos progressivos nos respectivos terminais. O desafio, portanto, reside no aprimoramento da eficiência desses serviços, mediante infraestrutura adequada, recursos tecnológicos e alocação de recursos humanos capacitados e em quantidade suficiente para atender às demandas desses controles (§28).

11. Para solucionar essa questão, devem ser consideradas, com igual importância, as inter-relações entre os diversos atores institucionais que interferem, ainda que indiretamente, no trânsito aeroportuário dos passageiros de voos internacionais, especialmente nos controles a que são submetidos.

Questões de auditoria

12. Diante do desafio apontado, a auditoria em tela buscou responder às seguintes questões:

I. O controle migratório nos aeroportos brasileiros está sendo realizado pela Polícia Federal com qualidade e sem prejuízos para a segurança nacional?

a. A estrutura de pessoal da PF, o sistema utilizado para os serviços de controle migratório e a infraestrutura disponível nos aeroportos para a prestação desses serviços podem ser considerados suficientes/compatíveis com a crescente demanda de passageiros em voos

internacionais, considerando especialmente a proximidade da realização de grandes eventos no Brasil?

b. De que forma a terceirização dos serviços de recepção de passageiros internacionais no embarque/desembarque e de registro de informações constantes do documento de viagem afeta a qualidade e a segurança do controle migratório?

II. O controle alfandegário de passageiros/bagagens da Receita Federal nos aeroportos está sendo realizado com qualidade e tempestividade de forma a resguardar a economia e a segurança nacional?

III. Em que medida a articulação entre os diversos atores envolvidos interfere na execução das ações de controle migratório e alfandegário executadas nos aeroportos brasileiros?

13. Para alcançar esses objetivos, os trabalhos de campo concentraram-se nos Aeroportos Internacionais de Guarulhos, em São Paulo, e do Galeão, no Rio de Janeiro, por concentrarem 83% do tráfego de passageiros de voos internacionais no Brasil.

14. Essa opção, contudo, não prejudicou o caráter sistêmico dos trabalhos, pois também foram coletadas informações sobre todos os principais aeroportos internacionais do país, bem como junto aos agentes públicos que atuam, direta ou indiretamente, nos respectivos controles alfandegário e migratório.

15. A obtenção das informações foi realizada mediante observações *in loco*, entrevistas, exame de documentos e legislação, diligências aos órgãos envolvidos, uso de métodos estatísticos e, principalmente, por meio de questionários eletrônicos, cujo volume de respostas obtidas garantiu razoável segurança às conclusões obtidas na auditoria em foco. Achados de auditoria e outras verificações relevantes

I- Controle migratório

I.1 Fragilidades na operação dos sistemas informatizados de controle de imigração - SINTI e STI

16. O controle informatizado da migração tem sido realizado por meio de dois sistemas. O mais antigo, implantado em 1976, é o Sistema Nacional de Tráfego Internacional – SINTI –, que recebe registros manualmente. A partir de 2006, a solução mais antiga começou gradativamente a ser substituída pelo Sistema de Tráfego Integrado – STI –, que, entre outros aperfeiçoamentos, permite a interpretação de dados biométricos, conforme recomendação da Organização de Aviação Civil Internacional – OACI.

17. Todavia, foram verificados alguns fatores que tem prejudicado a operacionalização desse novo sistema.

18. O primeiro é o baixo grau de conhecimento de suas peculiaridades pelos respectivos operadores. A equipe de auditoria apurou que apenas 62% dos funcionários terceirizados informam ter acesso ao manual do STI para leitura e solução de dúvidas, percentual que se reduz para 53%, em relação aos policiais federais (§87). Essas informações, colhidas mediante questionários eletrônicos, denotam a necessidade de maior disponibilização e divulgação do referido manual.

19. Também foi reportada a indisponibilidade ocasional do STI (sistema “fora do ar”). Embora essa falha ainda permita o uso do sistema na forma “offline”, desconectado da rede, isso reduz a eficácia das consultas sobre pessoas impedidas de ingressar ou sair do país, ou com restrições nesse sentido (§§ 89-90). Apurou-se, ainda, que a rede apresenta problemas de lentidão ou queda de conexão, o que retarda os procedimentos migratórios.

20. Outra deficiência identificada é a indisponibilidade do leitor ótico em parte das cabines de controle migratório. Nesse sentido, 89% dos funcionários terceirizados consultados afirmaram haver cabines sem esse equipamento. Isso foi confirmado pela equipe de auditoria, mediante observação nos aeroportos do Galeão/RJ e de Guarulhos/SP. O leitor ótico agiliza a coleta e a interpretação de informações constantes nos documentos de viagem, dispensando a digitação de dados.

21. Além disso, 70% dos policiais federais que responderam aos questionários eletrônicos, embora tenham afirmado que os computadores e os leitores óticos são, em tese, de “alta/muito alta relevância”, avaliaram também que a qualidade dos equipamentos disponíveis é “ruim/péssima”.

22. Entre as causas apontadas para essas deficiências do STI, segundo a Coordenação Geral de Polícia de Imigração – CGPI –, destacam-se a insuficiência orçamentária e a morosidade do processo para que o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro –, desenvolvedor do sistema, realize as atualizações necessárias (§ 99).

23. A par disso, o DPF está providenciando a contratação soluções de TI para minimizar o problema, incluindo a aquisição de 1.177 kits de controle migratório. Diante dessa informação, a equipe de auditoria entendeu dispensável propor recomendação quanto a esse ponto, sem prejuízo de realizar o devido acompanhamento, por ocasião do monitoramento das demais recomendações e determinações a ser expedidas neste Acórdão (§§ 100-107).

I.2 Insuficiência de pessoal e terceirização no Controle Migratório

24. Conforme visto no Relatório, o quantitativo de servidores da Polícia Federal é insuficiente para as atividades inerentes ao controle migratório, em especial no que se refere à supervisão do trabalho realizado pelos funcionários terceirizados. Segundo estudo elaborados pelo órgão, o principal problema nos aeroportos de Guarulhos/SP e do Galeão/RJ é o déficit de servidores (§ 60). Isso é agravado pelo fato de a Polícia Federal possuir outras atribuições nos aeroportos (polícia judiciária e aeroportuária, escoltas de presos, apoio a deportação, extradição e expulsão etc.) que competem com o controle migratório na alocação de recursos humanos (§ 57-58).

25. Esse panorama é agravado em virtude da queda constante na relação entre o número de servidores da Polícia Federal e o número de passageiros nos aeroportos. A pesquisa realizada pela equipe da Seprog apurou que 79% dos entrevistados julgam “ruim/péssimo” o número de agentes/delegados disponíveis nos postos de migração. A tabela 2 do relatório de auditoria confirma essa percepção, conforme reproduzida a seguir (§§ 61-62):

Tabela 1 – Evolução na correlação entre número de APF's e de passageiros internacionais

		2000	2006	2011	% 2000/2011
<i>Galeão/RJ</i>	<i>Passageiros (A)</i>	2.356.240	2.151.182	3.097.047	31%
	<i>APF (B)</i>	109	83	51	-53%
	<i>A / B</i>	21.617	25.918	60.726	181%
		2000	2006	2011	% 2000/2011
<i>Guarulhos/SP</i>	<i>Passageiros (A)</i>	6.472.953	8.210.598	9.491.870	47%
	<i>APF (B)</i>	58	81	69	19%
	<i>A / B</i>	111.603	101.365	137.563	23%

Fonte: Infraero e DPF.

26. Essa carência de pessoal ocasiona frequentes transtornos aos passageiros nos momentos de embarque/desembarque internacionais. Apenas para ilustrar, o Relatório anota um registro ocorrido no aeroporto de Guarulhos/SP, em 4/4/2011, quando houve formação de filas no embarque internacional do Terminal de Passageiros 2, mesmo existindo, naquele momento, 6 cabines de controle fisicamente disponíveis, mas não ocupadas por agentes, de um total de 20. Isso fez com que o atendimento dos passageiros consumisse aproximadamente 40 minutos (§ 146). Outro exemplo colhido pela equipe de auditoria ocorreu em abril de 2011, também no aeroporto de Guarulhos, mês em que,

embora seja de baixa temporada, registrou-se formação de filas em 18 dias em virtude da carência de funcionários no controle migratório (§ 147).

27. Tais ocorrências, por sinal, justificam a **recomendação** da Seprog, para que seja redimensionado o quantitativo de funcionários para o controle migratório nos aeroportos com maior carência, em especial em Guarulhos/SP e Galeão/RJ (§ 152). Ressalvo apenas que essa recomendação deve ser encaminhada ao Departamento de Polícia Federal. Em acréscimo, proponho que o Ministério da Justiça também seja informado sobre a questão, para fins de supervisão ministerial (vide § 47 deste Voto).

28. Para minimizar o problema, o Departamento de Polícia Federal instituiu, ainda em 2007, uma comissão com o objetivo de apresentar soluções para a carência de pessoal no controle migratório. Foram listadas as seguintes opções (§ 56): 1) aumento do efetivo policial; 2) realização do controle migratório por servidores administrativos; 3) contratação de funcionários terceirizados.

29. A direção da Polícia Federal optou pela terceirização de serviços vinculados ao controle migratório. Entre os motivos que justificaram essa decisão, destacam-se a carência de agentes em outras áreas da Polícia Federal e os custos elevados com remuneração dos cargos efetivos, deslocamentos e diárias. Em tese, os terceirizados não teriam poder decisório e atuariam sob a supervisão de policiais federais. Note-se que, até 2007, o controle migratório era realizado exclusivamente pelos servidores da Polícia Federal, a partir de então, os terceirizados assumiram parte dessa atividade (§ 58-59).

30. Todavia, o uso de terceirizados também apresenta dificuldades. Uma delas é a necessidade de supervisão por agentes do órgão. A proporção definida é de 1 agente policial para cada 3 terceirizados (§65).

31. Ocorre que essa proporção não está sendo alcançada nos aeroportos mais congestionados de passageiros. Em Guarulhos/SP há cerca de 1 APF supervisionando 5,5 funcionários terceirizados. Enquanto no Galeão/RJ essa proporção é de 1 para 4. Essa situação foi confirmada tanto pelos gestores da CGPI em entrevista, como nas observações in loco feitas pela equipe durante visitas a esses aeroportos (§ 66). Segundo o Relatório, 17% dos policiais federais que responderam à pesquisa eletrônica afirmaram que “quase nunca/às vezes” os terceirizados são supervisionados por agente da PF. No mesmo sentido, 35% dos funcionários terceirizados responderam que “sempre/quase sempre” são executadas atividades de controle migratório sem a presença de supervisores (§ 67).

32. A equipe de auditoria bem registra que a presença do supervisor nessas áreas é fundamental para manutenção da segurança, bem como para fins de coordenação, fiscalização, solução de problemas de maior complexidade e tomadas de decisões privativas do cargo, como o controle migratório de menores de idade (§ 65). Em vista disso, compreendo necessário e oportuno **determinar** ao Departamento de Polícia Federal, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que enquanto perdurarem os contratos de terceirização que envolvam, direta ou indiretamente, serviços de controle migratório, adote as providências necessárias para garantir níveis mínimos razoáveis de supervisão dos terceirizados, por servidores de carreira, nas tarefas de controle migratório nos aeroportos internacionais, conforme os critérios definidos por esse órgão, informando a este Tribunal sobre as medidas adotadas e resultados alcançados no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da notificação.

33. Embora essa opção seja passível de críticas quanto à segurança das operações, porquanto certas operações de controle migratório ficam entregues a pessoas sem vínculo funcional com o poder público, o Relatório anota que delegados responsáveis pelo aeroporto de Guarulhos/SP anotaram sensível melhora no atendimento aos passageiros, tanto na agilidade quanto na qualidade de registros após o início da terceirização (§§ 140-41).

34. Ressalto que a **verificação da legalidade do uso de terceirizados** no controle migratório foi analisada em outros processos neste Tribunal, a exemplo do TC 000.471/2008-0, relatado pelo Ministro-substituto Marcos Benquerer Costa, versando sobre denúncia formulada ao Tribunal. Embora essa denúncia tenha sido considerada improcedente, mediante o Acórdão 806/2009-Plenário, foi **expedida determinação “com vistas à normatização do Plano Especial de Cargos de que trata a Lei n. 10.682/2003, no que se refere à descrição das atribuições inerentes a cada cargo especificado”**.

35. Quanto às demais deliberações deste Tribunal sobre a matéria, anoto os Acórdãos 485/2003, 1890/2003 e 26/2005, todos do Plenário. Em todas essas assentadas, **o Tribunal decidiu pela sujeição das terceirizações feitas pela Polícia Federal aos ditames do Decreto 2271/97, cujo art. 1º, §2º, veda a terceirização de “atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas no plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.”**

36. Com base nas informações contidas no relatório de auditoria, considero que **as tarefas de controle migratório incumbidas ao terceirizados não são meramente acessórias, mas sim típicas da atividade finalística de polícia aeroportuária do órgão**, prevista no art. 144, §1, inciso III, da Constituição da República. Embora a Polícia Federal tenha informado que a atividade de controle migratório continua sendo exercida pelo policial federal, apenas com o auxílio do terceirizado, “que não tem qualquer poder decisório” (§ 58), o relatório informa que os terceirizados realizam “a triagem da documentação de viagem, **registro das informações desse documento no STI e oposição do carimbo oficial no cartão de entrada e saída e no documento de viagem do estrangeiro** (§ 139). Também é informado que o terceirizado é “a primeira pessoa a serviço do Estado brasileiro em contato com o estrangeiro” (§ 154). Esses procedimentos constituem atos diretos de fiscalização e controle. Em reforço a essa conclusão, o Relatório consigna que a atuação do policial federal nas áreas de controle migratório em que há terceirização visa, entre outras funções, à “solução de **problemas de maior complexidade e tomadas de determinadas decisões que lhe são atribuídas exclusivamente, como o controle migratório de passageiros que são menores de idade**” (§ 65). A contrário senso, infere-se que, em situações de menor complexidade, o controle migratório é realizado, sim, pelos terceirizados. À luz desses fatos, considero oportuno **determinar ao Departamento de Polícia Federal** que:

- elabore e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da ciência, plano de ação para regularizar a terceirização de serviços relacionados diretamente ao controle migratório, de modo a substituir, gradualmente e sem prejuízo à continuidade do serviço, os terceirizados que executam tarefas típicas de controle migratório por servidores do seu quadro permanente, porquanto se trata de atividade tipicamente finalística desse órgão, cuja terceirização é vedada nos termos do art. 1º, §2º, do Decreto 2271/97;

- inclua nos relatórios anuais de gestão referentes aos exercícios de 2012 a 2016 tópico específico sobre as providências adotadas para adequar a terceirização de serviços relacionados ao controle migratório aos ditames do Decreto 2271/97 (vide § 40 deste Voto);

37. A par disso, saliento que a Polícia Federal já informou ter iniciado procedimentos preparatórios para a realização concurso público destinado ao provimento de vagas no cargo de Agente de Polícia Federal. Todavia, o DPF reconhece que o número de vagas oferecidas é insuficiente para o pleno atendimento às demandas do órgão (§ 77).

38. Nessa mesma linha, a Seprog propõe, com acerto, que se **recomende ao Departamento de Polícia Federal** a adoção de providências para adequar o efetivo de policiais federais nos aeroportos com maior movimento de passageiros internacionais, considerando a viabilidade de realocar de outras delegacias e/ou localidades para os aeroportos de Guarulhos/SP e Galeão/RJ (§ 78). Acolho a proposta, com ajustes de forma, unificando seu conteúdo à recomendação descrita no § 152 do Relatório (comentada no § 27 deste Voto), por terem os mesmos objetivos.

39. Outro problema verificado em relação aos terceirizados são os **baixos salários**, o que impede a seleção e a manutenção de profissionais com melhor qualificação (§ 154). A pesquisa realizada pela equipe de auditoria revelou que apenas 13% dos terceirizados possuem curso superior completo e 80% têm dificuldades para se comunicar em outro idioma. Cerca de 85% dos policiais federais que responderam aos questionários eletrônicos consideraram que os terceirizados são “muito deficientes/pouco qualificados” relativamente ao conhecimento de outro idioma e das normas e procedimentos do controle migratório. Por outro lado, terceirizados que se destacam são geralmente convidados a trabalhar nas companhias aéreas ou em lojas de *free shop*, que oferecem salários maiores.

40. Esse achado deu ensejo à proposta de **recomendação ao Ministério da Justiça** para que reveja as condições de contratação dos funcionários terceirizados que atuam no controle migratório dos aeroportos brasileiros internacionais, considerando, entre outros requisitos para exercer a função, a necessidade de conhecimentos básicos do idioma inglês (§ 165). Acolho essa recomendação apenas por considerar que a regularização dos serviços terceirizados, objeto do plano de ação referido no § 36 deste Voto, deve ocorrer paulatinamente, de modo a não prejudicar a continuidade dos serviços. Assim, proponho o seguinte texto para a recomendação em foco:

...enquanto subsistir a necessidade de contratação de funcionários terceirizados para realização de serviços relacionados ao controle migratório dos aeroportos internacionais, no termos da determinação referida no subitem (...) [referência ao item do acórdão proposto que trata da primeira determinação descrita no § 36 do Voto], inclua nos respectivos editais, entre os requisitos de perfil profissional, a necessidade de conhecimentos básicos de idioma estrangeiro, especialmente o inglês (§ 165);

I. 3 Deficiências de infraestrutura nos aeroportos

41. A equipe de auditoria também reportou deficiências na infraestrutura dos aeroportos internacionais, no que tange ao controle migratório. Em suma, foram identificados os seguintes achados:

- 70% dos policiais federais e 45% dos funcionários contratados que responderam à pesquisa avaliaram o espaço físico como ruim/péssimo, tanto no embarque como no desembarque (§112);
- em todas as visitas realizadas pela equipe de auditoria verificaram-se cabines não tripuladas (§ 113);
- constatou-se pouca disponibilidade de áreas para ampliação do espaço destinado a embarque/desembarque internacionais, salvo se forem reduzidas áreas destinadas ao comércio (§ 116);
- para 68% dos policiais federais respondentes ao questionário da equipe de auditoria, a sinalização para orientação dos passageiros nas áreas de embarque e desembarque internacionais é péssima/ruim”, ressaltando-se que 50% dos informantes classificaram como “alta/muito alta” a relevância de tal sinalização para a qualidade do controle migratório (§122).

42. Esses achados denotam a necessidade de adequação das áreas de embarque e desembarque internacional, para melhorar o conforto dos passageiros e dos agentes de controle e, também, para agilizar os procedimentos. Nesse sentido, o DPF informou que, com a criação da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – Conaero – e das Autoridades Aeroportuárias, mediante o Decreto 7.554/2011, as demandas por infraestrutura eventualmente não atendidas satisfatoriamente pela Infraero poderão ser deliberadas nessas instâncias colegiadas superiores.

43. Não obstante, o relatório de auditoria propõe recomendação à Infraero para que “identifique a existência de áreas contíguas às do controle migratório ou alfandegário que poderiam ser revertidas para essa atividade, em especial nos aeroportos onde esse espaço esteja insuficiente para atender a demanda” (§121). Acolho a proposta, acrescentando recomendação à Conaero para que acompanhe as correspondentes medidas adotadas pela Infraero.

44. Especificamente quanto às falhas de sinalização, a equipe de auditoria identificou, no aeroporto de Guarulhos/SP, algumas áreas sem placas orientando o caminho a seguir e uma placa informando sobre a localização dos portões no terminal de embarque internacional, mas que pode direcionar o passageiro para outro local (§§ 123-4).

45. Assim, a Seprog propõe **recomendação à Infraero** para que “aperfeiçoe a sinalização que orienta o passageiro oriundo de voo internacional sobre trajetos a seguir desde a saída da aeronave até sua passagem pelo portão de desembarque, avaliando a

necessidade, em áreas-chave desse trajeto, de complementar letreiros informativos com sinalização mais eficiente.” (§ 128).

46. Diante do conjunto de achados descritos nesta seção, a unidade técnica propõe seja **informado à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** sobre os **riscos apontados** no controle migratório nos aeroportos internacionais, em especial Guarulhos/SP e Galeão/RJ, decorrentes da inadequação do quadro de servidores da Polícia Federal (§167). Acolho a proposta, acrescendo que essa informação deve ser dirigida também ao Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e demais autoridades a serem cientificadas acerca desta deliberação.

47. Também concordo com a unidade técnica quanto à proposta de encaminhamento dos presentes Relatório, Voto e Acórdão também aos seguintes órgãos:

- Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal;
- Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados;
- Ministros da Justiça e da Fazenda e Ministra Chefe da Casa Civil da Presidência da República, responsáveis pela supervisão ministerial dos órgãos e entidades envolvidos na questão enfocada nesta auditoria;
- Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – Conaero;
- Agência Nacional de Aviação Civil – Anac;
- Secretaria de Aviação Civil – SAC –, da Presidência da República.

II. Controle Aduaneiro Nos Aeroportos Internacionais Do Brasil

48. O segundo grupo de questões enfocadas na presente auditoria refere-se ao controle aduaneiro nos aeroportos internacionais do país. Conforme se verifica a partir das informações coligidas no Relatório, os problemas referentes ao controle alfandegário assemelham-se aos anotados para o controle migratório, no que tange à carência de pessoal e às deficiências de infraestrutura.

II.1 Deficiência no quadro de pessoal da Receita Federal nos aeroportos internacionais

49. Conforme visto no Relatório, existe uma tendência de declínio do número de servidores da Receita Federal alocados no controle aduaneiro dos passageiros de voos internacionais, haja vista a alta concentração de servidores com idade e tempo de serviço para se aposentarem. Com efeito, o perfil etário dos servidores que atuam diretamente no controle alfandegário demonstra que 92,8% entre as faixas de idade de 41 a 70 anos, sendo 36,7% na faixa de 41 a 50 anos e 41,7% na faixa de 51 a 60 anos e 14,4% entre 60

a 70 anos (gráfico 6, §§ 187-8). As aposentadorias havidas desde o concurso de 2005, em número de 972, foram mais numerosas que os 449 ingressos, com o consequente déficit de 523 AFRFB (§ 191).

50. Essa constatação denota, também, que as atividades inerentes ao controle alfandegário são relativamente incompatíveis com esse perfil etário mais avançado, porquanto elas requerem esforço físico (ex.: erguimento de bagagens, tempo em pé) e são realizadas sob condições estressantes.

51. A par disso, 71,5% dos servidores da carreira de auditoria da RFB que responderam aos questionários eletrônicos consideram a situação dos aeroportos, quanto à lotação desses servidores, “péssima” ou “ruim”. Nas horas de maior movimento, o número de fiscais disponíveis tem se mostrado insuficiente para atender aos passageiros, gerando filas extensas. Por conseguinte, ocorre a subutilização de equipamentos e de espaços disponíveis para inspeção de bagagens (§§ 174-5).

52. O quadro se mostra mais crítico quando se considera o crescente descompasso, nos últimos anos, entre o número de servidores alocados no controle aduaneiro, que vem se reduzindo, e o fluxo de passageiros, que tem apresentado acentuado crescimento.

53. Exemplo disso é o aeroporto do Galeão/RJ, em que, desde 2003, houve redução de 29% em relação ao número de servidores do controle alfandegário e, de outro lado, um aumento de 89% em relação ao fluxo de passageiros. Situação parecida ocorre no aeroporto de Guarulhos/SP, que concentra 62% dos passageiros internacionais. Nesse aeroporto, o número de fiscais foi reduzido em 9%, ao passo que o número de passageiros internacionais aumentou em 64% (§ 177).

54. Outro problema anotado é distribuição proporcionalmente desigual entre servidores do controle aduaneiro nos aeroportos de Guarulhos/SP e do Galeão/RJ. Entre 2006 e 2010, a proporção de número de passageiros de voos internacionais por funcionário alocado no controle aduaneiro era cerca de 4 vezes maior no aeroporto de Guarulhos comparativamente ao aeroporto do Galeão. A tabela a seguir, adaptada da tabela 8 do Relatório, bem demonstra essa desproporção (§ 202):

Relação entre nº de passageiros internacionais desembarcados e nº de AFRFB e ATRFB disponíveis nos setores de inspeção da bagagem acompanhada

Ano	Aeroporto Internacional Guarulhos/SP	Aeroporto Internacional Galeão/RJ	Indicador (1)/(2)
	Número de servidores	Passageiros /servidor (1)	Número de servi

2006	57	72.022	66
2007	52	81.238	66
2008	53	83.450	66
2009	50	84.595	64
2010	46	112.831	52

Fonte: Infraero para quantitativos de passageiros e alfândegas SBGR e SBGL para servidores.

Obs.: Passageiros desembarcados estimados como metade da estatística (embarcados + desembarcados)

55. Chama atenção o constante decréscimo do número de fiscais do controle aduaneiro em ambos os aeroportos, embora o volume de passageiros tenha aumentado no mesmo período.

56. Para solucionar ou minimizar esse problema, a RFB realizou estudos conclusivos sobre suas demandas de novos servidores, incluindo os de nível médio e superior. Todavia, foi reportado que a não ocupação das vagas autorizadas é a maior causa imediata desse déficit de pessoal.

57. Também é importante ressaltar a correlação positiva entre a taxa de rotatividade de servidores da carreira de auditoria (saída de antigos e ingresso de novos) e o volume de arrecadação de tributos federais. Embora esse indicador refira-se à saída e ao ingresso de servidores, infere-se que as variações positivas do *turnover* [footnoteRef:3] na RFB decorrem mais de novas admissões do que de aposentadorias e exonerações (gráfico 5, § 186). [3: Turnover: medida de rotatividade de funcionários, ponderando o número de desligamentos e o número de admissões, em relação ao número total de empregados.]

58. Os achados acima autorizam a **recomendação** proposta pela Seprog à **Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB** –, “para que reveja o quantitativo e o perfil etário dos servidores alocados nos aeroportos internacionais, especialmente no Galeão/RJ e Guarulhos/SP, para torná-los compatíveis com a natureza e a intensidade das atividades executadas.”

II.2 Subutilização do espaço físico e dos equipamentos do controle aduaneiro

59. O relatório sob exame assinala a subutilização dos equipamentos destinados à inspeção mais precisa das bagagens, bem como da infraestrutura física disponível. Esse achado decorre da carência de fiscais e torna-se mais crítico em face da elevada demanda

de passageiros internacionais. Tal situação foi verificada nos aeroportos de Guarulhos/SP e Galeão/RJ (§ 221).

60. Em vista disso, a unidade técnica propõe acertadamente que se **informe** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre os riscos apontados no controle aduaneiro nos aeroportos internacionais, em especial Guarulhos/SP e Galeão/RJ, decorrentes da inadequação do quadro de servidores da Receita Federal (§225). Conforme anotei alhures, outros órgãos e entidades também serão informados do teor integral desta deliberação, para que adotem, a seu critério, as providências corretivas de sua alçada.

II.3 Inexistência de sistema informatizado institucional da Receita Federal para o controle alfandegário

61. Foi apurada a ausência de sistema padronizado entre as alfândegas aeroportuárias, instrumento necessário para assegurar a observância dos limites legais de isenção de tributos para os viajantes procedentes do exterior (§ 232).

62. Deve-se ressaltar que a questão referente aos sistemas informatizados de controle aduaneiro está sob discussão no Grupo de Trabalho Específico – “Aeroportos”, vinculado ao Comitê de Preparação para os Grandes Eventos Esportivos Internacionais (§ 236).

63. Não obstante, a unidade técnica propõe, com oportunidade, **recomendação à Secretaria da Receita Federal do Brasil** para que crie mecanismos de registro, armazenagem e recuperação de informações aduaneiras dos passageiros com vistas ao efetivo controle dos limites de isenção e demais previsões legais (§ 238). Adoto essa recomendação, alterando-a apenas para que a RFB uniformize os mecanismos indicados, mediante base de dados unificada.

64. Sem prejuízo dessa recomendação, cumpre salientar que a Secretaria da Receita Federal do Brasil vem enfrentando essa questão sob duas vertentes.

65. A primeira é a automatização das Declarações de Bagagem Acompanhada – DBAs[footnoteRef:4] –, que, segundo informado pela RFB, poderão preenchidas e enviadas pelos passageiros, via Internet ou telefonia celular. Essa solução é denominada de Projeto e-DBA (§239-40). Ainda em relação ao preenchimento das DBAs, a RFB editou a IN 1.217, dispensando a entrega desse documento, a partir de 1º/01/2012, para os viajantes que não estiverem obrigados a dirigir-se ao canal “bens a declarar” (§ 230).

[4: A DBA é o documento principal utilizado para orientar o controle alfandegário das pessoas que desembarcam no país, provindas do exterior.]

66. A segunda vertente, conduzida junto com a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – Conaero –, visa a implantar no Brasil um sistema de “Informação Antecipada de Passageiros” na via aérea, também conhecido como “Advance Passenger Information – API”. O projeto abrange a recepção e o tratamento de informações, incluindo a transmissão dos dados diretamente pelas empresas aéreas. Com esse novo instrumento, espera-se suprir de informações os controles migratório, aduaneiro e de saúde pública (a cargo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa), entre outros (§241).

II.4 Valores estimados de arrecadação a partir de mudanças nos padrões de fiscalização da Receita Federal

67. Embora essa questão não constitua um achado de auditoria, sua relevância merece destaque.

68. Trata-se de um exercício estatístico feito pela equipe de auditoria, baseado no método “Applied Information Economics”, em que, a partir dos valores utilizados em relação à cota de isenção, ao percentual do imposto e ao percentual da multa definidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil na IN nº 1.059/2010, adotados como parâmetros, estimou-se a arrecadação potencial de tributos sob três critérios de otimização do controle aduaneiro de passageiros nos aeroportos internacionais.

69. No primeiro critério – “Arrecadação potencial da RFB no controle de bagagem acompanhada em voos oriundos dos Estados Unidos” –, verificou-se, após simulação de dez mil cenários possíveis, que em 95% desses cenários a arrecadação ultrapassaria US\$ 341 milhões. Em outras palavras, pode-se afirmar, com margem de 95% de confiança, que, se todos os turistas brasileiros vindos dos EUA declarassem todo o conteúdo de sua bagagem acompanhada, a arrecadação da RFB seria de, no mínimo US\$ 341 milhões, em 2010 (§ 248).

70. O segundo critério é a “Arrecadação potencial da RFB se fosse realizado trabalho de inteligência prévio ao controle de bagagem acompanhada”, ou seja, se fossem selecionados para inspeção aduaneira somente alguns dos passageiros vindos dos EUA, suspeitos de trazerem bens de alto valor econômico. Também aqui foram utilizados dez mil cenários possíveis, chegando-se a conclusão, com grau de confiança de 95%, de que a arrecadação superaria US\$ 230 milhões, incluindo as multas (§ 250).

71. O último critério consiste na “Arrecadação adicional, se novos servidores da Receita Federal fossem contratados, ou realocados para o trabalho de inspeção de bagagens acompanhadas, no Galeão/RJ e em Guarulhos/SP.”. A premissa adotada foi o percentual

muito baixo de passageiros que passam pela inspeção devido à falta de pessoal da RFB. Presumiu-se que o aumento de pessoal geraria um acréscimo linear equivalente na arrecadação. Assim, um aumento de 10% na equipe de fiscais aumentaria em 10% a arrecadação. Nos dez mil cenários considerados, concluiu-se que, em 90% dos casos, a arrecadação média mensal por agente ficaria entre R\$ 140 e R\$ 190 mil.

72. Esse exercício estatístico permite concluir ser vantajoso ao Estado investir na Receita Federal, dotando-a dos instrumentos necessários para que efetue um controle alfandegário eficiente, gerando aumento da arrecadação e coibindo a entrada ilegal de bens oriundos do exterior (§ 254).

III. Medidas para melhorar a articulação entre os diversos atores institucionais que influem nos controles migratório e aduaneiro.

73. Conforme anotado no Relatório, há dificuldades de articulação e de coordenação entre os atores envolvidos nos processos inerentes aos controles alfandegário e de migração nos aeroportos. As principais instituições envolvidas são o Departamento de Polícia Federal, a Receita Federal do Brasil, a Infraero, a Agência Nacional de Aviação Civil, a Secretaria de Aviação Civil e as companhias aéreas (§ 30). A equipe de auditoria verificou que as deficiências dessa articulação prejudicam a eficácia e a eficiência das atividades cotidianas nos aeroportos, que exigem decisões rápidas, envolvendo mais de um agente.

74. Entre as iniciativas governamentais adotadas para minimizar esse problema, destaca-se a criação da Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – Conaero –, das Autoridades Aeroportuárias, dos Comitês Temáticos subordinados à Conaero e dos Centros de Gerenciamento Aeroportuário - CGAs. Uma das finalidades desse conjunto de órgãos é melhorar o grau de coordenação entre companhias aéreas e as diversas autoridades atuantes nos aeroportos (§ 31).

75. A **Secretaria de Aviação Civil – SAC** –, criada por meio da Medida Provisória 527/2011 (convertida na Lei 12.462/2011), visa a coordenar os órgãos responsáveis pela gestão da infraestrutura aeroportuária, formular políticas para o desenvolvimento e gestão desse setor, elaborar o plano plurianual de investimentos, planejar e acompanhar a execução de programas de investimentos em infraestrutura aeroportuária (§§ 257-8).

76. A SAC prevê que, até 31/3/2013, sejam definidas metas para as Autoridades Aeroportuárias de cada um 12 aeroportos das cidades sedes da Copa de 2014 (Belo Horizonte, Brasília, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro/Galeão, Salvador e São Paulo/Guarulhos), prevendo-se um monitoramento “online” de todos os indicadores de cada aeroporto (§ 272). A SAC também informou

que, nos aeroportos internacionais de Brasília e de Guarulhos/SP, vem sendo monitorado, de forma preliminar, o tempo de espera em fila e o de restituição de bagagem. A mesma coleta de dados está sendo iniciada no aeroporto do Galeão/RJ (§ 273).

77. Outra medida promissora adotada pela SAC foi a criação do “Projeto Eficiência nos Aeroportos”, coordenado pela SAC, com participação de diversas entidades do setor, a exemplo da Anac, Infraero, Receita Federal e Polícia Federal, com os seguintes objetivos (§ 275):

- I. identificar os componentes dos aeroportos que geram restrições operacionais e estabelecer melhorias de curto e médio prazo;
- II. implantar as melhores práticas disponíveis no mercado internacional;
- III. disseminar as ações desenvolvidas nos aeroportos da rede INFRAERO, otimizar o aproveitamento da infraestrutura existente.

78. Igualmente importante é a **Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – Conaero** –, instituída mediante o Decreto 7.554/2011, com a missão de organizar e coordenar as atividades públicas nos aeroportos. O caráter plúrimo da Conaero é demonstrado a partir dos órgãos nela representados:

- I – Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (coordenadora da Conaero);
- II – Casa Civil da Presidência da República;
- III – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- IV – Ministério da Defesa;
- V – Ministério da Fazenda;
- VI – Ministério da Justiça;
- VII – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- VIII – Ministério da Saúde; e
- IX – Agência Nacional de Aviação Civil.

79. Uma das iniciativas já adotadas no âmbito da Conaero foi a criação de 4 **comitês temáticos**: Indicadores de Desempenho, Integração de Sistemas, Desburocratização e Operações Especiais (§ 256). O quadro a seguir, adaptado da tabela 9 (§ 270), resume as principais atribuições desses comitês:

Comitê	Objetivo
Operações Especiais	Discutir ações e medidas adotadas em situações especiais
Indicadores de Desempenho	de Propor melhorias na qualidade das ações, definindo metodologia de indicadores de atividade nos aeroportos

Sistemas de Integração	Associar sistemas de informação de todos os órgãos envolvidos no processo de bens dos aeroportos brasileiros
Desburocratização	Aprimorar os serviços administrativos por intermédio da revisão de normas legais em órgãos envolvidos nos processos dentro dos aeroportos

80. Veja-se que parte desses comitês tem por escopo as mesmas questões enfocadas na presente auditoria que constituem oportunidades de melhoria (indicadores de desempenho e integração de sistemas).

81. O Decreto 7.554/2011 também criou as **Autoridades Aeroportuárias**, com o fito de organizar e coordenar localmente as atividades públicas no respectivo aeroporto. Reporta-se à Conaero e é integrada por órgãos e entidades públicas que atuam em atividades tipicamente aeroportuárias. Segundo a equipe de auditoria, a “grande inovação na Autoridade Aeroportuária é sua composição por representantes com poder decisório, fundamental para eficiência de sua atuação” (§ 268).

82. Relaciona-se também, entre as medidas de aperfeiçoamento em questão, a implantação dos “**Centros de Gerenciamento Aeroportuário**”. Trata-se de uma sala no aeroporto com soluções tecnológicas que permitem o acompanhamento e o monitoramento diário das atividades. Seu objetivo é melhorar o fluxo de informações entre os órgãos e entidades envolvidos no processamento de passageiros e bens, criando um ambiente colaborativo de decisões para o tratamento de situações operacionais (§ 282).

83. Entre os benefícios identificados pela Infraero após a implantação do CGA, destacam-se (§ 294):

- a. Agilidade na disseminação da informação e tomada de decisão;
- b. Situação real do estado operacional do aeroporto;
- c. Previsões de embarques e desembarques para planejamento dos horários críticos;
- d. Análise e tratamento de ocorrências dos horários críticos;
- e. Clareza e precisão das informações, baseadas em fatos e dados;
- f. Informações com foco construtivo e no resultado;
- g. Responsabilidade e poder de decisão;
- h. Sugestão de melhorias;
- i. Relatórios subsidiários de decisão da CONAERO;
- j. Indicadores de Performance.

84. Essas informações foram confirmadas *in loco* pela equipe de auditoria, nos aeroportos de Guarulhos/SP e do Galeão/RJ (§ 289).

85. Diante desse conjunto de iniciativas, a equipe da Seprog abstém-se de propor recomendações ou determinações sobre essa questão.

IV Outras Questões Que Interferem no Controle Migratório e Alfandegário.

86. No curso dos trabalhos, foram identificados outros achados que, embora extrapolem o escopo dos controles alfandegário e migratório, não podem ser ignorados.

IV.1- Concentração de voos internacionais em horários específicos

87. Embora a equipe de auditoria não tenha classificado essa ocorrência como um achado específico de auditoria, entendo que o fato merece atenção. Trata-se da concentração de voos internacionais em horários específicos, ocasionando frequentes congestionamentos nas salas de embarque/desembarque internacional, com prejuízo à eficácia dos controles migratório e aduaneiro. As chegadas do exterior avolumam-se no período da manhã, entre cinco e meia e onze horas, ao passo que os embarques concentram-se entre dezessete e vinte e três horas. Note-se que essa questão afeta não apenas o controle migratório, mas também a fiscalização aduaneira.

88. Embora esse problema seja de difícil solução, porquanto essa concentração de voos decorre de conveniências ou mesmo necessidades logísticas das empresas aéreas, que priorizam as viagens noturnas, o fato requer atenção especial do Departamento de Polícia Federal e da Secretaria da Receita Federal do Brasil, de modo a suprir os terminais de recursos humanos adicionais nesses horários de fluxo mais intenso.

89. Nesse sentido, proponho recomendação à Anac para que realize estudos de viabilidade para alteração dos horários dos voos internacionais, de modo a reduzir o número de partidas e chegadas concomitantes, evitando, assim, situações de sobrecarga dos controles aduaneiro e migratório nos aeroportos internacionais (§§32-34).

IV.2 Deficiente utilização de indicadores de desempenho

90. Conforme anotado no Relatório, atualmente não se utilizam indicadores institucionais para medir a qualidade dos serviços prestados dentro dos aeroportos internacionais. Essa deficiência prejudica a avaliação do desempenho dos entes governamentais que atuam na área. Não obstante, já existem iniciativas que caminham para esse objetivo, a exemplo do Comitê Temático de Indicadores de Desempenho, criado pela Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias – Conaero –, o objetivo de desenvolver indicadores aplicáveis à realidade brasileira e instituir rotinas de avaliação desses indicadores. O

desdobramento dessas medidas deverá ser objeto de acompanhamento por parte da Seprog.

IV.3 Fragilidades na restituição de bagagens

91. Segundo informações da Infraero sobre o tempo médio de restituição de bagagens, a partir de observações feitas em setembro/2011, algumas companhias aéreas levam em média mais de 50 minutos para restituir a bagagem aos passageiros (§ 294). Em alguns casos essa espera chega a ser bem maior. No aeroporto do Galeão/RJ, em 28/10/2011, registrou-se um caso em que o tempo até a entrega da primeira bagagem foi de aproximadamente **uma hora e meia!** (§295)

92. Entre as causas identificadas para essa demora, destacam-se o número reduzido de funcionários das companhias aéreas, o baixo quantitativo de equipamentos e de veículos para o transporte de bagagens da aeronave até a esteira e a baixa capacidade operacional das esteiras utilizadas para a restituição de bagagens (§§ 296/7).

93. Além disso, a regulamentação desse procedimento, a cargo da Anac, contém lacunas. As normas sobre restituição de bagagens nos aeroportos brasileiros tratam apenas de aspectos de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. Não há regras sobre o tempo necessário para esta operação nem, portanto, as respectivas sanções para atrasos na restituição de bagagem. Também não são realizados monitoramentos regulares. Embora a Anac tenha avaliado metodologias de acompanhamento do nível desse serviço, a ausência de regras ainda persiste (§§ 299/300).

94. Dessa forma, a Seprog propõe **recomendação à ANAC** para que normatize, “no prazo de 180 dias”, o processo de restituição de bagagens nos aeroportos do país, definindo indicadores de desempenho, padrões mínimos de serviço, tempo máximo permitido, rotinas de monitoramento, além da previsão de sanções, no caso de descumprimento da norma (§ 301).

95. Embora acolha essa medida, ressalvo que o mais condizente com a figura da “recomendação”, que não possui natureza impositiva, é fixar prazo não para o implemento da medida, mas para que a Agência informe a este Tribunal sobre as providências adotadas em cumprimento à recomendação ou apresente justificativas em caso de não acolhimento. Essa medida está contemplada na proposta de determinação da Seprog para que as unidades destinatárias das recomendações ora expedidas encaminhem os respectivos planos de ação a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência.

IV.4 Dificuldades para o pagamento de tributos e multas nos aeroportos internacionais

96. Foi verificado, em alguns aeroportos brasileiros (ex.: Porto Alegre e Manaus), que não há pontos de serviços bancários disponíveis 24 horas por dia (caixas eletrônicos) para o pagamento dos tributos lançados pela Receita Federal e das multas aplicadas pela Polícia Federal (§ 302). Esse recurso é muito importante, haja vista a já anotada predominância de desembarques internacionais no final das madrugadas.

97. Nesse mesmo sentido, 43% dos servidores da Infraero lotados em aeroportos de todo o país que responderam à pesquisa eletrônica da Seprog afirmaram que as condições oferecidas aos passageiros para o pagamento de tributos/multas aplicadas pela Polícia Federal e Receita Federal são “ruins ou péssimas”. A mesma avaliação foi feita por 55% dos servidores da Receita Federal lotados em todos os aeroportos internacionais do Brasil, que responderam à pesquisa (§ 305).

98. Esse problema ganha contornos dramáticos, quando se considera a informação oriunda do Departamento de Polícia Federal (Despacho nº 110/2012-CGPI /DIREX/DPF, de 10/4/2012), de que, se não houver o pagamento da multa, o estrangeiro pode ser impedido de entrar no país. Isso gera significativos transtornos ao passageiro, que se vê obrigado a permanecer na área de desembarque até regularizar a questão (§ 307).

99. Dessa forma, a unidade técnica propõe **recomendação à Infraero** para que viabilize, nos aeroportos internacionais da sua rede operacional, as condições necessárias para que os passageiros internacionais possam efetuar, no próprio aeroporto e em qualquer horário (por exemplo, mediante caixas eletrônicos), o pagamento de eventuais tributos e multas aplicadas pela Receita Federal e Polícia Federal (§ 308). Acolho a proposta.

100. Nessa mesma linha, considero oportuno, também, **recomendar à Conaero** que realize gestões junto ao Ministério das Relações Exteriores para que sejam implementados nas representações diplomáticas do Brasil no exterior, caso seja jurídica e operacionalmente viável, instrumentos que permitam a verificação e o pagamento antecipado, nas próprias representações diplomáticas (e.g.: nos consulados brasileiros), de multas e outras obrigações pecuniárias cuja quitação seja exigida, pelo nosso controle migratório, como condição de ingresso ou reingresso no Brasil^[footnoteRef:5]. Essa recomendação visa a agilizar o controle migratório, permitindo, por exemplo, que um estrangeiro que pretenda regressar ao Brasil quite eventuais débitos perante o Estado Brasileiro antes mesmo de iniciar sua viagem. [5: Lei 6.815/80 – Estatuto do Estrangeiro: Art. 26. (...) § 1º O estrangeiro que se tiver retirado do País sem recolher a multa devida em virtude desta Lei [as multas estão previstas no art. 125 da Lei], não poderá reentrar

sem efetuar o seu pagamento, acrescido de correção monetária.” § 2º O impedimento de qualquer dos integrantes da família poderá estender-se a todo o grupo familiar.]

IV.5 Deficiências na atual forma de operacionalização dos voos de cabotagem

101. O derradeiro achado anotado no Relatório é o risco decorrente dos chamados voos mistos ou de cabotagem em nossos aeroportos internacionais. Nesse tipo de voo, embora a aeronave proceda de outro país ou esteja seguindo para o exterior, ela transporta passageiros em trechos domésticos, mediante escalas em território local. Assim, esses voos incluem embarques e desembarques de passageiros locais e internacionais.

102. Tal procedimento prejudica o controle migratório e alfandegário, pois, ao admitir passageiros domésticos nas áreas de embarque/desembarque internacional e em voos internacionais, aumenta o risco de entrada e saída de pessoas e bens sem o devido controle (§ 309).

103. Atualmente, existem 111 voos semanais de cabotagem da empresa “Gol”, com possibilidade de transportar mais de 20 mil passageiros, e outros 140 voos semanais da empresa “TAM”, com capacidade para aproximadamente 29 mil passageiros. No total, são 251 voos semanais, sendo 89% deles oriundos ou destinados aos aeroportos de Guarulhos/SP e do Galeão/RJ (§ 332).

104. Segundo auditores da Receita Federal, é difícil explicar ao passageiro doméstico, em voos de cabotagem, que ele perderá mercadorias e terá prejuízos financeiros porque não é permitido embarcar com líquidos em voo internacional. Da mesma forma é difícil explicar para esse mesmo passageiro que ele precisará submeter-se ao controle alfandegário, despendendo tempo não programado (§ 331). Também foi anotado, contudo, que esses passageiros, de um modo geral, não são submetidos ao controle migratório nem ao alfandegário (§ 318).

105. Interessante registrar que **não há padronização** de procedimentos entre os aeroportos internacionais no que tange à questão.

106. Segundo a Receita Federal, é previsto que passageiros provenientes de voos domésticos que desembarcam no saguão internacional também sejam submetidos à fiscalização, apesar de tal procedimento causar transtorno e reclamação (§ 325).

107. No aeroporto de Guarulhos/SP, é prevista uma triagem para segregar os passageiros domésticos daqueles com destino internacional, por meio da verificação do cartão de embarque e do documento de identificação (§ 320). Contudo, também em Guarulhos/SP, a equipe da Seprog acompanhou o desembarque de voo misto e identificou a chegada de passageiros que informaram ter passado pelo controle migratório na primeira escala ocorrida no país, enquanto outros informaram que não. Percebeu-se, assim, que o próprio passageiro do voo internacional informava se já havia passado ou não pelo controle migratório e, no caso de passageiro doméstico, ele apenas comunicava sua situação (§ 328).

108. Ainda sobre essa questão, destaca-se que o Ministério Público Federal instaurou o Inquérito Civil n.º 1.34.006.000315/2008–29, em 8/9/2008, para apurar a “falta de fiscalização nas conexões de voos internacionais e nacionais, o que facilitaria a fuga de pessoas procuradas pela Justiça, o tráfico de menores e o contrabando de mercadorias contidas em bagagens que não são submetidas à fiscalização das viagens internacionais” (§ 323). Após a oitiva de diversos atores institucionais envolvidos na problemática, não se encontrou solução, suscitando-se a eventual propositura de Ação Civil Pública, providência da qual ainda não se tem notícia.

109. Sobre essa questão, a unidade técnica propõe a remessa de cópia desta deliberação à Divisão de Tutela Coletiva da Procuradoria da República em Guarulhos/SP. Acolho a proposta.

110. Embora haja mecanismos para evitar os riscos assinalados, trata-se, sem dúvida, de um fato a merecer a atenção do DPF e da RFB. Agentes e delegados da PF, auditores e analistas da RFB e servidores da Infraero entrevistados pela equipe de auditoria confirmaram que a atual forma de operacionalização desses voos prejudica a qualidade e a segurança dos controles migratório e alfandegário (§329).

111. Por outro lado, não se deve ignorar que os voos mistos são adotados para viabilizar economicamente voos internacionais com poucos passageiros, suprindo essa deficiência mediante escalas domésticas (333). Cumpre sopesar esses dois fatores: viabilidade dos voos e eficácia dos controles migratório e alfandegário.

112. Em vista disso, a equipe de auditoria propõe determinação à Conaero para que institua Grupo de Trabalho, com a participação de representantes da Infraero, Polícia Federal, Receita Federal, Agência Nacional de Aviação Civil e Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias, além de outros órgãos/entidades que considere importante, para que, no prazo de 180 dias, se pronuncie sobre a possibilidade de alterar a forma de operacionalização de voos mistos (de cabotagem), reduzindo os riscos de burla às normas de controle migratório e alfandegário que esses voos ensejam (§ 336).

113. Em complemento, a unidade técnica propõe **determinação** para que o referido “Grupo de Trabalho, caso decida pela continuidade da operacionalização de voos mistos, edite, no prazo de 180 dias, a partir da tomada dessa decisão, norma específica (padronizando) a operação desse tipo de voo, definindo rotinas e critérios específicos de controle para os embarques e desembarques de voos mistos, com previsão de penalidades no caso de descumprimento de exigência prevista na norma, contemplando a obrigação para que as companhias aéreas informem aos passageiros domésticos, na hora da compra da passagem, as normas de segurança a que estarão sujeitos, sempre que se tratar de um voo misto” (§ 336).

114. Também é proposta recomendação ao mesmo Grupo de Trabalho para que, caso conclua pela continuação dos voos mistos, institua mecanismos que evitem ou reduzam o acesso de passageiros domésticos à área internacional durante os procedimentos de embarque (§ 337).

115. Acolho, com ajustes de forma, a três medidas propostas, ressalvando, contudo, que as duas primeiras devem ser expedidas também sob a forma de recomendação, porquanto o exame da conveniência, ou não, de manter os voos de cabotagem em território nacional não é competência deste Tribunal, tampouco lhe compete impor à Conaero o *modus operandi* para realizar os referidos estudos, se por meio de grupos de trabalho ou mediante outro procedimento.

116. Sobre essa questão, acrescento que o Departamento de Polícia Federal informou reconhecer as fragilidades ocasionadas pela operação de voos de cabotagem e registrou estar elaborando nova instrução normativa sobre o tema. A direção do órgão assinalou, entretanto, que pretende discutir a questão com os demais órgãos envolvidos na Conaero (§ 338).

117. Quanto às propostas da unidade técnica não comentadas neste Voto, acolho-as com ajustes de forma, aduzindo que os presentes Relatório, Voto e Acórdão deverão ser encaminhados também ao Presidente da Câmara dos Deputados para subsidiar as análises referentes ao Projeto de Lei 6493/2009, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Polícia Federal.

118. Encerro este voto renovando meus elogios à equipe da Seprog, bem como a todos os agentes dos órgãos fiscalizados que colaboraram com as respostas aos questionários eletrônicos que subsidiaram a presente auditoria.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado. TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de junho de 2012.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator