

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 35, DE 2007

Propõe que a Comissão de Defesa do Consumidor fiscalize o Ministério da Defesa, a Agência Nacional de Aviação Civil-Anac e a Infraero Aeroportos Brasileiros, em atuação de controle, administração e segurança do transporte aéreo de passageiros e suas relações com as empresas aéreas.

Autor: Deputado Ivan Valente

Relator: Deputado Roberto Santiago

RELATÓRIO FINAL

I – INTRODUÇÃO

A presente Proposta de Fiscalização e Controle foi apresentada pelo nobre Deputado Ivan Valente, propondo a realização de fiscalização dos órgãos que têm a responsabilidade de administrar o sistema de transporte aéreo e zelar por sua eficiência e segurança.

Na justificação do Autor, o sistema presta um serviço deficiente aos passageiros que se defrontam com os atrasos permanentes, a ocorrência de acidentes aéreos por motivos previsíveis, o mau tratamento pelas empresas, a deficiente infraestrutura, dentre outros.

Conclui pela necessidade de realização desta fiscalização, para se preservar os direitos dos consumidores.

Em seu relatório prévio, aprovado por esta Comissão, o nobre Deputado Júlio Delgado opinou que a investigação solicitada seria mais eficaz se executada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de auditoria operacional destinada a examinar a efetividade dos procedimentos adotados pelo Ministério da Defesa, pela ANAC e pela INFRAERO relativos à administração, operação, segurança, regulamentação, fiscalização e controle do transporte aéreo.

O trabalho do TCU resultou no Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 012.342/2008-5, proferido pelo Plenário da Corte na Sessão de 5 de outubro de 2011.

II – AUDITORIA REALIZADA PELO TCU

A seguir, apresentaremos síntese dos principais pontos levantados pelo Relatório da Auditoria Operacional do TCU, realizada na ANAC.

O objetivo do levantamento foi conhecer a Agência, sua missão institucional, competências, estrutura e forma de atuação, a fim de identificar os problemas existentes e propor trabalhos de fiscalização a serem executados futuramente na entidade.

A missão institucional da ANAC é regular e fiscalizar a aviação civil (com exceção dos sistemas de controle do espaço aéreo e de investigação e prevenção de acidentes). O Órgão atua tanto em relação aos aspectos econômicos referentes à exploração dos serviços aéreos e aeroportuários, como em relação a aspectos técnicos e de segurança da aviação civil.

Verificou-se que a ANAC está passando por problemas típicos de um órgão novo, em fase de estruturação, que herdou atribuições que vinham sendo executadas por outros órgãos, com culturas institucionais e processos de trabalho diferentes. O Relatório apresenta a visão geral dos principais problemas e desafios com que a Agência defronta-se atualmente, bem como as medidas em andamento para enfrentá-los.

a) Área administrativa

Na área administrativa, a ANAC depara-se com desafios que afetam o cumprimento de sua missão. O principal deles é a perda de parte substancial de seu quadro de pessoal mais experiente, representado pelos militares que estão retornando ao Comando da Aeronáutica e pelos servidores com contratos de trabalho temporário.

A Agência realizou um concurso público em 2007 e já tem autorização para outro concurso, mas tem tido dificuldades para preencher vagas para algumas especialidades. Além disso, os novos servidores precisam ser treinados e adquirir experiência, até que possam desempenhar plenamente suas funções, o que certamente demandará algum tempo e poderá afetar o desempenho da Agência.

Ainda na área de pessoal, observou-se que há servidores da Infraero em exercício na ANAC. Muitos desses servidores são responsáveis pela elaboração de normas, certificação e fiscalização da área de atuação da empresa estatal a qual estão vinculados, o que pode gerar evidentes conflitos de interesse. Por isso, propõe-se que a ANAC substitua esses servidores.

O atual sistema informatizado utilizado – Mapper – apresenta uma série de limitações que afetam o desempenho da Agência. O Sistema Integrado de Aviação Civil – Sintac, com novas funcionalidades e mais

adequado às necessidades da Agência, que está em implantação, não contempla todas as áreas de atuação da ANAC. Embora a área técnica tenha identificado essa lacuna, não existe um cronograma de desenvolvimento dos módulos que abarcariam essas áreas.

Por outro lado, algumas das superintendências da ANAC (Segurança Operacional – SSO, Aeronavegabilidade – SAR, Relações Internacionais – SRI e Estudos e Pesquisas – SEP) estão sediadas no Rio de Janeiro, outras (Serviços Aéreos – SSA e Infraestrutura – SIE) estão divididas entre Rio e Brasília, com parte das gerências em cada uma das duas cidades. Além disso, tanto em Brasília como no Rio, as unidades da Agência encontram-se em diversos prédios.

A dispersão das unidades centrais, além de gerar custos adicionais com diárias, passagens e despesas administrativas, dificulta a integração das unidades e dos próprios servidores. A Superintendência de Administração e Finanças – SAF estava negociando a locação de um imóvel no Rio, o qual, contudo, não será capaz de abrigar todas as unidades ali sediadas. Tampouco existem ações para fazer com que a sede da Agência fixe-se em Brasília, conforme preconiza a lei.

b) Registro Aeronáutico Brasileiro – RAB

O RAB é o registro público de todas as aeronaves civis brasileiras. Os entrevistados relataram haver vários problemas em seu funcionamento, como desorganização, falta de procedimentos sistematizados e demora na análise dos processos e na emissão dos certificados de matrícula e aeronavegabilidade.

Na ANAC, três sindicâncias sobre possíveis fraudes na tramitação e no registro dos processos no setor foram instaurados. Em visita à unidade, a equipe pode constatar a existência de alguns dos problemas

apontados, bem como a adoção de medidas pela Agência, visando a solução desses.

Diante do verificado e da importância do RAB para a aviação civil, a equipe entende conveniente que o TCU, por meio da 3ª Secex e da Sefid, fiscalize o seu funcionamento em momento oportuno, seguindo os procedimentos determinados pela Resolução TCU nº 185/2005.

c) Serviços Aéreos

Em relação à atuação da ANAC na área de serviços, um dos primeiros desafios é a atualização do marco regulatório, ou seja, do Código Brasileiro de Aeronáutica, que, contudo, depende da ação de outros órgãos governamentais (Ministério da Defesa e Casa Civil) e de aprovação pelo Congresso Nacional.

Com a liberalização do mercado doméstico, as atribuições da Agência nessa área são relacionadas à redução de barreiras de entrada e garantia de clareza e estabilidade da legislação. Neste sentido, a ANAC, informou que está revendo as regras de concessão de slot e de análise de constituição de empresas aéreas, o que deverá ser acompanhado pelo TCU, por meio da Secretaria de Fiscalização das Desestatizações - Sefid.

No mercado internacional, a ANAC instituiu a liberdade tarifária na América do Sul. No restante do mercado internacional, a liberdade tarifária está sendo implantada de forma gradual, nos termos da Resolução ANAC nº 83/2009.

Para garantir a confiabilidade, a continuidade e a qualidade do serviço de transporte aéreo, a ANAC deve realizar acompanhamento econômico das empresas de transporte aéreo. Como se viu nos casos envolvendo as empresas BRA (que deixou de operar) e Oceanair (que teve grande redução operacional), este acompanhamento não vem sendo efetuado a contento. O órgão regulador informou que está reavaliando sua

forma de atuação nesta área, o que deverá ser acompanhado pelo TCU, por meio da Sefid.

d) Infraestrutura Aeroportuária

Um dos gargalos do sistema de aviação civil é a deficiente infraestrutura aeroportuária existente. A ampliação dessa infraestrutura depende do planejamento governamental e de investimentos no setor, o que extrapola a competência da ANAC. Cabe à Agência, contudo, a definição do modelo de delegação da infraestrutura aeroportuária à iniciativa privada, o que ocorreu recentemente por ocasião da concessão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos.

e) Segurança

Na área de segurança, as ações da ANAC devem estar voltadas para a atualização de normativos – RBHAs e IACs, a elaboração do manual do inspetor, para padronizar os procedimentos de fiscalização; além da implementação do sistema de gerenciamento da segurança operacional – SMS; o estabelecimento de programa de treinamento para os agentes internos e externos do setor; e a certificação operacional de aeroportos, dentre outras.

O aprimoramento da atuação da ANAC na área de segurança depende ainda do relacionamento com outros órgãos. Um exemplo disso é o programa Decolagem Certa, que visa estabelecer o uso das bases de dados da ANAC sobre aeronaves e pilotos pelos agentes do Decea responsáveis pelo controle do tráfego aéreo. O objetivo é impedir que aeronaves e pilotos com irregularidades tenham seus planos de voo aprovados, uma vez se identifiquem que percentual significativo de acidentes (15%) envolve pilotos ou aeronaves em situação irregular.

Por outro lado, a efetividade da atuação da ANAC, tanto na área de segurança quanto na de serviços aéreos, depende da existência de

mecanismos sancionadores para que o Órgão regulador possa cobrar dos entes regulados o cumprimento das normas. Neste sentido, uma das principais fragilidades da atuação da Agência é a inexistência de multas na área de infraestrutura aeroportuária – tanto para os administradores dos aeródromos, quanto para as administrações municipais (responsáveis por preservar as zonas de proteção dos aeródromos).

f) *Fomento*

A Lei nº 11.182/2005 estabelece que a ANAC deve promover o desenvolvimento da aviação civil. A Agência está diretamente envolvida com o fomento na área de infraestrutura operacional e na formação de recursos humanos, com fornecimento de equipamentos e subsídios aos aeroclubes. O principal desafio da ANAC aqui é compatibilizar suas atribuições como agência reguladora e fiscalizadora da aviação civil com o fomento para alguns segmentos sujeitos à sua regulação. Alguns entrevistados entendem que essas atribuições apresentam conflitos e que o fomento do setor não deveria ser feito pelo Órgão regulador. A equipe propõe, diante das entrevistas realizadas e dos fatos constatados, que o Ministério da Defesa e a Casa Civil avaliem a questão.

A partir do Relatório de Auditoria Operacional acima descrito, o Plenário do TCU emitiu o Acórdão nº 2686/2011, cujas determinações e recomendações mencionaremos a seguir.

Determinou à ANAC que:

- a) Informe ao Tribunal, quando ocorrer a conclusão dos trabalhos decorrentes da Portaria ANAC 74, de 14/01/2011, que criou o Grupo de Trabalho para avaliar a necessidade de adequações regulamentares, normativas e procedimentais relativas à Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), encaminhando cópia de seus

produtos finais;

b) Encaminhe ao Tribunal, no prazo de noventa dias, a contar da ciência desta deliberação, plano de ação para concluir a nova regulamentação sobre o acompanhamento econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços aéreos, com cronograma contendo estimativas de prazos para adoção das medidas necessárias, incluindo, se for o caso, a realização de audiência pública.

À ANAC, ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), o Acórdão determinou que, sob coordenação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, encaminhem ao TCU, no prazo de noventa dias, a contar da ciência desta deliberação, plano de ação, incluindo atividades, prazos e responsáveis, destinado a dar cumprimento à Resolução Conac 4/2008, que determinou a realização de estudos com o objetivo de identificar os responsáveis pelas diversas etapas e pelos procedimentos no curso de uma viagem e a proposição de cronograma de implementação da metodologia a ser utilizada, de forma a permitir correta responsabilização dos agentes em eventuais casos de deficiência na prestação dos serviços de transporte aéreo.

O Acórdão recomendou à ANAC que:

a) Promova estudos no sentido de ajustar sua estrutura organizacional ao disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.182/2005;

b) Crie um canal de comunicação exclusivo com a Ouvidoria, de modo a evitar que não lhe sejam diretamente encaminhadas

as manifestações de usuários, via telefone ou mensagem eletrônica, sobre os serviços dos setores e funcionários da Agência;

c) Promova as ações necessárias para superar as limitações quanto ao fornecimento de informações gerenciais pelo sistema Focus, para que sejam plenamente atendidos os dispositivos das Instruções Normativas ANAC 48, de 19/10/2010, e 53, de 28/01/2011;

d) Avalie a conveniência de manter, em seu quadro de pessoal, servidores requisitados da Infraero;

e) Evite, o mais possível, que atividades consideradas críticas em Tecnologia da Informação venham a ser realizadas por servidores terceirizados;

f) Promova a integração dos sistemas de apoio à fiscalização Sigia e Giaso, de forma a permitir uma visão integrada das não conformidades detectadas, tendo em vista a filosofia de gerenciamento de riscos;

g) Adote ações destinadas a aprimorar os pareceres conclusivos emitidos pelos membros da Comissão de Linhas Aéreas Regulares (Comclar), por ocasião dos pedidos de autorização ou alteração de Horários de Transporte, de forma que nesses pareceres constem dados relativos às capacidades utilizadas e disponíveis dos componentes a serem impactados pela autorização solicitada,

considerando-se o escopo de atuação de cada membro da comissão:

h) Estabeleça forma efetiva e sistemática de fiscalização e monitoramento dos slots alocados e dos Horários de Transportes autorizados, com o objetivo de evitar a operação rotineira de voos fora das condições estabelecidas.

III – CONCLUSÃO

Pelo acima exposto, concluímos que a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União atendeu aos objetivos da Proposta de Fiscalização e Controle nº 35, de 2007, o qual solicitamos seu arquivamento.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2012.

Deputado Roberto Santiago
Relator