

Aviso nº 533-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 29 de abril de 2009

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 032.250/2008-9, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 29/4/2009.

Atenciosamente,


UBIRATAN AGUIAR
Presidente

A Sua Excelência, a Senhora
Deputada Federal ANA ARRAES
Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor - CDC
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo II, Pav. Superior, Ala C,
Sala 152
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 844/2009 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC – 032.250/2008 - 9.
2. Grupo I - Classe de Assunto II: Solicitação.
3. Interessada: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.
4. Entidades: Ministério da Defesa, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: 3ª SECEX e ADPLAN.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de Auditoria oriunda do Congresso Nacional, o Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, ACORDA em:
 - 9.1. conhecer da solicitação consubstanciada nestes autos, com fulcro no art. 71, IV e V, da Constituição Federal; art. 38, I e II, da Lei n.º 8.443/92 e art. 1.º, II e III, do Regimento Interno/TCU;
 - 9.2. autorizar à 3ª SECEX que, com o apoio da SEFID e SEPROG, proceda ao planejamento de Auditoria de Natureza Operacional nas unidades e entidades vinculadas ao Ministério da Defesa, em especial, a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, a Secretaria de Aviação Civil, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA, tendo por escopo o exame da atuação institucional desses órgãos e entidades, na forma requerida pela Comissão Solicitante;
 - 9.3. autorizar, ainda na fase de planejamento, e se assim se mostrar necessária, a extensão dos trabalhos a outros órgãos e entidades componentes da Administração Pública Federal de cuja atuação, encargos e responsabilidades impliquem reflexos no setor da aviação civil;
 - 9.4. encaminhar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados os relatórios e votos dos processos já apreciados pelo Tribunal, nos processos TC-011.088/2005-9, TC-003.756/2006-7, TC-026.789/2006-9, TC-007.460/2007-0, TC-016.684/2007-1, TC-017.228/2007-5, TC-020.840/2007-4, em vista da relação destes com a solicitação de que cuida os presentes autos;
 - 9.5. informar à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que se encontram em fase de conclusão de relatório três auditorias operacionais no Ministério da Defesa - Comando da Aeronáutica (TC-014.799/2007-0), na INFRAERO (TC-016.684/2007-1) e ANAC (TC-012.342/2008-5), cujos resultados ser-lhe-ão encaminhados tão logo o Tribunal delibere a respeito;
 - 9.6. autorizar a prorrogação do prazo para atendimento final desta Solicitação do Congresso Nacional por mais 90 dias, conforme disposto no art.15, inciso II da Resolução-TCU nº 215/2008;
 - 9.7. determinar à SEFID, SEPROG e 3ª SECEX que promovam a juntada de cópia deste Acórdão aos autos dos processos TC-014.799/2007-0, TC-016.684/2007-1 e TC-012.342/2008-5, a fim de viabilizar o oportuno encaminhamento dos relatórios e votos que vierem a ser proferidos no âmbito desses processos à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados;
 - 9.8. encaminhar cópia do presente Acórdão à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.

10. Ata nº 16/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/4/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0844-16/09-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.
 - 13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Assinou o original
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

Assinou o original
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

Assinou o original
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 032.250/2008-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidades: Ministério da Defesa, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO

Interessada: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados

Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Solicitação de Auditoria oriunda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, objetivando a realização de auditoria operacional nas entidades indicadas em epígrafe, relativamente às suas atuações na administração, operação, segurança, regulamentação, fiscalização e controle do transporte aéreo. Conhecimento. Autorização para planejamento dos trabalhos. Encaminhamento de deliberações do Tribunal em matérias intrinsecamente relacionadas à solicitação em apreço, assim como de informações alusivas a processos ainda não julgados, de natureza similar. Participação da SEFID e SEPROG nos trabalhos a serem realizados. Prorrogação de prazo para atendimento final à demanda da Comissão Parlamentar.

Adoto como Relatório o parecer do Secretário da 3ª SECEX, exarado em apreciação à Proposta de Fiscalização e Controle – PFC nº 35, oriunda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, nos termos a seguir transcritos:

“ Trata-se da solicitação de fiscalização referente à Proposta de Fiscalização e Controle - PFC nº 35, de 2007, de autoria do Deputado Ivan Valente, aprovada por unanimidade na Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e encaminhada ao TCU pelo então Presidente, Deputado Vital do Rêgo Filho, por intermédio do Of. Pres. nº 568, de 02/12/2008 (fl. 1). Requer-se, desta Corte, a realização de auditoria operacional para examinar a efetividade dos procedimentos adotados pelos órgãos Ministério da Defesa, Anac e Infraero, no tocante às suas atuações na administração, operação, segurança, regulamentação, fiscalização e no controle do transporte aéreo.

2. Naquela Comissão, a matéria foi relatada pelo Deputado Júlio Delgado, que propôs a adoção de Plano de Execução e Metodologia de Avaliação da PFC nº 35 (fls. 4 e 5) baseado em duas frentes de análise: uma audiência pública na Comissão de Defesa do Consumidor com representantes do Ministério da Defesa, da Anac e da Infraero, se possível em conjunto com a Comissão de Viação e Transportes, com vistas à prestação de esclarecimentos quanto aos procedimentos adotados no que se refere à sua atuação(a audiência ainda não foi agendada); e a presente auditoria.

3. A matéria foi instruída na 3ª Diretoria Técnica desta Secex que, considerando os vários trabalhos já realizados pelo Tribunal acerca do tema da aviação civil (fls. 11 e 12), propôs a realização de auditoria de natureza operacional (ANOP) no Ministério da Defesa, Anac e Infraero para examinar a atuação institucional desses órgãos no que se refere à garantia: de níveis adequados de eficiência do serviço de transporte aéreo regular, especialmente quanto à minimização de atrasos de vôos; e dos padrões de segurança operacional do transporte aéreo (fl.12). Segundo a proposta, seriam utilizados como subsídios as informações e conclusões de trabalhos anteriores. Em função de parte dessas informações constarem de processos sigilosos, foi proposta a aposição de chancela de sigilo aos presentes autos.

4. Estou de acordo com o mérito da proposta de realização de auditoria. De fato, a solicitação atende aos requisitos de admissibilidade e legitimidade, e, portanto, merece acolhimento, com fulcro no

art. 71, incisos IV e V, da Constituição Federal, art. 38, inc. I e II da Lei n.º 8.443/92, art. 1.º, inc. II e III, do Regimento Interno e art. 3º, inc. I e art. 4º, inciso I, b, da Resolução-TCU n.º 215/2008.

5. Como bem assinalado na instrução, recentes trabalhos do Tribunal exploraram de modo relativamente abrangente a temática da aviação civil. Foram realizadas, por exemplo, duas auditorias operacionais amplas no sistema de transporte aéreo nacional, uma auditoria operacional na Anac e um auditoria de tecnologia da informação nos sistemas operativos dos radares utilizados no controle de tráfego aéreo.

6. Assim, o formato mais adequado ao atendimento à solicitação parece-nos ser o do envio imediato à Comissão solicitante dos relatórios já apreciados pelo Tribunal, acompanhados dos Acórdãos de votos correspondentes, conforme instrução da Diretoria Técnica, seguido da oportuna remessa das matérias em tramitação, quando julgadas (fls. 11 e 12), e da realização de auditoria específica, para complementação da atuação do Tribunal relativamente aos temas ainda não suficientemente trabalhados.

Relatórios já apreciados pelo Tribunal:

'TC 011.088/2005-9 – auditoria operacional no Departamento de Aviação Civil (DAC), objetivando verificar regularidade da concessão dos serviços de transporte aéreo regular de passageiros. Acórdão 346/2008 – Plenário. Sessão de 05/03/2008, Ministro Relator: Raimundo Carreiro;

TC 003.756/2006-7 – auditoria de sistemas com objetivo de avaliar os aspectos de segurança dos principais sistemas informatizados pertinentes ao processo de arrecadação de receitas da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero. Acórdão 1092/2007 – Plenário. Sessão 06/06/2007, Ministro Relator: Raimundo Carreiro;

TC 026.789/2006-9 - levantamento de auditoria no Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab) - Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), objetivando avaliar a situação do controle do tráfego aéreo no país. Acórdão 2420/2006 – Plenário. Sessão 12/12/2006, Ministro Relator: Augusto Nardes;

TC 007.460/2007-0 - monitoramento das recomendações do Acórdão 2420/2006 – Plenário. Situação: aberto para continuidade do monitoramento. Apreciação do 1º monitoramento – Acórdão 2464/2007. Sessão de 21/11/2007. Ministro-Relator Augusto Nardes;

TC 017.228/2007-5 - levantamento de auditoria visando conhecer a organização e o funcionamento da Infraero no que se refere a aspectos contábeis e financeiros, a fim de promover o aperfeiçoamento de seu relatório de gestão. Acórdão 2289/2007-Plenário. Ata nº 46/2007. Sessão de 31/10/2007. Ministro Relator: Benjamin Zymler;

TC 020.840/2007-4 - auditoria para verificar a operacionalidade, a confiabilidade e a efetividade do Sistema de Visualização Radar X-4000. Acórdão 1722/2008 – Plenário. Sessão 20/08/2008, Ministro Relator: Benjamin Zymler';

Matérias em tramitação:

'TC 014.799/2007- auditoria operacional no planejamento do Sistema de Aviação Civil. Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) Situação: aberto. Ministro Relator: Benjamin Zymler;

TC 016.684/2007-1 - auditoria nos procedimentos da Infraero para arrecadação e repasse ao Comando da Aeronáutica das Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota – (TAN), de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio e Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo (TAT) e adicional (ATAERO). Situação: aberto. Ministro Relator: Benjamin Zymler;

TC 012.342/2008-5 - auditoria de desempenho operacional na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), para identificar pontos relevantes para futuras atuações do controle externo e verificar a atuação da agência no exercício de suas atribuições de fiscalização quanto à prestação de serviços de transportes aéreo. Situação: aberto. Ministro Relator: Benjamin Zymler'.

7. Na avaliação desta unidade técnica, demandam atuação complementar da Casa a segurança dos vôos, dada a destacada relevância da questão, que, ademais, não foi abordada de forma sistêmica nas

fiscalizações anteriores; e os atrasos em vôos, problemas objeto de expressa preocupação em relatório da comissão solicitante, que consignou *'deve-se indicar à Corte de Contas a necessidade de esclarecimentos, especificamente, quanto à forma pela qual é realizada a mensuração dos índices de pontualidade das companhias aéreas, bem como quanto à efetividade da averiguação e controle sobre estes números, realizado pelos órgãos responsáveis, de modo a conferir-lhes confiabilidade e fidedignidade'* (fl. 4).

8. Entendo, portanto, recomendável, a realização de auditoria de natureza operacional junto às unidades e entidades do Ministério da Defesa, em especial Comando da Aeronáutica, Anac e Infraero, para examinar a atuação institucional desses órgãos acerca dos mencionados aspectos.

9. A fim melhor contextualizar o exame da matéria, fiz juntar a este processo os relatórios e votos referentes aos trabalhos aqui mencionados e já apreciados pelo Tribunal (Anexo 1).

10. Quanto à proposta de imposição de sigilo a este processo, entendendo que deva ser analisada quando da efetiva juntada de novos elementos, para melhor publicidade dos atos neles praticados, facilitando-se o seu acompanhamento por parte dos interessados, notadamente parlamentares, casas e comissões legislativas, além dos órgãos e entidades envolvidos com a temática aviação civil.

11. Tendo em vista o melhor aproveitamento e a combinação de habilidades e conhecimentos já adquiridos pelo corpo técnico do Tribunal relacionadas à técnicas de auditoria operacional e ao próprio setor de aviação civil, julgo necessária a participação da Secretaria de Avaliação de Programas (Seprog) e da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid), na auditoria proposta, além da 3ª Secex. Referida participação conta com a anuência dos respectivos titulares.

12. Pelas estimativas desta Secretaria, a fiscalização aqui tratada, se aprovada, dificilmente se encerrará no período regulamentar de 180 dias para atendimento às demandas do Congresso Nacional (art.15, inciso II da Resolução-TCU nº 215/2008), em razão, especialmente, da elevada complexidade do tema e das agendas de trabalho das unidades técnicas e dos profissionais a serem envolvidos (com prévio conhecimento do tema). Portanto, sugiro submeter ao Egrégio Plenário proposta de prorrogação do prazo para atendimento desta Solicitação por mais 90 dias, na forma do disposto no art.15, inciso II da Resolução-TCU nº 215/2008;

13. Ante o exposto, e em atenção à sistemática estabelecida na Resolução-TCU nº 185/2005, encaminho preliminarmente os autos à Segecex para emissão de parecer prévio, e posterior submissão da matéria à elevada consideração do Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymmler, com as propostas de que:

13.1 Seja a presente solicitação conhecida no mérito, por atender aos requisitos de admissibilidade e legitimidade, com fulcro no art. 71, incisos IV e V, da Constituição Federal, art. 38, inc. I e II da Lei nº 8.443/92, art. 1.º, inc. II e III, do Regimento Interno e art. 3º, inc. I e art. 4º, inciso I, b, da Resolução-TCU nº 215/2008;

13.2 Seja determinada à 3ª Secex a realização, com apoio da Sefid e da Seprog, de Auditoria de Natureza Operacional, nas unidades e entidades vinculadas ao Ministério da Defesa, em especial, a Agencia Nacional de Aviação Civil-Anac, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero, o Departamento de Controle do Espaço Aéreo - Decea, a Secretaria de Aviação Civil, o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos - Cenipa para examinar a atuação institucional desses órgãos e entidades no que se refere à garantia de níveis adequados de eficiência do serviço de transporte aéreo regular, especialmente quanto à minimização de atrasos de vôos e à garantia de padrões de segurança operacional do transporte aéreo;

13.3 Seja autorizada, se necessária, a extensão dos trabalhos a outros órgãos e entidades componentes da Administração Pública Federal de cuja atuação, encargos e responsabilidades impliquem reflexos no setor da aviação civil.

13.4 Sejam encaminhados à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados os relatórios e votos dos processos já apreciados pelo Tribunal nos aspectos abordados pela PFC nº 35, de 2007, da referida Comissão, quais sejam, TC-011.088/2005-9, TC-003.756/2006-7, TC-026.789/2006-9, TC-007.460/2007-0, TC-016.684/2007-1, TC-017.228/2007-5, TC-020.840/2007-4, componentes do Anexo I;

13.5 Seja informado à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados que se encontram em fase de conclusão de relatório três auditorias operacionais no Ministério da Defesa - Comando da Aeronáutica, na Infraero e na Anac, cujos resultados ser-lhe-ão encaminhados, oportunamente (TC-014.799/2007-0, TC-016.684/2007-1 e TC-012.342/2008-5);

- 13.6 Seja autorizada a prorrogação do prazo para atendimento final desta Solicitação do Congresso Nacional por mais 90 dias, conforme disposto no art.15, inciso II da Resolução-TCU nº 215/2008;
- 13.7 Seja determinado à Sefid, Seprog e 3ª Secex, a juntada de cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos aos processos TC-014.799/2007-0, TC-016.684/2007-1 e TC-012.342/2008-5, a fim de viabilizar o oportuno encaminhamento dos relatórios e votos que vierem a ser proferidos no âmbito daqueles processos à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados;
- 13.8 Seja encaminhada cópia do acórdão que vier ser proferido nestes autos à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa.”
2. Na preconizada pela Resolução/TCU nº 185/2005, em seu art. 6º, § 2º, a matéria foi encaminhada à SEGECEX que, por intermédio da ADPLAN, emitiu parecer prévio favorável à fiscalização, na forma como sugerida pelo Titular da 3ª SECEX.

É o Relatório.

VOTO

A solicitação de fiscalização oriunda do Congresso Nacional, de que ora se cuida, atende aos requisitos de admissibilidade e legitimidade que autorizam seu conhecimento, na forma prevista no art. 71, IV e V, da Constituição Federal, no art. 38, I e II, da Lei nº 8.443/92, e no art. 1º, II e III, do Regimento Interno/TCU.

2. Formulada em decorrência da Proposta de Fiscalização e Controle – PFC nº 35, de 2007, aprovada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, a solicitação em apreço tem por escopo a realização de auditoria operacional, pelo TCU, com o objetivo de verificar a efetividade dos procedimentos adotados pelo Ministério da Defesa, ANAC e INFRAERO, em seus respectivos âmbitos de atuação, quanto à administração, operação, segurança, regulamentação, fiscalização e controle do transporte aéreo.

3. Tal como indicou o Secretário da 3ª SECEX, no parecer que adotei à guisa de Relatório, o Tribunal, em outros processos, já analisou, e vem analisando, matérias que tangenciam a solicitação de fiscalização em apreço.

4. Por tal razão, o encaminhamento sugerido pela Unidade Técnica, com o aval da SEGECEX, foi no sentido de realizar-se uma auditoria de caráter complementar aos trabalhos já realizados e àqueles em andamento, notadamente nas áreas de segurança e atrasos de vôos.

5. Com efeito, a solução propugnada é a que atende, em sua inteireza, a solicitação do Parlamento, dada a amplitude de seu objeto e, ainda, considerando as análises de que já dispõe o Tribunal a respeito de temas intrinsecamente a este conexos.

6. A ressalva que me permito fazer concerne à capacidade operativa deste Tribunal em produzir uma avaliação acerca da “*garantia de padrões de segurança operacional de transporte aéreo*”, aspecto este também incluído na fiscalização solicitada.

7. Como já asseverei em outra oportunidade, quando da apreciação do TC – 020.840/2007-4 (que tratou de Relatório de Auditoria realizada no DECEA, para verificar operacionalidade, confiabilidade e efetividade do sistema de visualização radar X – 4000), o tema da segurança operacional é por demais complexo para que se possa emitir uma avaliação peremptória a seu respeito. Os inúmeros influxos que concorrem para o atingimento de padrões aceitáveis de segurança do transporte aéreo constituem um grande plexo de variáveis que, mandatoriamente, devem ser sopesadas em uma avaliação minimamente responsável, que não comprometa a confiabilidade no setor aeronáutico brasileiro.

8. Destarte, em que pese concordar com a realização da auditoria operacional, nos termos propostos, e sem perder de vista o pronto atendimento que demandam as solicitações emanadas do Congresso Nacional, entendo que, já nesta oportunidade, possa o Tribunal autorizar tão somente o planejamento da auditoria em questão, comunicando-se à Comissão Solicitante a adoção de tal providência.

9. A adoção desta etapa preliminar justifica-se em vista das nuances de complexidade e singularidade que envolvem os aspectos referentes à segurança operacional do transporte aéreo. Assim, este Relator reserva-se a prerrogativa de acompanhar os trabalhos de planejamento da fiscalização, que deverão contemplar os parâmetros objetivos pelos quais estes se orientarão. Concluída esta etapa, deverá o Plenário, em caráter definitivo, aprovar a realização dos trabalhos.

10. No tocante à prorrogação de prazo para a conclusão dos trabalhos solicitados pela Comissão Parlamentar, entendo plausível seu deferimento, em vista da complexidade de seu escopo e também da necessidade de conjugação de esforços complementares da SEFID e da SEPROG em sua realização. A este respeito, tenho a ressaltar que a expertise das unidades especializadas em muito pode contribuir no atendimento à solicitação ora sob exame.

11. De resto, anuo às demais proposições formuladas pelo Titular da 3ª SECEX, na forma do despacho reproduzido no Relatório precedente, na forma do Acórdão que proponho em anexo.

Em vista de todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de abril de 2009.

Assinou o original
BENJAMIN ZYMLER
Relator