

Aviso nº 620-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 19 de maio de 2010.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 010.692/2009-2, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 19/5/2010, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,



UBIRATAN AGUIAR
Presidente

✓

A Sua Excelência, o Senhor
Deputado Federal CLAUDIO CAJADO
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 1103/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.692/2009-2.
2. Grupo: I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Natureza Operacional
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC/MD, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA/Comando da Aeronáutica/MD, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA/Comando da Aeronáutica/MD
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 3ª Secretaria de Controle Externo
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o escopo de ser examinada a efetividade dos procedimentos adotados em relação à administração, operação, segurança, regulamentação, fiscalização e controle da aviação civil de transporte de passageiros.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, recomendar:

9.1.1. ao Ministério da Defesa que:

9.1.1.1 defina com precisão o papel da ANAC e do Cenipa em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos no âmbito da aviação civil e promova, no âmbito de sua competência, o ajuste do relativo arcabouço normativo de modo a refletir o papel que vier a ser atribuído a cada um;

9.1.1.2 coordene a realização de estudos com vistas à definição de medidas que impeçam o uso para fins punitivos das informações prestadas pelos operadores da aviação civil voltadas para a alimentação dos processos de aperfeiçoamento da segurança operacional;

9.1.1.3. coordene e supervisione a atuação de suas entidades e órgãos vinculados com vistas à adoção de medidas mitigadoras para o problema de colisões de aeronaves com pássaros;

9.1.2 À ANAC que:

9.1.2.1 agilize a revisão metodológica ora em andamento relativa aos índices de pontualidade e regularidade da aviação civil de transporte aéreo regular de passageiros e volte a disponibilizá-los ao público com brevidade;

9.1.2.2 realize estudos acerca de medidas para reduzir as causas de atrasos e cancelamentos de voos.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados; à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério Público Federal; à Agência Nacional de Aviação Civil; à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA/Comando da Aeronáutica; ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA/Comando da Aeronáutica e ao Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA.

9.3. juntar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, nos autos do TC 032.250/2008-9, que trata da solicitação do Congresso Nacional que originou a presente auditoria, com vistas a seu exame final.

10. Ata nº 16/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1103-16/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 010.692/2009-2

Natureza(s): Relatório de Auditoria de Natureza Operacional

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC/MD, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA/Comando da Aeronáutica/MD, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA/Comando da Aeronáutica/MD

Interessado: Congresso Nacional

Advogado(s): não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. OPERAÇÃO, SEGURANÇA, REGULAMENTAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA AVIAÇÃO CIVIL. RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DA DEFESA E À ANAC. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

A presente auditoria operacional originou de solicitação efetuada pela Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, por intermédio do Of. Pres. nº 568, de 02/12/2008, no sentido de ser examinada a efetividade dos procedimentos adotados pelo Cenipa e Decea (órgãos do Comando da Aeronáutica), ANAC e Infraero no tocante às suas atuações na administração, operação, segurança, regulamentação, fiscalização e no controle da aviação civil, bem como em relação à questão dos atrasos verificados na aviação de transporte aéreo regular de passageiros.

Reproduzo, a seguir, o relatório efetuado pela 3ª Secex, em que constam os principais achados, a conclusão e a respectiva proposta de encaminhamento da equipe de auditoria:

“2 – Visão Geral

9. Para a adequada compreensão dos resultados do presente trabalho, é necessário repisar, ainda que brevemente, algumas das mudanças pelas quais o sistema de aviação civil brasileiro passou nos últimos anos.

2.1 – O Sistema de Aviação Civil

10. O Sistema de Aviação Civil brasileiro, instituído pelo Decreto nº 65.144/1969, era regulamentado e fiscalizado pelo Departamento de Aviação Civil – DAC, o órgão central do sistema, que estava subordinado ao antigo Ministério da Aeronáutica.

11. A partir da criação do Ministério da Defesa – MD (Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela LC nº 117/2004), iniciou-se a reestruturação e a desmilitarização parcial desse sistema. Assim, o Ministério da Aeronáutica foi transformado em Comando e integrado ao recém criado MD. Além disso, previu-se a criação da ANAC, órgão cuja atribuição seria regular e fiscalizar a aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 21, LC nº 97/1999). Em outras palavras, essa entidade absorveria algumas das atribuições do COMAER de orientação, coordenação e controle das atividades de aviação civil (art. 18, LC nº 97/1999) e passaria a reger o sistema aéreo juntamente com o Comando da Aeronáutica, sendo à ANAC conferida a posição de autoridade de aviação civil e ao COMAER, autoridade aeronáutica.

12. Em atendimento à mencionada LC, foi então promulgada, em setembro de 2005, a Lei de Criação da ANAC (Lei nº 11.182/2005). A efetiva instalação da Agência, porém, só ocorreu em março do ano seguinte, com a edição do Decreto nº 5.731/2006.

13. De acordo com esses normativos, a ANAC é uma autarquia especial, vinculada ao MD, dotada de independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica e mandato fixo de seus dirigentes, com competência para regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (artigos 1º, 2º e 4º da Lei nº 11.182/2005). A fim de viabilizar o exercício dessas competências, foram transferidos para a Agência o acervo técnico e patrimonial, obrigações, direitos e receitas do DAC, do Instituto de Aviação Civil – IAC, da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional – CERNAI e do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial – IFI do Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial – CTA.

14. Embora componham a infraestrutura aeronáutica, permaneceram no COMAER o controle do espaço aéreo e a investigação e prevenção de acidentes, respectivamente, a cargo do Departamento de Controle do Tráfego Aéreo – DECEA e do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA (art. 8º, incisos II e XXI e §§2º e 6º da Lei nº 11.182/2005).

15. A atuação da ANAC pauta-se em orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – CONAC (art. 3º, Lei nº 11.182/2005). Este Conselho foi criado em 2000 (Decreto nº 3.564/2000) para assessorar o Presidente da República na formulação da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC e definir as diretrizes para o setor.

16. A secretaria executiva do CONAC está a cargo da Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa – SAC/MD, a qual foi instituída pelo Decreto nº 6.223/2007. Cabe à SAC assessorar o Ministro de Estado da Defesa na formulação das diretrizes da Política Nacional de Aviação Civil, assim como na coordenação e na supervisão dos órgãos e entidades responsáveis pela gestão, regulação e fiscalização da aviação civil, da infraestrutura aeroportuária civil e da infraestrutura de navegação aérea civil vinculados ao Ministério da Defesa (art. 26, incisos I e III do Decreto nº 6.223/2007).

17. As resoluções do CONAC devem ser atendidas não apenas pela ANAC, mas por todos aqueles envolvidos na atividade aérea civil. Essas resoluções veiculam diretrizes gerais para o setor, cuja implementação depende da edição de outros atos normativos e administrativos. Dentre as resoluções do Conselho, ressalte-se a determinação de elaborar o projeto da Política Nacional de Aviação Civil – PNAC, tarefa atribuída ao MD, conforme Resolução nº 12, de 2007.

18. A PNAC foi aprovada, em 18/02/2009, pelo Decreto nº 6.780/2009. Ela corresponde ao conjunto de diretrizes e estratégias que nortearão o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira, estabelecendo objetivos e ações estratégicas para o setor. O principal propósito da PNAC é *‘assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de um sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, concorrencial, compatível com a sustentabilidade ambiental, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sul-americano e mundial’* (fl. 191).

19. O sistema aéreo civil brasileiro também é regido pelas normas e recomendações definidas pela Organização de Aviação Civil Internacional – OACI, uma vez que o Brasil é signatário da ‘Convenção de Chicago’, a qual estabeleceu as bases da aviação internacional. Internamente, essas normas e recomendações se traduzem no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, aprovado pela Lei nº 7.565/1986; na Lei nº 11.182/2005, que criou e definiu as competências da ANAC; na elaboração dos regulamentos aprovados pela ANAC; bem como em diversas normas infralegais editadas pelo COMAER.

20. Existem também normas técnicas, que são aprovadas por resoluções ou portarias, pois a aviação civil está sujeita a uma forte regulação, cujo objetivo primordial é a segurança operacional e a proteção contra atos ilícitos. O conteúdo destes normativos é elaborado considerando os dezoito anexos da Convenção de Chicago, que são constantemente atualizados pela OACI. Em suma, esses

anexos contêm normas e procedimentos recomendados pela OACI, os quais foram incorporados ao direito brasileiro por meio dos Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica – RBHA e estão sendo incorporados atualmente mediante Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil – RBAC (que estão gradativamente substituindo os RBHA). Existem ainda as Instruções Suplementares – IS, as quais apresentam os meios de cumprimento dos RBHA e dos RBAC. Todos estes documentos são aprovados por resoluções da Agência. No campo do controle de tráfego aéreo e da investigação e prevenção de acidentes, há portarias editadas pelo COMAER.

21. Por fim, completa este conjunto de regramentos que rege o setor aéreo civil o ‘Programa Brasileiro para a Segurança Operacional da Aviação Civil’ – PSO-BR que deve estar alinhado com a PNAC e com as recomendações da OACI.

22. O PSO-BR é um documento elaborado pelo Estado brasileiro, com vistas a aumentar continuamente a segurança das operações da aviação civil. Ele possui dois anexos que são os Programas de Segurança Operacional Específicos – PSOE, um desenvolvido, implantado e controlado pela ANAC, e o outro a cargo do COMAER, de acordo com suas competências legais.

23. A partir desta breve descrição acerca do sistema aéreo civil brasileiro, é indispensável tecer algumas observações quanto à gestão e quanto ao ordenamento deste sistema.

24. Primeiramente, quanto à gestão do setor aéreo, verifica-se que, nos últimos anos, ela passou por um rearranjo institucional marcado pela transformação de uma estrutura militar centralizada, hierarquizada e subordinada; numa estrutura em rede, parcialmente desmilitarizada, na qual atuam os seguintes órgãos e entidades públicas: CONAC; Ministério da Defesa, SAC/MD; COMAER, em especial, DECEA e CENIPA; ANAC; bem como Infraero, empresa vinculada ao MD e responsável pela administração dos principais aeroportos brasileiros.

25. Essa atual diversidade de atores pressupõe que todos eles ajam de forma coordenada e fundamentada em uma clara definição de papéis, a fim de assegurar a funcionalidade do sistema e o sucesso da aviação nacional. Para isto, é necessária a efetiva ação do Estado, de modo a harmonizar, sob a ótica do interesse público, as diversas relações complexas e interdependentes dos órgãos e entidades públicas e privadas que compõem o setor aéreo civil.

26. Contudo, por ocasião deste trabalho de auditoria, verificou-se que há um problema de coordenação entre os atores do sistema, bem como incertezas em relação às atribuições e aos limites de competências de cada um dos órgãos e entidades do setor aéreo, o que pode impactar negativamente a funcionalidade e a segurança da aviação civil. Este tema será aprofundado ao longo do relatório.

27. Insta informar também que os problemas de articulação institucional e de incertezas quanto aos detentores de certas competências foram apontados anteriormente, em razão de Auditoria Operacional no Sistema de Aviação Civil Brasileiro, realizada no período de maio de 2007 a julho de 2008 (TC 014.799/2007-0). Naquele trabalho, demonstrou-se que a reorganização do setor aéreo foi marcada por uma sucessão de extinções e criações de órgãos e entidades, com redistribuições de funções, sem, contudo, haver um plano estratégico e operacional prévio. Tal situação resultou ora em omissão, ora em sobreposição de responsabilidades entre os órgãos governamentais, em especial, no que se refere ao planejamento do setor.

28. Em relação ao ordenamento do setor aéreo, verifica-se que há uma confusão legislativa, em que normas recém editadas contradizem normativos antigos ainda vigentes, ou seja, determinados assuntos, tal qual ‘a prevenção de acidentes aéreos’, são tratados de diferentes formas e por diferentes normativos, gerando incertezas aos atores envolvidos com a atividade aérea quanto à interpretação e à aplicação de tais dispositivos. Além disso, a legislação aeronáutica ainda demanda uma atualização de paradigmas para harmonizá-la com modernos conceitos adotados internacionalmente, tais como, ‘Gerenciamento da Segurança Operacional’ e ‘Gerenciamento de Risco de Segurança do Estado’, tratados em tópico adiante.

29. Ainda a respeito do regramento que rege a atividade aérea, informa-se que foi realizado um trabalho por Victor Carvalho Pinto, denominado, ‘O Marco Regulatório da Aviação Civil: Elementos para a Reforma do Código Brasileiro de Aeronáutica’ (Consultoria Legislativa do Senado

Federal, Textos para Discussão 42, de junho de 2008), no qual o autor também aponta essa confusão legislativa. De acordo com ele, a Constituição, o CBA, a Lei de Criação da ANAC e a Lei Complementar das Forças Armadas adotam terminologias distintas e nem sempre precisas para definir os limites de atuação dos entes envolvidos com o setor. Destacou que muitos dispositivos antigos, embora incompatíveis com normas posteriormente editadas, não foram expressamente revogados, causando confusão na interpretação e aplicação dos regramentos.

30. Em síntese, analisando-se a forma como, atualmente, está estruturada a aviação civil brasileira pode-se afirmar que são condições indispensáveis para o bom funcionamento do sistema aéreo que os atores envolvidos atuem de forma coordenada e com papéis claramente definidos; que haja um marco legal atualizado e em harmonia com as convenções e tratados internacionais ratificados pelo Brasil; bem como a fiscalização do cumprimento destas regras.

31. A avaliação da atuação institucional da ANAC, do DECEA/COMAER, do CENIPA/COMAER e da Infraero, objeto desta auditoria operacional, evidenciou, contudo, a necessidade de que haja uma revisão legislativa para que os regramentos aplicáveis não sejam conflitantes e reflitam o exato funcionamento que se deseja para o setor, além de definirem com exatidão as atribuições e os limites de competência de cada um dos órgãos e entidades do sistema, a fim de que a aviação civil brasileira se desenvolva de forma adequada e sem prejuízos para a segurança.

2.2 – A Evolução dos Conceitos de Segurança Operacional

32. O objetivo permanente que orienta e aprimora as ações da aviação civil é a segurança, pré-requisito para o funcionamento do setor. A segurança compreende um estado permanente de garantia da integridade física e patrimonial dos usuários do sistema de aviação civil e abrange a segurança operacional e a proteção contra atos ilícitos.

33. A ‘Segurança Operacional’ é usualmente identificada no âmbito das entidades envolvidas com aviação com a palavra inglesa ‘safety’, enquanto a ‘Proteção Contra Atos Ilícitos’ é identificada com o vocábulo ‘security’. Neste trabalho de auditoria serão tratados apenas os aspectos relacionados com ‘safety’.

34. Define-se ‘Segurança Operacional’ como o estado em que o risco de lesões às pessoas ou de danos aos bens se reduz e se mantém em um nível aceitável, ou abaixo deste, por meio de um processo contínuo de identificação de perigos e gestão de riscos.

35. Perigo é condição, objeto ou atividade que potencialmente pode causar lesões às pessoas, danos ao equipamento ou estruturas, perdas de material ou redução da habilidade de desempenhar uma determinada função. O resultado potencial de um perigo é chamado de consequência.

36. O risco, por sua vez, é a avaliação das consequências de um perigo, expresso em termos de probabilidade e severidade, tomando como referência a pior condição previsível, ou seja, alguma coisa pode acontecer e se acontecer causará dano. Gerenciar o risco é, portanto, identificar, analisar e eliminar, se possível, ou mitigar a um nível aceitável aquelas condições que ameacem as capacidades de uma organização.

37. A forma de se gerenciar os riscos, ao longo dos últimos anos, evoluiu à medida que a atividade aérea foi crescendo e se tornando mais complexa, pois os métodos tradicionais para manter os riscos de segurança em nível aceitável foram se tornando menos eficazes e eficientes. Desta forma, métodos alternativos precisaram ser desenvolvidos para entender e administrar os riscos de segurança em evolução.

38. Assim, o ‘Gerenciamento da Segurança Operacional’, dos anos 20 em diante, passou pelos seguintes estágios de desenvolvimento:

- Anos 20 aos anos 70: ‘Sistema de Gerenciamento Frágil’: o sistema não era avaliado como um todo, a preocupação consistia na gestão individual do risco. Esperava-se o acidente ocorrer para investigá-lo e, a partir disto, adotar as ações de correção e definir os culpados.

- Anos 70 até metade dos anos 90: ‘Sistema Seguro’: além da investigação de acidentes, percebeu-se a necessidade de investigar também os incidentes. Houve um incremento na tecnologia e na regulamentação.

- A partir da metade dos anos 90 em diante: ‘Sistema Ultra-Seguro’: além das investigações de acidentes e incidentes, passou-se a observar também as condições latentes. O sistema começou a ser enxergado como um todo e o gerenciamento da segurança passou a ter como foco os fatores organizacionais, monitorados continuamente para a garantia da segurança. Outra mudança foi a necessidade de incrementar o fluxo de informações, com coletas rotineiras de dados operacionais e suas avaliações. É nesse período que a filosofia do ‘Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional’ – SGSO é adotada.

39. Em outras palavras, pode-se dizer que, inicialmente, havia um Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional orientado às consequências e ao cumprimento de normas, no qual o foco eram os problemas de *safety* identificados nas investigações de acidentes e incidentes graves, ou seja, após o rompimento do sistema, procurava-se identificar culpados e puni-los pelo não cumprimento das normas relativas à segurança e, com isso, restabelecer o funcionamento das atividades.

40. Posteriormente, esse enfoque mudou, pois, entendeu-se que o ambiente de trabalho, os processos e as atividades das organizações precisavam ser continuamente monitorados para garantir o bom funcionamento do sistema. A partir deste monitoramento contínuo, as condições latentes relativas às atividades aéreas poderiam ser identificadas e, com isso, ações pró-ativas seriam adotadas de modo a reforçar os mecanismos de defesa da organização, tais como, tecnologia, treinamento e regulação, objetivando, controlar os riscos apurados nas operações, antes mesmo de haver a ruptura do sistema. Além disso, o cumprimento de regras passou a ser visto como insuficiente, apesar de essencial, para o eficiente gerenciamento da segurança, uma vez que o desempenho operacional dos prestadores de serviços também deveria ser levado em consideração.

41. Seguindo este novo paradigma, a OACI recomendou que os países signatários da ‘Convenção de Chicago’ gerenciem os riscos das atividades aéreas em seu território, a partir do desenvolvimento de um ‘Programa de Segurança do Estado’ (SSP), no qual devem estabelecer o(s) Nível(is) Aceitável(is) de Segurança Operacional na Aviação Civil – NASO a ser seguido. Em se tratando do Brasil, o conceito de NASO está associado ao PSO-BR.

42. Os Estados são, desta forma, responsáveis pelo SSP, que engloba as seguintes atividades: política e objetivos da segurança operacional, gerenciamento dos riscos à segurança operacional, garantia da segurança operacional e promoção da segurança operacional.

43. O SSP é, portanto, um conjunto integrado de regulamentos e atividades voltados à melhoria da segurança operacional que deve ser seguido na construção dos Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional – SGSO (*Safety Management System* – SMS) dos provedores de serviços. Estes SGSO devem conter o(s) Nível(is) Aceitável(is) de Desempenho de Segurança Operacional – NADSO.

44. Baseando-se no SSP, os provedores de serviços daquele país devem, então, desenvolver seus SGSO. Ressalte-se que, em cada Estado, o NADSO de cada provedor deve ser separadamente acordado com sua autoridade reguladora, individualmente, conforme o contexto em que operam e a complexidade das atividades que executam. Consequentemente, cada SGSO deve ser individualmente aceito e supervisionado pelo órgão ou entidade reguladora responsável pela sua regulação.

45. Ressalte-se que os SGSO devem ser desenvolvidos de modo a expressar os objetivos de segurança dos provedores de serviços e a permitir a avaliação do desempenho da organização, considerando como meta a melhoria permanente do nível geral de segurança, a partir de parâmetros definidos pelo Estado. Estes sistemas devem englobar todas as atividades organizacionais, desde a base até a alta gerência, definindo claramente para cada nível organizacional as linhas de prestações de contas da segurança.

46. Em última análise, a filosofia SGSO consiste no planejamento e na implementação de processos organizacionais e procedimentos para identificar os perigos e mitigar os riscos na operação aérea. Por esta razão, as atividades de gerenciamento da segurança operacional devem estar de acordo com um plano pré-determinado e se aplicar de maneira consistente através de toda a organização, para que o sistema seja eficiente. O SGSO é um sistema pró-ativo que enfatiza a identificação dos perigos, assim como a análise e o gerenciamento dos riscos, antes que possam ocorrer eventos que afetem a segurança. Para isto, prevê práticas de monitoramento contínuo da implementação de ações corretivas, reportes periódicos sobre o desempenho da segurança, bem como a manutenção de documentação de segurança.

47. Concluindo, a mudança de enfoque do 'Gerenciamento da Segurança Operacional' significou a adoção de ações pró-ativas para a mitigação dos riscos inerentes à atividade aérea, bem como trouxe a compreensão de que a responsabilidade pela melhoria da segurança operacional deve ser compartilhada por todos os usuários do sistema aéreo. Com base nesse novo paradigma, a OACI passou a recomendar aos seus signatários que aloquem as responsabilidades pelo gerenciamento da segurança operacional de forma compartilhada, em todos os níveis organizacionais, assim como, a integração do 'Programa de Segurança do Estado' (SSP) com os SGSO dos provedores de serviços daquele país, a fim de que se construa um sistema único e integrado de gestão da segurança operacional naquele território.

3 – Há sobreposição de competências entre a ANAC e o CENIPA em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos com possíveis prejuízos para a segurança da aviação civil.

3.1 – Síntese do Achado

48. Desde a criação de uma agência civil para regular o setor aéreo, a aviação civil brasileira passou a operar sob duas autoridades: a ANAC, na condição de autoridade de aviação civil, e o COMAER, enquanto autoridade aeronáutica. Contudo, essa nova divisão de tarefas não foi adequadamente tratada pela legislação aeronáutica, pois não deixou claramente definidos os limites de atuação de cada uma dessas autoridades no tocante à normatização e à coordenação das atividades voltadas para a prevenção de acidentes aeronáuticos, podendo ocasionar prejuízos para a segurança operacional.

49. Contribui para essa incerteza quanto ao papel da ANAC e do COMAER o fato de que o atual arcabouço normativo do setor é composto por dispositivos antigos que permanecem vigentes, embora conflitantes com normas posteriormente editadas. Essa confusão legislativa gera dúvidas quanto à interpretação e aplicação dos regramentos pelos elos do sistema. Especificamente, não é possível identificar na legislação aeronáutica qual das duas autoridades detém o papel de órgão central das atividades voltadas para a prevenção de acidentes, ou se, porventura, essa questão deva ser tratada de forma compartilhada.

50. A prevenção de acidentes aeronáuticos depende essencialmente do fluxo organizado de informações relativas a condições latentes, perigos e riscos que podem impactar negativamente a segurança operacional e da análise criteriosa e centralizada desses dados, com vistas à geração de conhecimentos, normas e medidas mitigadoras de risco que permitam aprimorar a segurança operacional. Por isso, é basilar que todos os envolvidos com atividades aéreas saibam quem é o responsável pela orientação normativa do sistema, assim como pelo gerenciamento, obtenção e tratamento de dados.

51. Prevenir acidentes aeronáuticos é o caminho a seguir quando se fala em segurança da aviação, pois eles quase sempre envolvem significativa perda de vidas humanas e elevados danos materiais, senão mesmo comoção social, a depender da magnitude do desastre. Para isto, a alternativa é buscar níveis crescentes de segurança, o que demanda um sistema de prevenção bem estruturado e com inequívoco regramento.

52. Como será exposto na sequência, ainda há necessidade de aperfeiçoamento do arcabouço normativo, para que seja definido o exato funcionamento que se deseja para a aviação civil, estabelecendo-se claramente as atribuições e os limites de competências de cada um dos órgãos e

entidades do sistema, sob pena de redução da efetividade da prevenção de acidentes aeronáuticos no Brasil.

3.2 – Dos Normativos Diretores da Segurança Operacional da Aviação Civil

53. O Brasil, em atendimento à recomendação da OACI e alinhado com as diretrizes da PNAC, estabeleceu o seu Programa de Segurança Operacional – PSO, denominado ‘Programa Brasileiro para a Segurança Operacional da Aviação Civil’ – PSO-BR, voltado para o alcance de um ‘Nível Aceitável de Segurança Operacional’ – NASO para as atividades de aviação civil desenvolvidas sob sua jurisdição. O PSO-BR foi aprovado por meio da Portaria Conjunta nº 764/GC5, de 14/08/2009, com vigência retroativa a 08/01/2009 (publicada no DOU – Seção 1 – fl. 200).

54. Tendo em vista a distribuição de responsabilidades entre as duas autoridades que regem a aviação civil no país, o PSO-BR previu a elaboração e a implantação de Programa de Segurança Operacional Específico – PSOE para a ANAC e para o COMAER.

55. Assim, seguindo a orientação do PSO-BR estabelecida no art. 2º, caput e §1º c/c art. 3º, a ANAC e o COMAER, em conformidade com suas competências legalmente definidas, deveriam elaborar e aprovar seus PSOE, contendo requisitos para si, enquanto órgão regulador; e para seus entes regulados, os **provedores de serviços da aviação civil** e os **provedores de serviços de navegação aérea**, respectivamente, para que implantassem e operacionalizassem seus Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional – SGSO, com vistas a contribuir para aumentar continuamente a segurança das operações da aviação civil no Brasil (fl. 201-A).

56. A ANAC e o COMAER deveriam também estabelecer em seus PSOE os controles regulatórios; desenvolver o correspondente material de orientação aos seus entes regulados sobre como os perigos operacionais devem ser identificados e os riscos à segurança operacional devem ser gerenciados e consolidados em seus respectivos SGSO; bem como estabelecer os procedimentos para aceitação dos níveis de segurança operacional a serem praticados pelos respectivos entes regulados (artigos 18 e 22 do PSO-BR – fl. 203-A e 204).

57. Nesses moldes, a ANAC, em maio de 2009, desenvolveu seu programa específico, no qual definiu responsabilidades para si, quanto à regulação das atividades da aviação civil no interesse da segurança operacional; assim como para os **provedores de serviços da aviação civil**, regulados pela Agência, com relação à segurança operacional, fornecendo orientação para a implantação, desenvolvimento e manutenção dos seus SGSO (art. 3º, PSOE-ANAC – fl. 208).

58. As bases normativas principais utilizadas pela ANAC para o desenvolvimento daquele PSOE e para definição de suas prerrogativas foram a Lei nº 7.565/1986 (CBA), a Lei nº 11.182/2005 (Lei de Criação da ANAC) e o Decreto nº 5.731/2006 (que dispôs sobre a instalação e a estrutura organizacional da Agência).

59. Segundo a Lei nº 11.182/2005 (art. 2º) compete à ANAC regular e fiscalizar **as atividades de aviação civil** e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. As atividades de aviação civil foram definidas no Título VI do CBA e compreendem: serviços aéreos privados, serviços aéreos públicos, serviços aéreos especializados e transporte aéreo regular. A infraestrutura aeroportuária, tratada no CBA no capítulo II do Título III, constitui-se pelo conjunto de aeródromos brasileiros, com todas as pistas de pouso, pistas de taxi, pátio de estacionamento de aeronave, terminal de carga aérea, terminal de passageiros e as respectivas facilidades.

60. A infraestrutura aeronáutica, por sua vez, compreende (art. 25, CBA):

- I. o sistema aeroportuário;
- II. o sistema de segurança de voo;
- III. o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro – RAB;
- IV. o sistema de facilitação, segurança e coordenação do transporte aéreo;
- V. o sistema de formação e adestramento de pessoal destinado à navegação aérea e à infraestrutura aeronáutica;
- VI. o sistema de indústria aeronáutica;
- VII. o sistema de serviços auxiliares;

VIII. o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

IX. o sistema de coordenação da infraestrutura aeronáutica e

X. o sistema de proteção ao voo.

61. Embora componham a infraestrutura aeronáutica, a Lei nº 11.182/2005 excluiu da competência da ANAC o controle do espaço aéreo (correspondente ao sistema de proteção de voo) e a investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, respectivamente, a cargo do DECEA e do CENIPA (art. 8º, incisos II e XXI).

62. Ainda com base naqueles normativos, a Agência relacionou no art. 17 do PSOE-ANAC os seguintes **provedores de serviços da aviação civil**, que estariam sujeitos à sua supervisão (fl. 209).

1) Escolas de aviação civil e centros de treinamento aprovados que estão expostos a riscos à segurança operacional durante o fornecimento de seus serviços;

2) Operadores de aeronaves;

3) Empresas de manutenção homologadas;

4) Organizações responsáveis pelo desenho, projeto ou fabricação de aeronaves e

5) Aeródromos certificados.

63. De outra parte, o COMAER ao elaborar seu PSOE também deveria estabelecer requisitos para si, enquanto órgão regulador e para seus entes regulados, os **provedores de serviços de navegação aérea**, englobando, portanto, as atividades do DECEA e do CENIPA.

64. O COMAER, no entanto, ao aprovar em março de 2009 o 'Programa de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos da Aviação Civil' – PPAA para 2009, denominado ICA 3-2/2009 (fl. 234 a 313), passou a considerá-la como o seu PSOE inicial, por entender que muitos dos conceitos estabelecidos pela OACI para os programas de gerenciamento da segurança operacional encontravam perfeita semelhança com a natureza das atividades já consolidadas no PPAA e desenvolvidas no âmbito SIPAER. Para a versão definitiva do PSOE-COMAER só faltaria coletar os indicadores iniciais dos provedores de serviços.

65. O PPAA é um documento regulamentado pela NSCA 3-3/2008 (fl. 356 a 378-A) que trata da 'Gestão da Segurança Operacional' – GSO no Brasil. Ele foi elaborado pelo CENIPA, órgão da estrutura do COMAER, responsável pelas atividades de investigação e prevenção de acidentes e incidentes aeronáuticos, ou seja, ações que envolvam as tarefas realizadas com a finalidade de evitar perdas de vidas e de material decorrentes de acidentes aeronáuticos.

66. A finalidade do PPAA é, pois, *'estabelecer critérios, normas e procedimentos para o planejamento e a execução das atividades básicas da Prevenção de Acidentes, de Incidentes Aeronáuticos e de Ocorrências de Solo, fazendo uso da Gestão da Segurança Operacional (GSO), permitindo aos Elos-SIPAER, civis e militares, desenvolvê-los de acordo com a realidade de suas organizações, visando à melhoria da segurança das atividades aéreas'* (NSCA 3-3/2008, item 1.1 – fl. 361). Deste modo, o PPAA é o instrumento pelo qual se estabelecem os objetivos, as metas e os meios necessários para a consecução da Segurança Operacional, no âmbito do SIPAER.

67. O Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER foi instituído pelo Decreto nº 69.565/1971, com a finalidade de *'planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades de investigação e de prevenção de acidentes aeronáuticos'* (art. 86 do CBA). Esse dispositivo foi, posteriormente, regulamentado pelo Decreto nº 87.249/1982, que disciplinou em seu art. 2º, que o órgão central deste sistema é o CENIPA, cujas competências são (artigos 3º e 6º – fl. 391 e 391-A):

I. A orientação normativa do Sistema;

II. A supervisão técnica do desempenho da atividade sistêmica, através da análise dos relatórios e outros dados elaborados e encaminhados pelos Elos do Sistema;

III. A elaboração, a atualização e a distribuição das normas do Sistema;

IV. A formação de pessoal para o exercício da atividade sistêmica e

V. A direção e a coordenação do Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos com a finalidade de reunir representantes de entidades nacionais interessadas no conhecimento e no desenvolvimento da segurança de voo.

68. Ainda nos termos do Decreto nº 87.249/1982, compete aos 'Elos-SIPAER' a execução das atividades elaboradas segundo as normas do CENIPA. Tais elos são os órgãos e elementos executivos localizados na estrutura do COMAER, e aqueles que, *'pela natureza de suas atividades sejam necessários ou se vejam envolvidos nos Programas de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos'*. A eles compete também a elaboração e o encaminhamento ao CENIPA dos relatórios e outros documentos relativos ao desempenho da atividade, aos resultados obtidos, ao material empregado e aos demais assuntos pertinentes ao SIPAER (art. 4º, caput e § único c/c art. 5º – fl. 391-A).

69. Assim, nos termos do Decreto nº 87.249/1982 (art. 1º, §2º c/c art. 4º, caput e § único – fl. 391 e 391-A), o COMAER estabeleceu que o seu PSOE, ou seja, a ICA 3-2/2009, deveria se aplicar a **todas as organizações civis e militares** integrantes do SIPAER, quais sejam (item 1.3.2 da ICA 3-2/2009 – fl. 236):

- 1) ANAC (grifo nosso);
- 2) Fabricantes de aeronaves, motores e componentes sujeitos a processos de homologação pela autoridade de aviação civil;
- 3) Organizações operadoras de serviços aeroportuários sujeitas a processos de homologação pela autoridade de aviação civil;
- 4) Organizações provedoras de serviços de controle do espaço aéreo;
- 5) Organizações prestadoras de serviço de manutenção sujeitas a processo de homologação pela autoridade de aviação civil;
- 6) Organizações operadoras de serviços aéreos sujeitas a processo de homologação pela autoridade de aviação civil, incluídas as empresas de transporte aéreo público regular e não regular, de táxi aéreo, de serviços aéreos especializados, aeroclubes e escolas de aviação e
- 7) Organizações governamentais que utilizem aeronaves para o cumprimento das suas atribuições, aí incluídas as policiais, de defesa civil, dos departamentos de trânsito, ambientais e dos bombeiros.

70. A ANAC foi incluída pelo COMAER na relação acima, por força dos seguintes normativos: Decreto nº 87.249/1982 (art. 1º, §2º c/c art. 4º, § único), Lei nº 11.182/2005 (art. 8º, inciso XXI) e Decreto nº 5.731/2006 (art. 7º, §1º).

71. Comparando-se o PSOE-ANAC com o PSOE-COMAER resta evidente que não há uma divisão clara e harmônica de tarefas entre estas duas autoridades, pois, ambos estão regulando os mesmos provedores de serviços para a implantação e a operacionalização de seus SGSO, porém, com entendimentos diferentes quanto à aplicação das recomendações da OACI.

72. Por um lado, o COMAER entende que a 'filosofia SGSO' recomendada pela OACI não traz novidades para o SIPAER, por se tratar de conceitos e ferramentas antigas da prevenção que já eram utilizadas. Por esse motivo, não seria necessário criar novas estruturas, apenas fazer uma 'Análise do Faltante' (*Gap Analysis*) para avaliar quais os componentes e elementos do SGSO que ainda precisariam ser incorporados ao SIPAER. Foi seguindo esse entendimento que o COMAER adotou a ICA 3-2/2009 como seu PSOE, ao invés de elaborar um novo documento.

73. A atuação do COMAER, como mencionado anteriormente, foi balizada, principalmente, pelo Decreto nº 87.249/1982, que dispôs sobre o SIPAER. Nos termos deste dispositivo legal, a competência para **planejar**, gerenciar, **controlar** e executar as atividades relacionadas à prevenção e à investigação de acidentes aeronáuticos pertenceria ao CENIPA, órgão central do SIPAER. Consequentemente, a ANAC, enquanto elo do sistema, seria apenas um ente executor, sujeito, portanto, às regras estabelecidas pelo CENIPA/COMAER e à sua supervisão, realizada por meio de 'Auditoria de Segurança Operacional', conforme estabelecido nos subitens 4.3.1 e 4.5 da ICA 3-2/2009 (fl. 254, 257 e 258) (grifo nosso).

74. Nessa linha, a ‘Auditoria de Segurança Operacional’ não poderia ser considerada invasão de competência nem afronta à independência da ANAC por não se tratar de atividade-fim da Agência. Além disso, conforme determinado pela Lei nº 11.182/2005 e pelo Decreto nº 5.731/2006 teriam sido excluídas das atribuições da Agência, a regulamentação e a fiscalização do sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos. Aqueles normativos teriam estabelecidos, por conseguinte, que as atividades relacionadas à investigação e à prevenção de acidentes aeronáuticos se sujeitariam à subordinação, orientação, coordenação, controle e fiscalização do COMAER.

75. Por estes motivos, o COMAER avalia que a ANAC ao editar seu PSOE estaria normatizando sobre o SIPAER, apesar de não ter competência legal para tanto. As omissões da palavra ‘prevenção’ e do Decreto nº 87.249/1982 do arcabouço legal citado no PSOE-ANAC (art. 10 – fl. 208-A) seriam reflexos desta usurpação de competência. A prevenção, consoante art. 1º, §2º do Decreto nº 87.249/1982, seria responsabilidade de todos os ‘elos-SIPAER’, porém, limitada a tarefas de execução, ou seja, caso a ANAC ou qualquer outra organização do setor aéreo tivesse sugestões de melhorias para o SIPAER deveria encaminhá-las ao CENIPA, o responsável pela normatização e supervisão do Sistema.

76. A ANAC, por outro lado, afirma que a ICA 3-2/2009 e o PSOE-COMAER cumprem finalidades distintas, ou seja, o COMAER ao vincular um instrumento ao outro, teria descumprido a divisão de tarefas estabelecidas pelo PSO-BR e invadido competência a ela legalmente atribuída, atentando, desta maneira, contra sua independência (fl. 314-A a 316).

77. Segundo a ANAC, a supervisão da ‘Segurança Operacional da Aviação Civil Brasileira’ deveria, portanto, estar dividida entre ela e o COMAER. Essa divisão de tarefas estaria evidente no art. 2º, §1º do PSO-BR, cabendo à ANAC a fiscalização e a regulação da aviação civil, exceto, nos assuntos acerca do controle do espaço aéreo e da investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos e ao COMAER, a regulação tão somente dos serviços de navegação aérea.

78. Seguindo esse entendimento, a Agência considera haver interferências do COMAER em suas atribuições, mediante o estabelecimento de diretrizes e recomendações a serem cumpridas por ela e por seus entes regulados. Não obstante a ausência de subordinação entre os PSOE e a distinção entre os destinatários de cada um dos programas, o COMAER ao vincular a ICA 3-2/2009 ao PSOE-COMAER, não estaria atendendo ao disposto no PSO-BR, nem na Lei nº 11.182/2005.

79. As divergentes compreensões relatadas acima entre ANAC e COMAER acerca da implementação das recomendações da OACI, relativas ao gerenciamento da segurança operacional, levaram a uma superposição de ações desenvolvidas por aqueles entes, bem como a uma dupla demanda para os provedores de serviços da aviação civil, gerando, deste modo, conflitos e dificuldades de compreensão por parte destes.

3.3 – Das Evidências

80. Ilustra a superposição de ações e duplas demandas aos provedores de serviços da aviação civil o fato de que a ANAC estabeleceu que eles deverão desenvolver seus SGSO a partir de requisitos e diretrizes constantes do PSOE-ANAC. Após o desenvolvimento do sistema, deverão submetê-lo à Agência para aceitação. De outra parte, no PSOE-COMAER a determinação é de que os mesmos entes elaborem seus ‘Programas de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos’ – PPAA, com base em critérios definidos pelo CENIPA. A ANAC e o COMAER estão, portanto, cobrando instrumentos distintos (SGSO e PPAA), com parâmetros e formas de validação diferentes, porém, para o mesmo fim, a melhoria da segurança operacional.

81. Como dito anteriormente, o PPAA é um instrumento cujos parâmetros são definidos pelo CENIPA, que era até recentemente o responsável pela sua análise. Com a criação da ANAC, o trabalho de análise e aprovação de PPAA passou a ser feito pela antiga Gerência-Geral de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – GGIP (atualmente denominada Gerência-Geral de Análise e Pesquisa da Segurança Operacional – GGAP) e, posteriormente, submetido ao CENIPA para revisão. O novo RI/ANAC, todavia, deixou de fazer menção a essa competência da antiga GGIP (que era tratada no art. 36, inciso I da Resolução nº 71, de 23/01/2009). A taxa relativa a tal atribuição,

entretanto, permanece vigente (taxa de 'Análise de Programa de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos', Anexo III da Lei nº 11.182/2005), porém, tendo em vista que houve a citada supressão do inciso I, art. 36 do novo RI/ANAC, não ficou claro se o PPAA deixou de ser analisado pela Agência, nem tampouco, se a mencionada taxa deixou de ser recolhida.

82. Outra evidência de ações superpostas é relativa à capacitação em segurança operacional. Tanto a ANAC quanto o CENIPA ministram curso de SGSO nos moldes recomendados pela OACI. Apesar de o conteúdo programático ser o mesmo, pois o curso é fechado, a ANAC não reconhece a formação de servidores ou empregados dos provedores de serviços da aviação civil se essa capacitação ou treinamento não for realizado em organização por ela certificada ou com instrutores devidamente certificados por ela, conforme art. 103 do PSOE-ANAC (fl. 217-A).

83. Acerca desta questão, a ANAC afirma que o art. 103 está em consonância com o PSO-BR e também com o art. 8º, alínea X da Lei nº 11.182/2005. Não obstante, o CENIPA/COMAER assevera que ministra o curso de SGSO para os mesmos provedores de serviços da aviação civil por entender que a Agência não detém competência em formação de pessoal em matérias de prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos, pois esta é uma competência legalmente atribuída ao CENIPA, conforme art. 3º do Decreto nº 87.249/1982 e art. 87, inciso XXI da Lei nº 11.182/2005 (fl. 333 e 333-A).

84. As ações desenvolvidas pela ANAC e pelo CENIPA/COMAER também se sobrepõem quando o assunto é colisões com a fauna. A ANAC previu em seu PSOE a criação de um processo de coleta e avaliação dos 'Relatos da Aviação Civil' relacionados com a fauna como parte do gerenciamento do risco à segurança operacional desenvolvido pela Agência (Seção VIII do PSOE-ANAC – fl. 215). Todavia, já existia o 'Programa de Controle do Perigo Aviário no Brasil' (PCPAB), a cargo do CENIPA (fl. 331-A a 332-A).

85. Cite-se também a ação desenvolvida pela ANAC denominada 'Iniciativa Estratégica de Segurança Operacional para a Aviação Civil Brasileira' (BSSI), que consiste num programa de divulgação e incentivo à utilização das melhores práticas operacionais pelos provedores de serviços de aviação civil regulados pela Agência (Capítulo VII, Seção II do PSOE-ANAC – fl. 219 a 220). A implementação da BSSI estaria associada ao estabelecimento de um grupo de trabalho principal denominado BAST (Grupo Brasileiro de Segurança Operacional). A implementação da BSSI e a criação do BAST, contudo, conduzem ao estabelecimento de ações superpostas ao 'Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos' (CNPA), instituído pelo Decreto nº 87.249/1982, sob direção e coordenação do CENIPA (fl. 334 a 335).

3.4 – Conclusões

86. As superposições de ações ilustradas anteriormente resultam da edição de dois documentos distintos (PSOE-ANAC e PSOE-COMER) e com interpretações diferentes quanto à aplicação dos conceitos de segurança operacional recomendados pela OACI.

87. Apesar de o PSO-BR e a PNAC terem estabelecido formalmente que os atores do sistema aéreo atuem de forma coordenada, dentro de suas atribuições, objetivando assegurar a implantação do maior grau praticável de segurança na adequada prestação do serviço de transporte aéreo público; verifica-se que, na realidade, as fronteiras de atuação da ANAC e do COMAER, no que tange, especificamente, aos programas de gerenciamento da segurança operacional, não estão bem delineadas, em razão dos dispositivos legais utilizados como parâmetro pelas duas autoridades.

88. Conforme mencionado no subitem 3.2 deste relatório, o PSO-BR estipulou que a ANAC regularia os provedores de serviços da aviação civil e o COMAER os de navegação aérea, porém, a base normativa aplicável não foi capaz de ajustar com clareza o papel de cada um dos entes, diante do novo paradigma para o setor.

89. Isto porque a Lei nº 11.182/2005 e o Decreto nº 87.249/1982, respectivamente, utilizados pela ANAC e pelo COMAER para a definição dos limites de suas competências, juntamente com o CBA, com a Lei Complementar nº 97/1999 e com o Decreto nº 6.834/2009 adotam terminologias distintas, por vezes conflitantes e nem sempre precisas, gerando polêmicas quanto à

interpretação acerca dos papéis exercidos por cada uma das autoridades responsáveis pela aviação civil no país.

90. Essa confusão normativa somada à necessidade de atualização da legislação aeronáutica para harmonizá-la com os novos conceitos adotados internacionalmente provocaram controvérsias entre a ANAC e o COMAER na elaboração e aplicação dos seus PSOE, assim como trouxeram insegurança ao sistema, tendo em vista que, os provedores de serviços da aviação civil não sabem exatamente quem é o responsável pela definição da segurança operacional, a qual demanda devem atender, a quem devem prestar contas e quais regras e parâmetros devem seguir. Registre-se que essa percepção foi corroborada em entrevistas com os responsáveis pela área de segurança operacional de empresas de transporte aéreo regular de passageiros.

91. Os conflitos de interpretação e as dificuldades de compreensão pelos elos do sistema aéreo verificados poderão ocasionar prejuízos às atividades já desenvolvidas e aos objetivos pretendidos tanto pela ANAC quanto pelo COMAER. Em última medida, isto poderá prejudicar a funcionalidade e a eficácia das práticas de prevenção, assim como a implementação de um maior grau praticável de segurança para a aviação civil.

92. Deste modo, considerando que a premissa básica no que diz respeito à segurança da aviação civil é a busca por níveis crescentes de segurança, de modo a minimizar a ocorrência de acidentes, é de importância fundamental para a aviação brasileira que as atribuições de cada entidade no tocante à segurança operacional sejam claramente definidas, a fim de propiciar um funcionamento integrado e harmônico dos envolvidos na busca pela segurança desejada pela sociedade.

93. É de extrema importância salientar que a solução para superar os conflitos, sobreposições e imprecisões do ordenamento jurídico atual quanto ao papel dos principais agentes responsáveis pela coordenação e normatização das práticas de prevenção de acidentes aeronáuticos não pode ser reduzida a mero esforço exegético a partir das normas vigentes. Antes o caminho para a superação passa pela definição clara, por parte do Ministério da Defesa quanto ao exato papel que a ANAC e o CENIPA devem ter no que diz respeito à prevenção de acidentes aeronáuticos. Dependendo do papel que for atribuído a cada agente, podem ser necessárias mudanças no ordenamento jurídico relativo.

4 – A crescente participação da ANAC na prevenção traz a necessidade de um sistema de proteção das informações de safety.

4.1 – Síntese do Achado

94. A ANAC estabeleceu o 'Programa de Relato da Aviação Civil no Âmbito da ANAC' (PRAC-ANAC), o qual *'busca permitir que a Agência cumpra com suas responsabilidades em relação à fonte de informações de perigos e riscos à segurança operacional por meio da comunicação de ocorrências na aviação civil. Ainda em conformidade com esse objetivo, a ANAC também incentiva o relato de incidentes para todo o espectro da aviação civil brasileira'* (art. 69, PSOE-ANAC – fl. 214-A).

95. Contudo, a experiência norte-americana, em relação a reporte voluntário de situações envolvendo riscos e ameaças à aviação, evidencia que os atores do sistema de aviação civil se sentem mais livres para encaminhar reportes voluntários de riscos, ameaças e condições de perigo quando o órgão responsável pela gestão desses dados não é detentor de poder sancionador contra os que encaminham tais reportes.

96. Ressalte-se que o arcabouço normativo pátrio que versa sobre prevenção de acidentes destaca a necessidade de proteção das informações de segurança contra seu uso para fins punitivos (por exemplo, art. 21, §3º, PSO-BR – fl. 204).

97. Assim, a crescente participação da ANAC na busca pela prevenção pode ser seriamente limitada em função de seu poder de sanção, decorrente da posição que ocupa de autoridade de aviação civil. Daí a necessidade de um sistema de proteção que garanta aos operadores da aviação civil que as informações prestadas voluntariamente para fins de prevenção de acidentes não serão usadas como base para aplicação de sanções.

4.2 – Das Evidências

98. O SGSO (conforme explicado no subitem 2.2 deste relatório) consiste num sistema proativo que enfatiza a identificação dos perigos, assim como a análise e o gerenciamento dos riscos inerentes à atividade aérea, antes que possam ocorrer eventos que afetem a segurança. Para isto, prevê, não apenas o uso de técnicas reativas pelos atores do sistema aéreo, mas também de técnicas proativas e preditivas.

99. O método reativo é utilizado após o rompimento do sistema, ou seja, é necessário que algo aconteça para que o processo de obtenção de dados comece. As informações coletadas a partir deste método decorrem dos processos de investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos realizados pelo CENIPA.

100. A expansão do sistema aéreo levou à criação de programas de relatos mandatórios e voluntários, denominados MOR (*Mandatory Occurrence Report*) e ASR (*Aviation Safety Report*), que podem ser elaborados por todos aqueles que participam do setor aéreo. O método utilizado nesse caso é denominado proativo ou preventivo e busca ativamente identificar os riscos potenciais da atividade aérea, tomando as ações necessárias para reduzi-los, de forma que não afetem a segurança da aviação. Além do MOR e ASR são utilizadas também análise das atividades organizacionais, auditorias e pesquisas de segurança.

101. Mesmo com a expansão do sistema, o programa de relatos continuava associado à obtenção das informações após acontecerem os eventos de pequenas consequências. No entanto, com vistas a sustentar os níveis de segurança operacional de um 'Sistema Ultraseguro', segundo a 'Filosofia SGSO', seria necessário um grande volume de dados coletados sem a ocorrência de eventos com lesões graves, danos significativos ou de pequenas consequências. Isto levou ao desenvolvimento de um sistema de coleta de dados preditivos, completando os sistemas proativos e reativos.

102. O Sistema Preditivo se caracteriza, desta maneira, na busca agressiva de informações de diferentes fontes, que podem revelar riscos iminentes à segurança, as denominadas condições latentes. Esse método busca descobrir os problemas antes que apareçam, mediante sistemas de aquisição de dados direto da operação normal dos provedores de serviços da aviação civil, tais como, FDA (*Flight Data Analysis*), FOQA (*Flight Operations Quality Assurance*), LOSA (*Line Operation Safety Audit*) e sistemas de reportes confidenciais, todos eles sem caráter punitivo.

103. Em outras palavras, a 'Filosofia SGSO' considera que para haver um sistema de aviação ultraseguro é necessário que o gerenciamento da segurança operacional não se atenha somente àqueles raros eventos onde ocorrem lesões graves ou danos significativos para a identificação dos perigos inerentes à aviação. Tendo em vista que, não existe a segurança absoluta em aviação, sendo impossível eliminar todos os riscos inerentes à atividade, deve haver um monitoramento contínuo, não apenas dos acidentes e incidentes aeronáuticos, mas também das condições latentes, para que os riscos sejam minimizados a um nível 'tão baixo como razoavelmente praticável'. É um pilar essencial para o desenvolvimento e a manutenção desta cultura preditiva o livre fluxo de informações voltadas para a segurança.

104. No Brasil, a política de comunicação de segurança foi tratada no PSO-BR, o qual instituiu que o PSOE/ANAC e o PSOE/COMAER devem estabelecer mecanismos que assegurem a coleta, armazenagem, análise e o uso oportuno dos dados em benefício da segurança operacional (art. 25 – fl. 204). Além disso, definiu que os relatos voluntários de deficiências em segurança operacional, perigos ou ocorrências devem ser incentivados, sendo assegurado o sigilo da fonte e sua proteção contra sanções disciplinares e/ou administrativas, no âmbito da ANAC, do COMAER e também de seus entes regulados (art. 21, §3º – fl. 204).

105. Em atendimento ao PSO-BR, a ANAC estabeleceu, na Seção VII do seu PSOE, o Programa de Relato da Aviação Civil no Âmbito da ANAC (PRAC-ANAC), o qual 'busca permitir que a Agência cumpra com suas responsabilidades em relação à fonte de informações de perigos e riscos à segurança operacional por meio da comunicação de ocorrências na aviação civil. Ainda em

conformidade com esse objetivo, a ANAC também incentiva o relato de incidentes para todo o espectro da aviação civil brasileira' (art. 69, PSOE/ANAC – fl. 214-A).

106. A comunicação de ocorrências na aviação civil, por sua vez, foi prevista no art. 28 do PSOE-ANAC. Segundo este dispositivo, todas as pessoas físicas e jurídicas que atuam no contexto da aviação civil são **obrigadas** a comunicar a ANAC sobre qualquer 'EVENTO DE SEGURANÇA OPERACIONAL' (ESO) previsto nos RBAC ou equivalentes, que tratam das atividades reguladas pela Agência (grifo nosso) (fl. 211).

107. Os ESO são acidentes, incidentes graves, incidentes, ocorrências de solo, ocorrências anormais ou qualquer situação de risco que tenha o potencial de causar dano ou lesão ou ameace a viabilidade da operação de um provedor de serviço da aviação civil. As informações provenientes dos ESO relatados 'serão armazenadas, analisadas, protegidas ou divulgadas' (art. 70, PSOE/ANAC – fl. 214-A).

108. Com o propósito de coletar, analisar e permitir o intercâmbio destes dados e informações relativos aos perigos e riscos à segurança operacional, foi prevista pela ANAC a criação do 'Sistema de Dados de Segurança Operacional' (SISDASO/ANAC), cujo objetivo final é contribuir com o processamento e a avaliação da segurança operacional no Brasil.

109. Adicionalmente, deverão constar do SISDASO/ANAC as informações decorrentes de relatos mandatórios e as medidas adotadas pelos provedores de serviços da aviação civil, previstas em seus SGSO para a solução dos erros não intencionais.

110. De acordo com a ANAC, o único objetivo da comunicação das ocorrências pelos provedores de serviços da aviação civil, seguindo a 'Filosofia SGSO', é a vigilância permanente das operações normais dos entes regulados, a fim de identificar as deficiências sistêmicas de segurança e gerenciar os riscos decorrentes, em vez de apontar culpas.

111. Neste molde, para garantir a comunicação livre e proativa por parte daqueles provedores, em específico, no âmbito da ANAC, assim como a implantação de uma política não punitiva no que diz respeito a erros não premeditados ou inadvertidos, exceto em casos que envolvam negligência ou violação intencional, a Agência previu que o PRAC assegurará o sigilo da fonte e sua proteção contra sanções disciplinares e/ou administrativas, tanto na Agência quanto nos seus entes regulados (art. 48, §2º e art. 72, PSOE-ANAC fl. 212-A e 214-A).

112. Apesar desta garantia formal de proteção da informação de segurança operacional prestada pelos seus entes regulados, não foi identificada, entretanto, a forma como a ANAC irá assegurar o sigilo da fonte e sua proteção contra sanções administrativas, ante o poder sancionador que possui.

113. Conforme previsto na Lei nº 11.182/2005 compete à ANAC '*regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes (...) e as demais atividades de aviação civil.*' (art. 8º, incisos X e XXI).

114. Ademais, a própria Agência admite que a coleta de dados de segurança operacional durante a operação normal dos provedores de serviços de aviação civil é a base para o exercício de suas atividades de certificação, regulação e fiscalização.

4.3 – A Experiência Norte-Americana quanto ao Sigilo das Informações de Segurança

115. A fim de ilustrar a importância de não serem usadas as informações voltadas para a prevenção de acidentes para fins punitivos, segue breve relato sobre a experiência dos Estados Unidos quanto a essa questão (fl. 379 a 389).

116. Em dezembro de 1974, uma aeronave tipo B-727 realizava aterrissagem no Aeroporto Internacional de Dulles em condições de voo por instrumento com procedimentos efetuados sob IMC (*Instrument Meteorological Conditions*) – pilotava a aeronave sem as referências visuais externas, quando, após descer prematuramente abaixo da altitude mínima de segurança instrumental, chocou-se com a encosta do Monte Weather, causando a morte dos 92 passageiros e da tripulação. Ao investigar as circunstâncias, o *National Transportation Safety Board* – NTSB descobriu que a tripulação do voo

interpretou erradamente as informações constantes na carta de aproximação (*approach chart*). O NTSB também descobriu que outra aeronave cometera o mesmo erro – descida prematura – cerca de seis semanas antes do sinistro.

117. O primeiro incidente foi comunicado apenas no âmbito interno da companhia, sem divulgação às outras por receio de ações de represália.

118. Esse incidente funcionou como uma espécie de catalisador para a criação de um sistema de reporte de incidentes. Em 1974, a FAA (Agência de Aviação Civil dos Estados Unidos) instituiu o *Aviation Safety Reporting Program* (ASRP), projetado para incentivar a identificação e o reporte de deficiências e discrepâncias no Sistema Aeroespacial Nacional – NAS.

119. Os pilotos, no entanto, se sentiam desconfortáveis e frequentemente relutantes em reportar erros à agência regulatória que tinha poder de aplicar penalidades e revogar licenças. Percebendo essa relutância em reportar deficiências e ameaças, a FAA entendeu que a efetividade do ASRP seria aperfeiçoada se uma agência não regulatória servisse de depositária das informações de segurança reportadas.

120. A partir de 1976, a Agência Espacial Americana (NASA) assumiu a administração do ASRS. Desde então, mais de 460.000 reportes foram registrados, sendo que 57% dos mais recentes identificam riscos e ameaças.

4.4 – Conclusões

121. A coleta de informações voltadas para a prevenção de acidentes no âmbito da ANAC, conforme se pretende instituir, sem que haja um eficiente sistema que proteja o sigilo da fonte contra aplicação de sanções pela própria Agência poderá comprometer a política de comunicação de segurança, essencial ao Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional que se quer implantar no país.

122. Nesse sentido, não é demais repisar a experiência norte-americana, que entregou a administração do sistema de reporte de informações de segurança da aviação à NASA, com vistas a proteger os autores dos reportes contra possíveis sanções pela FAA (agência reguladora norte-americana).

123. Cabe destacar que, em paralelo ao Programa de Reportes previsto no PSOE/ANAC, existem também os programas de reportes a cargo do CENIPA.

124. Atualmente, os provedores de serviços da aviação civil, de acordo com seus interesses, decidem a quem reportar acidentes, incidentes, ocorrências de solo, ocorrências anormais ou qualquer situação de risco que tenha o potencial de causar dano, lesão ou ameace a viabilidade da operação.

125. Essa duplicidade de esforços da ANAC e do CENIPA na coleta das informações de segurança poderá comprometer a efetividade dos programas de reportes instituídos por ambos, caso as ações desenvolvidas pela ANAC e pelo CENIPA não estejam claramente definidas, coordenadas e com entendimentos convergentes. Dependendo da forma como se trate a questão, o fato de não haver um responsável único pela administração e tratamento das informações coletadas poderá levar à infidelidade de informações estatísticas tratadas por ambos, bem como à inibição na participação dos programas de reportes.

126. Deste modo, o livre fluxo de informações voltadas para a segurança, pilar do SGSO, depende de um sistema eficiente de proteção das informações de segurança contra seu uso para fins punitivos, assim como de um programa de reportes efetivo, em que os participantes sejam incentivados a participar e as informações tratadas reflitam fidedignamente a situação do setor aéreo.

5 – Há elevado risco de acidente aeronáutico decorrente de colisões com pássaros em alguns dos principais aeroportos brasileiros, especialmente no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão.

5.1 – Síntese do Achado

127. A prevenção de acidentes aeronáuticos é o princípio básico em relação à segurança da aviação civil. Em essência, a lógica da prevenção consiste no uso de informações relativas a situações de perigo e incidentes aeronáuticos, bem como aquelas obtidas na investigação dos acidentes, para a

adoção de medidas que evitem a ocorrência de acidentes. Os custos humanos e materiais dos acidentes aeronáuticos são de tal monta que não deixam outra alternativa a buscar, salvo a prevenção.

128. No Brasil, tem-se registrado elevado número de situações de perigo e de incidentes envolvendo a presença de aves em aeródromos de grande movimento. Somente no período de 01/01 a 14/10/2009, o CENIPA catalogou 914 reportes de situações de perigo envolvendo a presença de aves nos aeroportos ou nas suas cercanias, com destaque para o Aeroporto Internacional do Galeão/RJ, que registrou 68 ocorrências nesse período (fl. 394 a 421). Não obstante, não vêm sendo adotadas medidas mitigadoras eficazes para reduzir esse risco.

129. Com o crescimento da aviação civil brasileira e a perspectiva da realização no país de eventos de porte internacional nos próximos anos (Copa do Mundo em 2014 e As Olimpíadas em 2016), torna-se urgente a ação governamental na busca da mitigação desse risco. O impacto da queda de uma aeronave de passageiros de grande porte nos próximos anos ou durante um desses eventos traria consequências extremamente negativas para o Brasil, com efeitos danosos na economia e na imagem do país no exterior.

130. A OACI firma orientações específicas sobre a necessidade de se lidar com o perigo aviário e a PNAC firma diretrizes no mesmo sentido.

131. Um efeito negativo das frequentes colisões com pássaros que já se faz presente é o fato de as empresas de transporte aéreo regular de passageiros terem que arcar com custos extras decorrentes das ingestões de aves pelas turbinas das aeronaves, que obrigam a parada da aeronave para manutenção e, em consequência, reduzem a receita que se poderia auferir, caso continuassem operando normalmente.

132. Como é da lógica intrínseca da economia de mercado, esses custos extras (diretos e indiretos) certamente afetam a modicidade das tarifas, uma vez que alguma margem de lucro necessariamente há que ser mantida. Em última análise, será o consumidor quem arcará com esse custo extra, que poderia ser evitado.

133. Caso não sejam implementadas medidas eficazes para a redução desse risco, a probabilidade de ocorrência de um grave acidente aeronáutico decorrente de colisão com pássaros permanecerá demasiado elevada.

5.2 – Da Lógica da Prevenção

134. Tem-se observado historicamente que a prevenção de acidentes aeronáuticos, em todas as suas formas, possui menor custo que um acidente aeronáutico. Entre os princípios consagrados na doutrina do SIPAER, encontram-se as premissas de que: i) todo acidente pode e deve ser evitado; ii) todo acidente resulta de uma sequência de eventos e nunca de uma causa isolada; e iii) todo acidente tem um precedente. O SIPAER utiliza-se do princípio do 'Triângulo de Heinrich' para seus pressupostos. Esse princípio evidencia que em 330 eventos aeronáuticos ocorridos, 300 são considerados situações de perigo, 29 são incidentes aeronáuticos e um deles torna-se um acidente aeronáutico grave (fl. 616 e 617).

135. Em outras palavras, antes da ocorrência de um acidente, há, em média, 329 situações que servem de alerta, que podem ser objeto de análise para a adoção de medidas que evitem o acidente, segundo a teoria de Heinrich. Também nos termos das premissas norteadoras da ação do CENIPA, já existem muitos precedentes que apontam para a iminência de um acidente por colisão com pássaros, o que impõe ao poder público e a todos os agentes envolvidos com a aviação civil a obrigação de agir preventivamente.

5.3 – Das Evidências do Perigo Iminente

136. Dados estatísticos de reportes recebidos pelo CENIPA revelam que, no Brasil, entre 01/01 e 14/10/2009, o número de colisões de aviões de transporte de passageiros em linha comercial com pássaros foi de 507, das quais 140 atingiram o motor, consideradas como incidentes aeronáuticos. Se fosse traçado um paralelo dos dados apresentados pelo CENIPA com o Triângulo de Heinrich, tendo como base as 507 colisões consideradas situações de perigo e os 140 incidentes aeronáuticos, um acidente aeronáutico grave já teria ocorrido e estar-se-ia na iminência de um segundo.

137. Dados da empresa GOL Linhas Aéreas mostram que no período de 01/01 a 04/09/2009 ocorreram em média 34 colisões dos aviões da empresa com pássaros no Aeroporto Internacional do Galeão, 21 no Aeroporto de Curitiba e 13 colisões no Aeroporto de Guarulhos (fl. 434).

138. Em reunião de 26/03/2009 da Comissão de Controle do Perigo Aviário do Brasil no Aeroporto Internacional Carlos Jobim (Galeão/RJ), foi identificada, por meio de ata, a preocupação com a possibilidade de uma iminente ocorrência naquele aeroporto, semelhante à colisão ocorrida em 15/01/2009, em Nova Iorque, que teve como desfecho o pouso da aeronave A-320 no Rio Hudson.

139. Naquela data, o representante da TAM Linhas Aéreas relatou, na reunião, que o número de eventos e a gravidade deles estão sofrendo um acréscimo significativo. Ele ressaltou que os custos diretos decorrentes do problema, em 2008, foram de US\$ 1.650.500,00 (um milhão, seiscentos e cinquenta mil e quinhentos dólares) e que a projeção de custos para 2009 é de US\$ 3.360.000,00 (três milhões e trezentos e sessenta mil dólares). Também o representante da GOL Linhas Aéreas informou que essa empresa está alertando todos os setores envolvidos com o perigo aviário de que um acidente não está distante (cópia da Ata de Reunião, fl. 423 a 428).

140. Ressalte-se que os dados do CENIPA revelam que, das 507 colisões de aviões de transporte de passageiros em linha comercial com pássaros no Brasil, entre 01/01 e 14/10/2009, 68 ocorreram no Aeroporto do Galeão.

141. A seguinte transcrição de um relatório de prevenção enviado ao CENIPA por um piloto de linha aérea de transporte regular de passageiros, em 25/03/2009, ilustra a gravidade do risco nas operações de pouso e decolagem no Aeroporto do Galeão/RJ (transcrição com pequenos ajustes de redação):

‘As operações no aeroporto Galeão, no Rio de Janeiro – SGBL – estão se tornando cada dia mais perigosas, devido ao perigo aviário. Hoje em dia é comum a torre perguntar se é possível decolar, devido a bandos de pássaros exatamente sobre o final da pista. No dia 25/03/2009, efetuando o voo ...XXX/GIG e o ...GIG/XXX tivemos que fazer manobras a baixa altura, fora do previsto no perfil de decolagem para não colidir com um bando de urubus. A aeronave à nossa frente já tinha reportado os pássaros à torre de controle, porém não era possível avistá-los da cabeceira. Com o nosso aviso e reporte as aeronaves que estavam aguardando para decolagem decidiram não decolar da pista 10 e sim da 15. Mas como existem pássaros em todas as cabeceiras de SBGL não sei até onde esta mudança de cabeceira resolve o problema. Atitudes urgentes têm que ser adotadas para que a possibilidade de um grave acidente devido aos pássaros no Aeroporto do Galeão seja afastada.’ (fl. 435)

142. Além do já enfatizado risco de acidente devido à colisão com aves, o relatório acima evidencia que a mera presença das aves induz os pilotos a realizarem manobras não previstas nos procedimentos habituais. Em condições adversas, tais manobras podem envolver riscos maiores do que os inerentes aos procedimentos de rotina.

143. Em síntese, os dados estatísticos do CENIPA e as informações oriundas das duas maiores empresas de transporte aéreo regular de passageiros no Brasil, detentoras de mais de 80% do mercado nacional, não deixam dúvidas quanto à gravidade do risco de acidente decorrente de colisão com aves, especialmente no Aeroporto do Galeão/RJ.

5.4 – Das Normas e dos Agentes Envolvidos

144. O Anexo 14 da OACI (fl. 436), com a nova redação dada pela Emenda 5, estabelece no item 9.5 – ‘Redução do Perigo Aviário’ algumas diretrizes a serem adotadas pelos países signatários, dentre as quais, a tomada de medidas pela autoridade competente, quando da identificação de risco de colisão de aeronaves com aves. Estas medidas objetivam reduzir o número de aves que se constituem em um perigo potencial para as operações das aeronaves; bem como para eliminar e impedir que se instalem nos aeródromos ou em suas cercanias vazadouros de lixo ou qualquer outra fonte que atraia aves, uma vez que uma das causas de atração de pássaros é o desequilíbrio ecológico causado por áreas destinadas à deposição de lixo urbano.

145. O documento 9137 NA/898 – *'Manual de Servicios de Aeropuertos – Reducción Del Peligro Que Representan Las Aves, Parte 3, OACI, Tercera Edición – 1991'* (fl. 226 a 229-A) sugere a organização de um comitê nacional que reúna as informações sobre as situações de risco de cada aeroporto em que haja perigo aviário e a criação de um comitê interno de coordenação do controle do perigo da fauna.

146. Em consonância ao Doc. 9137 da OACI, foi criado o Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CNPAA que, em sua 41ª Sessão Plenária, realizada nos dias 07 e 08/04/2001, constituiu a Comissão de Controle do Perigo Aviário. Esta Comissão, criada em caráter permanente e composta por representantes dos diversos setores ligados à atividade aeronáutica e aeroportuária, é constituída por representantes do CENIPA, Instituto de Aviação Civil – IAC, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Centro de Pesquisa para a Conservação de Aves Silvestres – CEMAVE, Departamento de Aviação Civil – DAC, Infraero e LÍDER TÁXI Aéreo.

147. A referida Comissão tem por política de controle do perigo aviário evitar o estabelecimento de atividades com potencial atrativo de aves próximas dos aeródromos e eliminar atividades atrativas de aves que estejam prejudicando a segurança das aeronaves. Seus objetivos são: discutir todos os aspectos relacionados ao perigo aviário, buscando conhecimento e técnicas de mitigação da fauna; coordenar ações em nível nacional, prestando apoio para que o risco seja minimizado; e ainda divulgar o assunto junto às autoridades, na tentativa de sensibilizá-las para os riscos decorrentes da não realização de ações que estão ao alcance delas. Atualmente, são membros da comissão, além dos já citados: a ANAC, a EMBRAER, a Marinha do Brasil, a TAM, a GOL e a AZUL Linhas Aéreas. Desde sua criação, a CCPAB está sob a coordenação do CENIPA, porém deverá ser realizado um rodízio e, em breve, a comissão será dirigida por pessoal da ANAC.

148. Cabe informar que a PNAC (mencionada no §13 deste relatório) estabeleceu acerca do assunto a seguinte diretriz para o setor aéreo: *'Atuar junto às autoridades competentes no sentido de adotar medidas para reduzir atividades urbanas que se constituem ou venham a se constituir em potenciais focos de atração de aves nas áreas de influência de aeródromos'* (fl. 193-A).

149. A questão também foi abordada pelo ordenamento jurídico pátrio nos normativos a seguir destacados.

150. A Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe sobre o CBA, no art. 43 da Seção V, atribuiu competência para a autoridade aeronáutica estabelecer restrições ao uso das propriedades quanto a edificações, instalações, culturas agrícolas e objetos de natureza permanente ou temporária, e tudo o mais que possa embarçar as operações de aeronaves.

151. Por meio da Portaria nº 1.141/GM5, de 08/12/1987, o então Ministro da Aeronáutica, na condição de autoridade aeronáutica, estabeleceu regra para coibir a presença de implantações de natureza perigosa no entorno dos aeroportos brasileiros, a fim de reduzir os riscos para as operações aéreas (fl. 816 a 829-A).

152. Conforme art. 46, §1º do retro mencionado dispositivo, *'denomina-se Implantação de Natureza Perigosa toda aquela que produza ou armazene material explosivo ou inflamável, ou cause perigosos reflexos, irradiações, fumo ou emanações a exemplo de usinas siderúrgicas e similares, refinarias de combustíveis, indústrias químicas, depósitos ou fábricas de gases, combustíveis ou explosivos, áreas cobertas de material refletivo, matadouros, vazadouros de lixo, culturas agrícolas que atraem pássaros, assim como outras que possam proporcionar riscos semelhantes à navegação aérea.'* (grifo nosso). Nos termos do §3º, a competência para decidir contrária ou favoravelmente sobre a execução dessa implantação é dada ao Comando Aéreo Regional – COMAR.

153. Por seu turno, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, considerando a legislação retro citada; a recomendação da OACI no sentido de que não sejam estabelecidas atividades atrativas de pássaros nas áreas de entorno dos aeroportos; bem como *'a necessidade de legislação específica que proteja as áreas de entorno do aeródromo quanto à implantação de atividades de natureza perigosa que sirvam como foco de atração de aves'*, adotou a Resolução CONAMA nº 004,

de 09/10/1995, que define, em seu art. 1º, a 'Área de Segurança Aeroportuária – ASA' como aquela abrangida pelo raio a partir do centro geométrico do aeródromo, sendo de 20 km o raio da ASA para aeródromos que operam com as regras de voo por instrumentos (IFR) e de 13 km para os demais.

154. No art. 2º, a resolução fixa que não será permitida, dentro da ASA, a implantação de atividades de natureza perigosa, entendidas como 'focos de atração de pássaros', como, por exemplo, matadouros, curtumes, vazadouro de lixo, assim como quaisquer outras atividades que possam proporcionar riscos semelhantes à navegação aérea. No art. 3º, entretanto, excepcionam-se as atividades de natureza perigosa já existentes dentro da ASA, possibilitando a sua permanência, desde que sua operação seja modificada ou adaptada de modo a minimizar seus efeitos atrativos e/ou de risco.

155. Insta destacar que as resoluções do CONAMA têm natureza de norma técnica, constituindo-se em normativo de hierarquia infralegal.

5.5 – Conclusões

156. A exposição até aqui feita deixa claro que a principal causa da presença de aves nas áreas aeroportuárias e circunvizinhas tem como causa a oferta alimentar, essa de origens variadas: lixões, aterros sanitários, atividade pesqueira descuidada, matadouros e outras.

157. A solução do problema envolve muitos agentes. A título ilustrativo, a ata da já mencionada reunião da CCPAB, em 26/03/2009, realizada no Aeroporto do Galeão/RJ, menciona as seguintes entidades: ANAC, Infraero, CENIPA, Centro de Controle de Zoonoses do Rio de Janeiro CCZ, Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB, empresa Nova Gramacho S.A. (operadora do aterro), Vigilância Sanitária/RJ, Coordenadoria de Meio Ambiente da Prefeitura de Caxias, IBAMA, Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ministério Público, Prefeitura Municipal de Niterói, Sindicato Nacional das Empresas de Transporte Aéreo – SNEA.

158. Essa longa lista é, por si só, ilustrativa das potenciais dificuldades para a adoção de medidas eficazes, contudo, a gravidade do problema não deixa margem à inércia.

159. É também preocupante a informação de que há pontos de oferta alimentar em áreas dominadas pelo crime organizado, o que torna sobremodo difícil a adoção de medidas mitigadoras.

160. Além disso, conforme visto em subitem anterior, existem normativos que regulamentam o uso da ASA, mas ainda não existem mecanismos formais que imponham a adoção, a todos os agentes envolvidos, das medidas mitigadoras indispensáveis.

161. Não há, atualmente, dispositivo legal que trate especificamente das atividades voltadas para a redução do perigo aviário no Brasil. Contudo, o Projeto de Lei nº 4.464-D, de 2004 (fl. 437 a 448), originário da Câmara dos Deputados, que *'estabelece medidas para o controle da avifauna nas imediações de aeródromos'*, representa contribuição significativa para a solução do problema.

162. O objetivo deste PL é o estabelecimento de regras de uso do solo nos limites da ASA, bem como a imposição de sanções aos transgressores dos dispositivos da lei. Esse projeto teve sua última movimentação na Câmara dos Deputados em 12/05/2009, quando foi aprovado pela CD e enviado ao Senado Federal. No SF, o projeto está tramitando com a identificação 'Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2009' e encontra-se, na presente data, tramitando na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, distribuído ao Relator Senador Heráclito Fortes (fl. 449 e 450).

163. Merece especial destaque a criação de mecanismos expeditos para a solução de casos urgentes. O §3º do art. 9 prevê que, para salvaguarda da vida humana e da segurança da navegação aérea, a autoridade competente poderá aplicar as medidas administrativas ali previstas em caráter liminar (suspensão de atividade, interdição de área ou estabelecimento e embargo de obras). E no art. 12 prevê-se mecanismo de aprovação, em caráter de urgência, pelo IBAMA, de pedido de autorização de manejo direto sobre a ave considerada espécie-problema, quanto ao procedimento de abate imediato e por período pré-determinado.

164. A aprovação do mencionado projeto de lei é importante ferramenta para o controle do perigo aviário no Brasil, pois dotará o poder público de mecanismos mais eficazes para adotar ações tendentes a reduzir o perigo aviário. Independentemente da emissão desse novel dispositivo legal,

impende às autoridades públicas e às demais entidades envolvidas com a questão a obrigação de adotar medidas mitigadoras do problema.

6 – A gestão da segurança das operações no Aeroporto de Congonhas tem sido aperfeiçoada desde o acidente da TAM, em 2007.

6.1 – Síntese do Achado e Evidências

165. Preliminarmente, ressalte-se que não é objetivo do presente trabalho avaliar as condições de segurança das operações no Aeroporto de Congonhas/SP anteriormente a 2007. O foco adotado foi o de verificar a implantação de medidas adicionais de segurança operacional naquele aeródromo desde 2007 até o presente.

166. Em 2005 e 2006, a média anual de pousos e decolagens, segundo dados fornecidos pela Infraero, foi de 230 mil. Em 2008, após a restrição de voos, apenas 186 mil aeronaves pousaram ou decolaram daquele aeroporto. A redução do número de movimentos é fator de melhoria da segurança operacional (fl. 468).

167. Atualmente encontra-se em elaboração minuta de acordo operacional entre a Administração do Aeroporto Internacional de Congonhas/Infraero e o DECEA para padronizar procedimentos relacionados à segurança das operações, inclusive no que se refere às condições da pista no caso de chuvas. O procedimento, nesse caso, é compartilhado, pois a Torre de Controle fica responsável por suspender as operações, enquanto a Infraero realiza verificação das pistas e informa o Centro de Operações de emergência do aeroporto do que tiver sido constatado, o qual repassará a informação à Torre de Controle. Esse tipo de acordo formaliza uma parceria necessária ao bom e pronto andamento do processo de tomada de decisões dentro daquele aeroporto (fl. 484 a 489-A).

168. Outra medida tomada pela ANAC foi a Resolução nº 021, de 31/03/2008, que aprovou a Instrução de Aviação Civil IAC 121-1013 (fl. 490 a 502). Essa instrução estabelece procedimentos e requisitos técnico-operacionais complementares necessários para autorizar a operação segura de grandes aviões no Aeroporto de Congonhas.

169. É exigido, por exemplo, que a empresa aérea, para obter a aprovação nas especificações operativas para operação em Congonhas, deverá encaminhar à ANAC um relatório de capacidade técnico-operacional, com antecedência mínima de 60 dias da data pretendida para o início das operações, contendo várias informações referentes às operações de voo. Também é exigido que as empresas incluam uma seção ou um capítulo no seu Manual Geral de Operações com o título 'Procedimento Especial para Operação no Aeroporto de Congonhas', contendo procedimentos e restrições operacionais.

170. Muitos dos acidentes no mundo resultam de aviões que ultrapassam o limite da pista. Diversos órgãos relacionados à aviação têm recomendações visando à proteção dessa área limítrofe. O Anexo 14, Volume I (Aeródromos), da OACI atribui aos Estados contratantes a responsabilidade de desenvolver regulamentação própria, contendo os elementos necessários para garantir os níveis de segurança preconizados pelos Anexos à Convenção. A Recomendação RSV(A)53/A/07 do CENIPA, de 17/09/2007, orienta a ANAC a determinar a implantação da área de proteção de fim de pista (*Runway End Safety Area – RESA*). Essa área é simétrica em relação à extensão da linha central da pista de pouso/decolagem e adjacente ao final da mesma, primariamente destinada a reduzir o risco de danos a uma aeronave que pouse curto ou ultrapasse os limites da pista. Assim, a ANAC instituiu, em 27/09/2007, a Portaria nº 1.032 (fl. 830 e 831), que implementou medidas para aumento da proteção das pistas do Aeroporto de Congonhas, em caso da ocorrência de saídas de pista. Cumpre informar que a mencionada portaria foi posteriormente revogada pela ANAC, mediante Portaria nº 085, de 12/02/2008, em razão de que foram expedidos NOTAM alterando as distâncias das pistas auxiliar e principal do Aeroporto de Congonhas (fl. 832).

171. Outra medida que contribuiu para o aperfeiçoamento da gestão da segurança no Aeroporto de Congonhas foi a inspeção realizada pela ANAC no aeródromo. A Agência realiza inspeções em todos os aeroportos brasileiros. Cada inspeção realizada gera um Relatório de Inspeção Aeroportuária – RIA. O RIA é enviado à Infraero que responde, mediante Plano de Ações Corretivas –

PAC, sobre as não conformidades relacionadas pela ANAC. A ANAC, em seguida, elabora a Análise do Plano de Ações Corretivas – APAC.

172. No caso específico do Aeroporto Internacional de Congonhas, a ANAC realizou inspeção no período de 27 a 30/05/2008, dela resultando o RIA nº 004P/SIE-GGFO/2008 (fl. 504 a 508). Em resposta, a Infraero encaminhou o respectivo PAC, em 10/10/2008 (fl. 509 a 511). A análise desse Plano registrou que apenas uma não conformidade teve ação corretiva julgada pela ANAC como parcialmente adequada, dentre 10 não conformidades encontradas. Todas as demais ações corretivas foram, portanto, consideradas adequadas (fl. 512 a 516).

173. Dentre as ações corretivas adotadas pela Infraero, merece destaque o ajuste das distâncias declaradas das duas pistas em operação, contemplando a RESA em todas as cabeceiras. O projeto de adequação da sinalização horizontal, por sua vez, já havia sido encaminhado à ANAC anteriormente. Tais ações foram consideradas adequadas pela Agência.

174. Na área de segurança operacional, importante medida foi a criação da Gerência de Segurança Operacional pela Superintendência do Aeroporto de Congonhas – Infraero, em consonância com o Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional. O SGSO, conforme relatado no subitem 2.2 deste relatório, está inserido no PSO-BR, criado segundo recomendações da OACI. Ressalte-se que a criação desta Gerência também visa cumprir o previsto no RBAC 139 editado pela ANAC, requisito existente desde 2004.

6.2 – Conclusões

175. O Aeroporto Internacional de Congonhas é um dos mais movimentados do país. Sua localização próxima ao centro da cidade de São Paulo, ou seja, situado em área urbana, totalmente cercado de edificações, impõe limites às suas possibilidades de expansão física, inclusive no tocante à extensão das pistas. Acrescente-se a elevada pluviosidade que caracteriza o clima local, e tem-se um conjunto de condições operacionais que demandam cuidados especiais quanto à segurança.

176. As evidências anteriormente descritas, porém, demonstram que um conjunto de medidas adotadas desde 2007 têm tornado as operações em Congonhas cada vez mais seguras.

7 – O DECEA tem estado à margem de controle pelo sistema de aviação civil.

7.1 – Síntese do Achado

177. O DECEA, em conjunto com suas unidades subordinadas, normatiza, regulamenta, executa e fiscaliza as atividades relativas ao controle do tráfego aéreo no Brasil, abarcando tanto a aviação civil como a militar. As investigações dos incidentes de tráfego aéreo, por seu turno, são realizadas no âmbito do Subsistema de Segurança do SISCEAB – SEGCEA, que tem como órgão central a Assessoria de Segurança Operacional do Controle do Espaço Aéreo – ASEGCEA, unidade subordinada ao DECEA.

178. Acrescente-se que a maior parte do controle do tráfego aéreo no Brasil é realizada pelos CINDACTAs e pelo SRPV-SP, que são unidades também subordinadas ao DECEA (fl. 612 a 614).

179. Conforme descrito no subitem 2.1 deste relatório, a partir da criação da ANAC, a aviação brasileira passou a contar com duas autoridades: o COMAER, exercendo o papel de autoridade aeronáutica (art. 18, parágrafo único, Lei Complementar nº 97/99) e a ANAC na atribuição de autoridade de aviação civil (art. 5º, Lei nº 11.182/2005). Até data recente, nenhuma das duas autoridades tinha estratégias ou setores especificamente voltados para a supervisão das atividades de controle do tráfego aéreo.

180. Tal arranjo organizacional vinha limitando significativamente a transparência e a publicidade da gestão da aviação civil em relação ao controle do tráfego aéreo. Em consequência, resulta parcialmente não atendido o princípio da publicidade e transparência, basilar para a administração pública no Brasil, a teor do art. 37 da CF/88 e insculpido na PNAC, em uma das ações elencadas no item 3.5, assim redigida: *‘assegurar a transparência e a publicidade da atividade regulatória’* (fl. 196-A). Também reduz a efetividade do exercício do dever de prestar contas, igualmente de sede constitucional, ao não privilegiar a divulgação de informações relativas às falhas

no controle do espaço aéreo envolvendo aeronaves civis e às medidas corretivas e preventivas adotadas.

181. Ressalte-se que o PSO-BR elenca, entre os objetivos e as diretrizes de segurança operacional do estado brasileiro, a necessidade de observância do princípio da publicidade, além de outros (art. 6º – fl. 202).

182. A recente criação da ASOCEA, órgão voltado para a vigilância da segurança operacional do controle do espaço aéreo, vinculado diretamente ao Comandante da Aeronáutica, tem potencial para mitigar esse problema. Ressalte-se que a criação da ASOCEA visa atender a padrões estabelecidos pela OACI (Prefácio, parágrafo 11 da ICA 3-2/2009 – fl. 235).

7.2 – Das Atribuições do DECEA

183. O Regulamento do DECEA, consubstanciado no documento identificado sob a sigla ROCA 20-7/2006, aprovado pela Portaria nº 1.212/GC3, de 27/12/2006, do COMAER, atribui-lhe as seguintes competências (fl. 517 a 522):

Art. 4º Ao DECEA compete:

I – dirigir, organizar, planejar, coordenar, controlar e fiscalizar as atividades de controle do espaço aéreo brasileiro, de telecomunicações e tecnologia da informação do COMAER, proporcionando, também, o apoio logístico necessário à realização de suas atividades;

II – estabelecer a ligação com órgãos externos ao COMAER, nos assuntos relativos à sua área de atuação;

III – propor a política, elaborar programas e planos, bem como estabelecer normas, princípios e critérios pertinentes à sua área de atuação;

IV – conceber, planejar, projetar, executar e fiscalizar a implantação de sistemas, equipamentos e infraestrutura específicos para as atividades de gerenciamento e controle do espaço aéreo brasileiro, de telecomunicações aeronáuticas e de tecnologia da informação do COMAER;

.....

VII – investigar e analisar as infrações das regras de tráfego aéreo cometidas por agente civil ou militar;

VIII – homologar empresas para execução e/ou prestação de serviços relativos às suas atividades; e

IX – gerenciar os Sistemas de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), de Telecomunicações do COMAER (STCA), de Busca e Salvamento Aeronáutico (SISSAR), de Proteção ao Voo (SPV) e de Tecnologia da Informação do COMAER (STI).

184. A leitura do trecho transcrito deixa claro que o DECEA exerce, cumulativamente, as atribuições de planejar, dirigir, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades de controle do espaço aéreo brasileiro, entre as quais se incluem aquelas voltadas para o controle do tráfego aéreo de aeronaves civis.

7.3 – Da Estrutura do DECEA e suas Unidades Subordinadas

185. Integra a estrutura do DECEA, diretamente subordinada ao seu titular (Diretor-Geral), a Assessoria de Segurança no Controle do Espaço Aéreo – ASEGCEA. Nos termos do item 2.2 da ICA 100-5 (documento que descreve a ‘Investigação de Incidentes de Tráfego Aéreo’ – fl. 578), a ela compete o trato de assuntos relacionados à investigação, análise e prevenção de acidentes, de incidentes aeronáuticos e de incidentes de tráfego aéreo no âmbito do SISCEAB.

186. Também lhe cabe o papel de órgão central do Subsistema de Segurança do SISCEAB – SEGCEA, que, por seu turno, tem por finalidade o gerenciamento das atividades de prevenção de acidentes, de incidentes aeronáuticos e de incidentes de tráfego aéreo (item 2.10 da ICA 100-5 – fl. 579).

187. Resta claro, portanto, que todas as atividades voltadas para a investigação de incidentes de tráfego aéreo, bem como as medidas a serem adotadas para aperfeiçoamento da segurança, estão sob a tutela da ASEGCEA, que está diretamente subordinada ao Diretor-Geral do DECEA.

188. O DECEA comanda quinze unidades subordinadas, entre as quais os quatro Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – CINDACTAs e o Sistema Regional de Proteção em Voo de São Paulo – SRPV-SP. Essas unidades concentram a maior parte do controle do tráfego aéreo no Brasil. A título ilustrativo, destaque-se que somente o CINDACTA I, sediado em Brasília, é responsável por 45% do tráfego aéreo do país (ver documentos extraídos do sítio eletrônico do DECEA – fl. 612 a 615).

189. Em cada uma dessas unidades, o DECEA tem implementado as Seções de Investigação e Prevenção de Acidentes/Incidentes do Controle do Espaço Aéreo – SIPACEA (Prefácio, §3º, ICA 63-16/2009 – fl. 531), as quais pertencem à estrutura dos CINDACTAs e SRPV e se ligam sistemicamente à ASEGCEA. Têm por atribuição *‘o trato de assuntos relacionados à investigação, análise e prevenção de acidentes e incidentes aeronáuticos e de incidentes de tráfego aéreo, no âmbito do SISCEAB, em sua área de jurisdição’*. (item 2.11 da ICA 100-5 – fl. 579).

190. Vê-se que o DECEA, em conjunto com suas unidades subordinadas, detém ao mesmo tempo, em relação à navegação aérea no Brasil, os papéis de regulação, normatização (em caráter exclusivo), prestação de serviços de apoio (em sua maior parte) e investigação dos incidentes de tráfego aéreo (em caráter de quase exclusividade, à exceção de acidentes aeronáuticos em que haja fatores contribuintes relacionados com falhas no controle do tráfego aéreo, situação em que há a intervenção do CENIPA).

7.4 – Da Necessidade de Transparência em Relação à Segurança Operacional da Aviação Civil

191. A Constituição Federal Brasileira consagra, dentre outros, três princípios fundamentais regentes da administração pública: a publicidade, a eficiência (art. 37) e o dever de prestar contas (parágrafo único do art. 70). A publicidade se concretiza na disponibilização de informações relevantes sobre a gestão da coisa pública. Associado ao princípio da eficiência aponta para a imperiosidade da transparência da administração em relação aos resultados alcançados, uma vez que, qualquer que seja a definição de eficiência que se adote, nela está necessariamente refletida a dimensão dos resultados a serem alcançados.

192. Cabe então aos gestores, jungidos pelo dever de prestar contas, a responsabilidade pela disponibilização de informações sobre os resultados alcançados sob sua administração.

193. Desde a ocorrência dos graves acidentes aeronáuticos envolvendo aeronaves brasileiras em anos recentes, há constante interesse da sociedade em relação a informações relativas à segurança operacional da aviação civil. Nesse contexto, é relevante que haja transparência em relação aos incidentes de tráfego aéreo bem como sejam divulgadas as medidas preventivas adotadas.

194. A PNAC, na sua seção 3.5, intitulada *‘O Desenvolvimento da Aviação Civil’*, estabelece a ação *‘assegurar a transparência e a publicidade da atividade regulatória’* (fl. 196-A). Também na seção 3.4 (*‘A Proteção do Consumidor’*) está prevista a ação *‘assegurar a transparência e a provisão de informações referentes à relação de consumo pelos diversos segmentos participantes do Sistema de Aviação Civil’* (fl. 195-A).

195. Desse modo, a PNAC, em harmonia com os princípios constitucionais supracitados, firma entre suas ações estratégicas diretrizes no sentido de garantir a transparência e a provisão de informações relevantes para a sociedade. Indubitavelmente as informações relativas ao controle e ao aperfeiçoamento da segurança operacional estão entre as que mais interessam ao consumidor.

196. Releva notar que as investigações dos incidentes de tráfego aéreo são realizadas pelas unidades SIPACEA pertencente ao CINDACTA ou SRPV (denominados de Organizações Regionais) onde ocorreu o incidente e seu relatório é endereçado ao comandante da Organização Regional, recebendo a chancela de *reservado* (itens 3.3 e 4.14 da ICA 100-5 – fl. 582, 583 e 593).

197. No que diz respeito à aviação civil, esse arranjo institucional e procedimental não privilegia a transparência, mostrando-se, desta maneira, imperfeitamente harmonizado com os preceitos constitucionais e com parte das diretrizes emanadas da PNAC. Ressalte-se que tal situação

também não atendia ao 'Programa Universal de Auditoria da Vigilância da Segurança Operacional', preconizado pela OACI.

198. A recente criação da ASOCEA (Decreto nº 6.834, de 30/04/2009, regulamentada pela Portaria nº 455/GC3, de 21/05/2009 – fl. 611), vinculada diretamente ao COMAER, com a incumbência de fiscalizar continuamente o SISCEAB, além de atender ao padrão internacional, tem potencial para tornar o controle do tráfego aéreo mais transparente, uma vez que não integrará a estrutura do DECEA.

199. Nos termos do art. 15 do mencionado Decreto, compete à ASOCEA *'assessorar o Comandante da Aeronáutica nos assuntos relativos à segurança do Serviço de Navegação Aérea, coordenar e controlar as atividades de inspeção do Serviço de Navegação Aérea, no que tange à segurança operacional, e gerenciar o Programa de Vigilância da Segurança Operacional do Serviço de Navegação Aérea'*.

7.5 – Conclusão

200. Em virtude da sua recente criação, ainda é prematuro encetar qualquer ação de controle voltada para a efetividade da atuação da ASOCEA. Por essa razão, a equipe de auditoria não vê necessidade de propor recomendações relativas a este achado. A atuação da ASOCEA e a evolução dos indicadores de incidentes de tráfego aéreo envolvendo aeronaves civis poderão ser acompanhadas pelo TCU nas contas anuais da ASOCEA e do DECEA e por meio de fiscalizações a serem propostas oportunamente.

8 – A ANAC não tem disponibilizado aos passageiros informações oficiais quanto ao cumprimento dos horários de voos e dos motivos de eventuais atrasos e cancelamentos de voos.

8.1 – Síntese do Achado

201. As normas que regem a aviação civil brasileira preveem o cálculo de três índices referentes ao desempenho operacional das empresas de transporte aéreo regular de passageiros (RBHA 121): o índice de regularidade, o índice de pontualidade e o de eficiência operacional (IAC 1502 – 0699 – fl. 700 a 703-A).

202. O índice de pontualidade reflete o percentual de voos que cumpriram o horário previsto, enquanto o de regularidade representa o percentual de quantos dos voos previstos foram efetivamente realizados. A título exemplificativo, se uma empresa aérea apresenta índice de pontualidade de 87%, isso significa que apenas 13% dos seus voos incorreram em atraso superior ao limite previsto. Por seu turno, se a empresa apresenta índice de regularidade de 92%, o significado é que apenas 8% dos seus voos foram cancelados.

203. O índice de eficiência operacional é o produto dos dois outros e não será objeto de maiores comentários neste relatório.

204. Destaque-se que a norma prevê que não sejam considerados no cálculo dos índices os voos em que os atrasos ou cancelamentos decorreram de condições meteorológicas adversas ou do fechamento de aeródromos.

205. Para o passageiro, conhecer os índices de pontualidade e de regularidade das empresas de transporte aéreo é condição importantíssima para a tomada de decisões. No entanto, no momento, apenas o índice de pontualidade tem sido divulgado pela Infraero. A ANAC recentemente retirou do seu sítio eletrônico os índices de pontualidade, regularidade e eficiência que vinha divulgando, para fins de revisão da metodologia (fl. 699).

206. Desse modo, o passageiro hoje não dispõe de informações oficialmente prestadas pela autoridade de aviação civil em relação à eficiência operacional das empresas de transporte aéreo regular de passageiros. As escolhas dos consumidores certamente seriam influenciadas pela informação de que determinado voo tem baixo índice de regularidade (elevado percentual de cancelamentos) ou pelo conhecimento do índice de pontualidade das empresas, por exemplo.

207. A PNAC prevê ações no sentido de assegurar a regularidade e a pontualidade do Sistema de Aviação Civil e de fornecer informações sobre motivos de atrasos e cancelamentos, conforme disposto nos itens transcritos a seguir (fl. 194-A e 195-A):

‘Promover esforços conjuntos no sentido de que os serviços prestados pelos órgãos e entidades públicas e privadas que compõem o Sistema de Aviação Civil sejam pautados pela segurança, eficiência, continuidade, regularidade e pontualidade, de forma a assegurar a previsibilidade aos seus usuários’ (item 3.2)

‘Garantir meios que propiciem o fornecimento de informações precisas sobre os horários de voos e motivos de eventuais atrasos ou cancelamentos.’ (item 3.4)

208. Atualmente, essas diretrizes da PNAC não estão plenamente atendidas. Os passageiros não dispõem de fonte segura, isenta e confiável em relação à performance operacional das empresas nem dos voos regularmente mantidos, no que diz respeito às causas dos atrasos e dos cancelamentos.

8.2 – Do Papel da ANAC no Acompanhamento da Eficiência Operacional das Empresas de Transporte Aéreo Regular de Passageiros

209. É competência da ANAC fiscalizar os serviços aéreos (inciso X, art. 4º, Lei nº 11.182/2005), bem como estabelecer padrões mínimos de desempenho e eficiência a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos (inciso XXX, art. 4º, Lei nº 11.182/2005). Nos termos da já mencionada IAC 1502 – 0699, a eficiência operacional das empresas de transporte aéreo regular de passageiros é avaliada a partir dos índices de regularidade e de pontualidade.

210. No Regimento Interno da Agência (Resolução nº 110, de 15/09/2009) foi fixado que compete à Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado – SER *‘assegurar, no que tange suas atribuições, o princípio da confiabilidade do serviço público, garantindo a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, regularidade, continuidade, atualidade, generalidade e cortesia na prestação dos serviços públicos’* (inciso VII, art. 39).

211. Como se vê, cabe à ANAC a aferição desses índices, como parte da sua estratégia de fiscalização da qualidade dos serviços aéreos prestados.

212. As causas para os atrasos ou cancelamento de voos podem originar-se em condições meteorológicas adversas, em falhas operacionais das empresas, em limitações ou falhas nos serviços de infraestrutura aeroportuária ou em limitações ou falhas no controle do tráfego aéreo. Em outras palavras, desconsiderando-se os fatores meteorológicos, os atrasos ou cancelamentos podem ser de responsabilidade das empresas, da infraestrutura aeroportuária, em sua maior parte a cargo da Infraero, ou do controle do tráfego aéreo, na sua maior parte a cargo do DECEA. Logo, a minimização das ocorrências de atrasos e cancelamentos depende de ações gerenciais dessas três partes (empresa, Infraero, DECEA).

213. Portanto, índices de pontualidade e regularidade eventualmente informados pelas empresas, pelo DECEA ou pela Infraero, ainda que apurados com rigor e precisão, não gozariam de plena confiabilidade perante os usuários, uma vez que cada um daqueles agentes pode ser o causador de atrasos ou cancelamentos. Somente a ANAC, no seu papel de autoridade de aviação civil, tem legitimidade para calcular tais índices e divulgá-los à sociedade.

214. Isso não obriga, contudo, a ANAC a manter registros próprios relativos aos voos. Ela pode valer-se dos dados gerados pelas empresas, pela Infraero ou pelo DECEA, desde que, em contrapartida, adote procedimentos de verificação, capazes de lhe permitir auferir a completude e confiabilidade dos dados utilizados. Outra alternativa seria validar perante os usuários os índices que sejam ou venham a ser divulgados pelas empresas, pelo DECEA ou pela Infraero, mediante avaliação técnica da confiabilidade dessas informações e comunicação aos usuários de que a ANAC está assegurando a correção desses índices.

8.3 – Manifestação da ANAC sobre os Índices de Pontualidade e Regularidade

215. A equipe solicitou informações à ANAC sobre o cálculo dos índices e sobre a investigação das causas de atraso (Ofício 088/2009-TCU-Secex-3 – fl. 131 e 132). Segue resumo das questões feitas e da resposta encaminhada pela Agência (fl. 704 a 815).

216. Questionada acerca da fonte dos dados utilizados para cálculo dos índices, a ANAC informou que utiliza dados da base denominada Voo Regular Ativo – VRA, que são **informados pelas**

próprias empresas aéreas e resultam do cruzamento das informações constantes na base de dados de Horário de Transporte Aéreo Regular – HOTRAN com as informações registradas por meio dos Boletins de Alteração de Voo – BAV. O HOTRAN contém todas as operações regulares previstas, enquanto o BAV registra suas eventuais alterações (grifo nosso).

217. Em acréscimo, informou que *‘realiza, eventualmente, inspeções nas sedes das empresas aéreas com o objetivo de verificar se o processo de produção dos dados está em conformidade com os parâmetros dispostos na legislação. A fim de elucidar eventuais suspeitas de omissão ou inconsistências das informações, são realizados trabalhos de comparação com as bases de dados dos demais órgãos da aviação civil que registram os horários das operações, notadamente o DECEA e a INFRAERO. Tal procedimento respalda-se no disposto no item 7.2 da IAC 1502.’*

218. Segundo informação recentemente divulgada no sítio eletrônico da ANAC (fl. 699), está temporariamente suspensa a divulgação das estatísticas de regularidade, pontualidade e eficiência operacional das empresas de transporte aéreo regular de passageiros, para revisão metodológica.

219. Inquirida sobre as razões dessa revisão, a ANAC apresentou, em síntese, os seguintes esclarecimentos:

a) em razão da crise que atingiu o setor aéreo em 2006 e 2007, houve a necessidade de se obter índices de atraso e cancelamento em tempo real, a fim de permitir a aplicação imediata de medidas para a resolução dos problemas verificados;

b) a metodologia preconizada na IAC 1502 utiliza dados que são enviados pelas empresas aéreas segundo prazos pré-determinados, o que impossibilita o cálculo dos índices em tempo real;

c) em decorrência desses fatos, optou por utilizar os índices calculados por meio do sistema HSTVOOS da Infraero, uma vez que esse sistema permite realizar o acompanhamento dos atrasos e cancelamentos em tempo real, tendo a ANAC, desde então, passado a publicar os índices de pontualidade e regularidade produzidos pela Infraero;

d) ressalta, contudo, que há diferenças metodológicas verificadas na apuração dos índices calculados pela ANAC e pela Infraero, sendo a principal delas o fato de que, nos índices calculados segundo a IAC 1502, a empresa não é penalizada quando o voo é cancelado ou atrasado se o aeroporto de origem, destino ou de escala intermediária estiver interditado ou em condições meteorológicas abaixo dos mínimos operacionais requeridos, enquanto o sistema HSTVOOS não considera, para fins de obtenção dos índices, o motivo gerador do atraso;

e) outra razão para a revisão deve-se à necessidade de revisão da IAC 1502, pois, nos termos ora vigentes, os voos atrasados ou cancelados pelas razões expostas no item anterior são considerados, para efeito de cálculo, como se tivessem sido realizados pontualmente, ao invés de serem excluídos do cálculo, o que pode enviesar (para cima) os índices divulgados pela ANAC.

220. A última questão contida no mencionado Ofício 088/2009-TCU-Secex-3 diz respeito à realização de estudos sobre as causas mais frequentes de atrasos e cancelamentos no âmbito do transporte aéreo regular de passageiros (RBHA 121).

221. A esse respeito, a ANAC enviou os Relatórios de Acompanhamento elaborados pela Gerência de Fiscalização – GFIS da Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado – SER, referentes aos meses de junho, julho e agosto de 2009, os quais contemplam análises realizadas nos seguintes aeroportos: Brasília/DF, Campinas/SP, Confins/MG, Congonhas/SP, Curitiba/PR, Galeão/RJ, Guarulhos/SP, Manaus/AM, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Salvador/BA e Santos Dumont/RJ (fl. 709 a 817).

222. Alguns dados levantados nesses relatórios corroboram a necessidade de divulgação dos indicadores de pontualidade e de regularidade para subsidiar as escolhas dos passageiros. Por exemplo, um voo com frequência superior a dez vezes por mês que, por quatro meses consecutivos, apresenta índice de cancelamento superior a 85%, certamente é desinteressante para os potenciais passageiros (há um caso identificado nos relatórios encaminhados que corresponde a esse perfil). Ou um voo diário (31 vezes no mês) que opera em mais de 80% dos dias com atraso superior a meia hora (caso também identificado nos relatórios). Em outras palavras, o passageiro compra um bilhete para um horário, mas

na prática, o voo opera em outro horário, induzindo o passageiro a uma escolha que pode não ser a que melhor lhe atende.

223. Os procedimentos adotados pela ANAC relativamente ao cálculo dos índices de pontualidade e de regularidade estão de acordo com a IAC 1502, e as razões para a temporária interrupção da divulgação dos índices são pertinentes. Em reforço à tese da necessidade de revisão da IAC 1502, que não prevê a apuração dos índices em tempo real, releva notar que a PNAC, nos termos das ações já transcritas, aponta para a necessidade de manter o usuário informado, com precisão, sobre as causas dos atrasos e cancelamentos.

8.4 – Conclusão

224. Ainda que venha a ser restaurada a divulgação no sítio eletrônico da ANAC dos índices de regularidade e de pontualidade, as ações estratégicas previstas na PNAC referidas no início desta seção ainda não estarão plenamente atendidas. O acesso a endereços eletrônicos depende do uso de equipamento de informática, acesso à internet e do conhecimento básico sobre a utilização desses recursos. A divulgação desses índices, calculados para cada empresa de transporte aéreo regular e para cada voo, em locais de fácil visualização nos aeródromos, certamente proporcionará aos usuários do transporte aéreo condições mais adequadas para fazerem as escolhas que, na condição de clientes, melhor lhes convenha.

225. Outras estratégias de divulgação desses dados certamente poderão ser desenvolvidas pela ANAC, em conjunto com outras entidades envolvidas com o transporte aéreo regular de passageiros, na busca pela plena concretização das ações estratégicas colimadas na PNAC (seções 3.2 e 3.4).

226. Recomenda-se que a ANAC agilize a revisão metodológica ora em andamento e volte a disponibilizar, o mais breve possível, os índices de pontualidade e regularidade da aviação civil de transporte aéreo regular de passageiros. Adicionalmente, recomenda-se que a divulgação desses índices seja estendida às áreas nos aeródromos onde são vendidas passagens aéreas e onde há intensa circulação de passageiros.

227. Os relatórios de acompanhamento elaborados pela ANAC não utilizam os índices de regularidade e pontualidade para acompanhar o desempenho operacional das empresas. Antes, em lugar daqueles, calcula o percentual de atrasos por voo e por empresa, e o percentual de cancelamentos, também por voos e por empresas. Entende-se, assim, que a informação divulgada sob a forma utilizada nesses relatórios é de compreensão muito mais fácil para os usuários, recomenda-se, deste modo, que as informações sejam divulgadas acompanhando esse formato.

228. Ilustrativamente, um passageiro que se depare com a informação de que o índice de regularidade do voo que lhe interessa é de 15%, talvez tenha dificuldade de interpretar essa informação. Por outro lado, se lhe for informado que esse mesmo voo tem sido cancelado em 85% das vezes, esse dado certamente será de mais fácil compreensão.

9 – A adoção de medidas tendentes a mitigar atrasos e cancelamentos de voos ainda é incipiente.

229. Usualmente a ANAC dirige correspondência às empresas que incorreram em atrasos ou cancelamentos de voos superiores a 20% em relação ao previsto (voos com frequência mensal igual ou superior a dez vezes), na qual inquire as causas para os atrasos e cancelamentos, aventando a possibilidade de aplicação de sanção (fl. 711 a 715).

230. Ainda que tal ação por parte da ANAC seja necessária, há outros aspectos relativos à busca pela eficiência operacional da aviação civil brasileira que devem ser considerados.

231. Primeiramente, há que se repisar trecho da PNAC, inserto na seção intitulada ‘Prestação do Serviço Adequado’, a saber (fl. 194-A):

‘promover esforços conjuntos no sentido de que os serviços prestados pelos órgãos e entidades públicas e privadas que compõem o Sistema de Aviação Civil sejam pautados pela segurança, eficiência, continuidade, regularidade e pontualidade, de forma a assegurar a previsibilidade aos seus usuários’ (grifo nosso).

232. A eventual aplicação de sanções em função de atrasos ou cancelamentos pode ter efeito limitado quanto à mitigação dos mesmos. A busca pela eficiência, regularidade e pontualidade inevitavelmente passa pela adoção de medidas tendentes a minimizar a ocorrência de atrasos e cancelamentos, de forma a aumentar o grau de previsibilidade dos usuários.

233. Para tanto, há que se aprofundar no estudo das possíveis causas desses dois fatores de ineficiência (atrasos e cancelamentos), de modo a permitir a busca de medidas mitigadoras.

234. Atrasos e cancelamentos de voos podem ter como causa fatores relativos à infraestrutura dos aeródromos, ao controle do tráfego aéreo, a problemas operacionais das empresas ou a fatores meteorológicos adversos.

235. Um aeródromo, mesmo que não tenha sido interditado, pode estar operando acima da sua capacidade de movimentação de passageiros, cargas e aeronaves, o que não induziria a sua interdição, mas poderia causar atrasos.

236. Eventuais limitações de pessoal ou de equipamentos no âmbito do controle do tráfego aéreo também podem, em tese, provocar atrasos. Não é razoável assumir que as únicas causas de atraso que refogem à responsabilidade das empresas que operam sob a égide do RBHA 121 são as listadas na IAC 1502 (interdição de aeródromos ou fatores meteorológicos).

237. Assim, cabe à ANAC, ao COMAER e à Infraero, ouvido o SNEA, atuarem conjunta e harmonicamente na realização de estudos e adoção de medidas para reduzir as causas de atrasos e cancelamentos, ocorram elas no âmbito do controle do espaço aéreo, da infraestrutura aeroportuária ou do desempenho operacional das empresas.

10 – Análise dos comentários dos gestores

10.1 – Análise dos comentários do DECEA – fl. 127 a 128

238. O DECEA exprimiu sua total concordância com as análises realizadas, não proferindo propostas de modificações ao relatório preliminar.

10.2 Análise dos comentários da ANAC – fl. 133 a 171

239. Após a análise dos comentários encaminhados pela ANAC, a equipe entendeu a necessidade de modificar os parágrafos a seguir relacionados, a fim de corrigir inconsistências ou suprimir lacunas identificadas pela Agência: 10, 13, 14, 20, 21, 22, 32, 33, 34, 35, 38, 68, 154 e 160. Ressalte-se que tais parágrafos referem-se ao relatório preliminar (fl. 95 a 125) e, não necessariamente, correspondem aos parágrafos deste relatório final.

240. Os demais parágrafos não sofreram alterações, pois não modificaram a essência dos achados apresentados, porém, cumpre destacar alguns pontos relevantes levantados pela ANAC.

241. Em relação ao item 3 deste relatório ('Há sobreposição de competências entre a ANAC e o CENIPA em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos com possíveis prejuízos para a segurança da aviação civil.'), a Agência ressaltou que a Lei nº 11.182/2005 já definiu claramente em seu art. 8º as atribuições e prerrogativas da ANAC, as quais não podem ser alvo de atribuição a outro órgão da Administração Federal, estando, desta forma, os dispositivos legais e regulamentares anteriores derogados.

242. Em função destas atribuições, o PSO-BR teria sido elaborado e publicado com a clara motivação de definir as responsabilidades na área de prevenção de acidentes na aviação civil e fornecer a base normativa inequívoca para a elaboração dos programas de segurança operacional específicos de cada autoridade. A partir do PSO-BR, as novas normas e as revisões das normas existentes no SIPAER deverão seguir a linha de responsabilidade traçada e aprovada em portaria conjunta.

243. A Agência afirmou que, apesar do que ficou acordado no PSO-BR, o COMAER, ao adotar o PPAA do CENIPA (ICA 3-2) como documento que normatiza o gerenciamento da segurança operacional no Brasil, contrariou o PSO-BR, pois ele não se limitou a regular as atividades sob sua responsabilidade. Teria havido uma confusão conceitual entre ente regulado e elo sistêmico, pois foram inseridos no PSOE-COMAER (ICA 3-2) como elos do sistema as entidades e não os órgãos ou elementos executivos a que pertencem, conforme descrito no parágrafo único, art. 4º do Decreto nº

87.249/1982. A Agência exemplificou que, dentro desse conceito, o Elo-SIPAER na ANAC é a GGAP, indicação que segue o que preconiza o Decreto nº 69.565/1971, que instituiu o SIPAER. A GGAP que estaria, portanto, sujeita à orientação normativa e à supervisão técnica do CENIPA (órgão central do SIPAER), respeitada a subordinação hierárquica à presidência da ANAC.

244. Além disso, a entidade asseverou que o PPAA (adotado como PSOE-COMAER) deveria se limitar ao âmbito do SIPAER, não podendo legislar sobre o SEGVOO, de responsabilidade da ANAC. Ressaltou, a este respeito, que a Portaria nº 453/GM5, de 02/08/1991, que definiu como órgão central do Sistema de Segurança de Voo – SEGVOO o então Departamento de Aviação Civil, estabelecendo os padrões mínimos de segurança (conforme art. 66, Lei nº 7.565/1986) já fazia a distinção entre os sistemas SEGVOO e SIPAER.

245. Quanto ao subitem 3.3 ('Das Evidências'), a ANAC explicou que, seguindo as recomendações da OACI, o SGSO dos provedores de serviços passou a ser requisito de certificação. Assim, toda a regulamentação da ANAC relacionada com os provedores de serviços atribuídos no CBA, na Lei nº 11.182/2005 e na Portaria que regulamenta o SEGVOO, citados no art. 15 do PSOE-ANAC, passaram a ter como requisito, a partir de sua incorporação na nova regulação, a apresentação, a certificação e a manutenção de um SGSO para obterem e manterem seus certificados de provedor de serviço de aviação civil.

246. A respeito do curso de SGSO dado pela ANAC, a entidade informou que ele começou, em 2006, como uma tradução do curso da OACI. Entretanto, desde o início de 2009, com a aprovação do PSO-BR e do PSOE-ANAC, o objetivo do curso mudou. Deixou de ser um curso para transmitir apenas a 'filosofia SMS da OACI' para acrescentar os conceitos e requisitos da Agência para que seus entes regulados cumpram com o previsto na regulação ANAC.

247. Em 2010, com a implementação dos requisitos previstos na Resolução 106, nos novos RBAC 121, 135, 141 e 147; e, principalmente, com a consolidação dos SGSO dos aeroportos tratados no RBAC 139, a diferença entre o curso do CENIPA e o curso da ANAC tende a aumentar. Os entes regulados pela ANAC vão encontrar nos cursos da Agência ou das entidades por ela certificadas, dentro dos critérios da Lei nº 11.182/2005, os requisitos estabelecidos pela autoridade de aviação civil brasileira para os SGSO de seus entes regulados, bem como o treinamento de como a ANAC vai atuar na implantação de seu PSOE-ANAC e na fiscalização do cumprimento de seus requisitos. Ressaltou ainda que os cursos do CENIPA são válidos, conforme previsto no Decreto nº 87.249/1982, inciso 8, art. 3º, porém, voltado para o pessoal no exercício de sua atividade sistêmica.

248. Acerca do processo de coleta de informações da aviação civil, a entidade apontou que, na realidade, a sobreposição já existia antes. Desde que foi criada a certificação de aeronaves no Brasil, o CTA-IFI (Instituto de Fomento e Coordenação Industrial) criou um sistema de coleta de informações de dificuldades em serviço que é muito mais abrangente que a simples coleta de dados de acidentes e incidentes aeronáuticos. Esse sistema é uma obrigação de qualquer autoridade de aviação civil que fabrica aeronaves ou outros produtos aeronáuticos e sua existência é condição essencial para que as aeronaves projetadas e certificadas no Brasil sejam exportadas para a Europa e os Estados Unidos. Também, visando cumprir sua missão de órgão certificador de projeto de tipo, a Agência mantém um sistema desde a sua criação como parte dos acordos internacionais de aceitação.

249. Destacou que as atividades de coleta e avaliação de tais dados têm por objetivo cumprir suas responsabilidades relativas ao gerenciamento e à garantia da segurança operacional da aviação civil recomendadas pela OACI (conforme Anexo 8) e incorporadas à legislação brasileira no PSO-BR e PSOE-ANAC. Afirmou ainda que a proposta da Agência irá simplificar a coleta de informações e integrá-las de forma a aumentar a segurança operacional.

250. No que diz respeito à 'Iniciativa Estratégica de Segurança para a Aviação Civil Brasileira' (BSSI), a entidade explicou que a BSSI estaria na mesma linha de trabalho da FAA e da EASA, na qual os participantes se comprometem a implantar as decisões tomadas dentro do grupo voluntariamente. Informou também que a BSSI estará aberta a todos os órgãos envolvidos ou

preocupados com a segurança operacional da aviação civil, dentro e fora da ANAC, com o seguinte objetivo (conforme parágrafo único do art. 116):

‘O objetivo principal dessa ação é, em conjunto com a indústria aeronáutica e a comunidade de aviação civil, envidar esforços com o objetivo de aumentar, incrementar e aperfeiçoar a segurança operacional no Brasil, equiparando ao nível das regiões mais seguras do mundo.’

251. Ressaltou que o Decreto nº 87.249/1982 (art. 6º) dispôs que a finalidade da Comissão Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CNPAA) é *‘Reunir representantes de entidades nacionais interessadas no conhecimento e no desenvolvimento da segurança de voo.’* A entidade afirmou que o regimento interno do CNPAA, de 13/05/2009, no entanto, teria objetivo distinto ao texto do referido decreto, devendo, por isto, ser revisto pelo COMAER.

252. Por fim, a ANAC reconhece a superposição de autoridades, entretanto, entende que esta superposição é consequência de uma interpretação equivocada do que seja ente regulado e elos do SIPAER pelo COMAER. Deste modo, em seu entendimento, o conflito de competências se configurou unicamente porque o COMAER, ao elaborar a ICA 3-2/2009, como PSOE-COMAER, não cumpriu o estabelecido e definido nos decretos que estabelecem o SIPAER, a Portaria do SEGVOO, a Lei de Criação da ANAC, bem como o PSO-BR, assinado pelo Comandante da Aeronáutica em conjunto com a Diretora-Presidente da ANAC.

253. Adicionalmente, a Agência sugeriu a adoção da interpretação do Procurador Federal junto à ANAC (Parecer PGFPF/ANAC nº 285/2009 – fl. 145 a 160) de que as competências referidas no CBA devem ser aplicadas apenas na parte em que descrevem o objeto da competência, não na parte em que elegem a autoridade competente, sendo que para esta última finalidade serão relevantes apenas as disposições da Lei nº 11.182/2005 como regra e residualmente o que foi mantido no âmbito do COMAER por força dos artigos 19 e 21 da LC nº 97/1999. Essas manifestações da Agência relacionadas ao problema da sobreposição de competências entre a ANAC e o CENIPA/COMAER ratificam a necessidade de definição mais precisa dos papéis que cada um dos atores deve exercer.

254. Em relação ao item 4 (*‘A crescente participação da ANAC na prevenção traz a necessidade de um sistema de proteção das informações de safety’*), a entidade registrou que as informações de segurança operacional no âmbito da Agência são de cunho ostensivo, devendo estar disponíveis para a sociedade, os regulados, a Agência e os órgãos de controle interno e externo. Conforme Anexo 13 da OACI, as informações que devem ser protegidas são aquelas obtidas pela investigação de acidentes e incidentes em cumprimento as práticas e padrões daquele anexo.

255. A ANAC afirmou que ao publicar os requisitos iniciais para estabelecer o *‘Programa de Relato da Aviação Civil no âmbito da ANAC’*, definiu dentre os critérios do programa a proteção de sigilo e as normas que disciplinam as ações dos provedores para resolver internamente desvios e infrações de menor grau ofensivo a suas organizações, conforme previsto no Doc. 9859 e nos requisitos dos demais anexos de segurança operacional da OACI (artigos 67 a 71, PSOE-ANAC)

256. Desta maneira, a entidade considera os achados corretos, porém, fez a seguinte ressalva: tanto o programa de relato voluntário é parte integrante de um programa de segurança operacional do Estado quanto o sistema de gerenciamento da segurança operacional dos provedores de serviços da aviação civil, dentro das regras da OACI, visto que ambos os programas são as ferramentas de trabalho para viabilizar o gerenciamento do risco nos dois níveis dentro de uma visão proativa.

257. Ademais, a Agência assegurou que não usa os dados recebidos e levantados pelo SIPAER, dentro de sua cultura justa, visto que estes são voltados para a elaboração de recomendações dentro do arcabouço do Anexo 13 da OACI, com sua devida proteção.

258. Finalmente, informou que todas as observações apresentadas serão avaliadas durante a elaboração das normas que irão regular o programa, a coleta, a análise e as ações decorrentes, dentro das competências da ANAC; e que a Agência já leva em consideração todas as constatações apresentadas pela equipe em seu relatório preliminar.

259. Quanto ao item 5 (*‘Há elevado risco de acidente aeronáutico decorrente de colisões com pássaros em alguns dos principais aeroportos brasileiros, especialmente no Aeroporto Internacional do*

Rio de Janeiro/Galeão'), a ANAC concorda com a equipe que a edição de uma lei que identifique a autoridade competente e forneça mecanismos de imposição de sanções administrativas é uma importante ferramenta de controle do perigo aviário no Brasil, uma vez que a Constituição Federal adota em matéria de direito ambiental a estrutura de competência concorrente entre a União, Estados e Municípios e que a Lei nº 11.182/2005 é omissa quanto às atribuições da ANAC sobre a regulamentação ambiental.

260. Registrou sobre o assunto que o Parecer nº 143/CONJUR-MD/2009, de 16/04/2009, do Ministério da Defesa, combinado com o Parecer PGFPF nº 524/2009, da Procuradoria Federal junto à ANAC definiram como atribuição legal do COMAER deflagrar os procedimentos administrativos para verificar se houve implantação ou exploração irregular de edificação ou qualquer empreendimento em área sujeita a restrições especiais no entorno dos aeródromos.

261. De acordo com estes pareceres, o COMAER tem o poder-dever de aplicar aos infratores multa pecuniária com base no art. 302, inciso VI, alínea g do CBA. Caso reste provado que houve desrespeito às condições especiais previamente impostas e deliberar sobre a necessidade de se remover coativamente os perigos representados, pode valer-se da Advocacia-Geral da União caso julgue necessária a adoção de medidas judiciais. Complementarmente, entende-se que para essas providências específicas a ANAC não tem competência legal. A ANAC é a entidade competente para julgar se, diante do risco operacional causado por infrações a tais restrições, ainda é seguro manter as operações no aeródromo, podendo suspender parcial ou definitivamente a operação destes enquanto não extirpado o perigo aviário.

262. A questão foi pacificada, mediante parecer aprovado pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa, segundo o qual ainda se mantém sob autoridade do COMAER prover a segurança da navegação aérea, nos termos do art. 18, inciso II, da LC nº 97/1999, observadas as disposições referentes às competências da ANAC, tais como previstas na Lei nº 11.182/2005 (fl. 169 a 171).

263. Acerca do item 8 ('A ANAC não tem disponibilizado aos passageiros informações oficiais quanto ao cumprimento dos horários de voos e dos motivos de eventuais atrasos e cancelamentos de voos.'), a Agência informou que está trabalhando na revisão da Portaria nº 676/GC-5/2009, editada pelo COMAER, para aperfeiçoar os atuais dispositivos, visando prover maior transparência na informação, bem como proporá sanções mais efetivas que visem mitigar atrasos e cancelamentos de voos. A referida proposta já foi alvo de audiência pública documental e deverá ser publicada nos próximos dias.

264. Em análise das manifestações encaminhadas pela ANAC, a equipe entende que as ações empreendidas pela Agência e apontadas no subitem 3.3 deste relatório se fundamentam em práticas da comunidade internacional de aviação e nos seguintes normativos, Lei nº 11.182/2005, PSO-BR e PSOE-ANAC.

265. A partir da definição de responsabilidades atinentes à ANAC e ao COMAER registrada no PSO-BR e acordada entre as duas autoridades, a Agência elaborou seu PSOE, seguindo, portanto, os moldes previamente estabelecidos por ambos e passou a implementar as ações previstas neste documento.

266. O problema reside na dúbia interpretação do arcabouço normativo aplicável ao caso. Tanto a ANAC quanto o CENIPA (conforme subitem 10.4 deste relatório) utilizam, ora normativos diferentes e conflitantes, porém vigentes, ora usam a mesma base legislativa, contudo com interpretações variadas.

267. No entendimento do CENIPA, a ICA 3-2 poderia ser utilizada como o PSOE-COMAER por guardar semelhança aos requisitos recomendados pela OACI para o gerenciamento da segurança operacional.

268. Como visto, as duas autoridades haviam definido, mediante PSO-BR (art. 2º, caput e §1º c/c art.3º), que a ANAC deveria elaborar seu PSOE, contendo requisitos para si e para os seus entes regulados, os provedores de serviços da aviação civil, e que o COMAER, por seu turno, deveria

elaborar o seu PSOE, com requisitos para si e para os seus entes regulados, os provedores de serviços da navegação aérea.

269. No entanto, o COMAER ao adotar a ICA 3-2 como seu PSOE, o fez considerando o teor do PSO-BR em conjunto com as leis que regem a matéria, daí resultando que o PSOE-COMAER não adere integralmente ao PSO-BR, pois não seguiu as linhas de responsabilidade que haviam sido traçadas em conjunto, gerando a duplicidade de esforços verificada pela equipe e evidenciada no subitem 3.3 deste relatório.

270. Entende-se que houve uma tentativa inicial de se definir os limites de atuação de cada uma das autoridades, contudo, na prática essa divisão de papéis não está clara devido aos normativos conflitantes e ainda assim vigentes e às divergentes compreensões que ocasionaram a superposição de ações desenvolvidas pela ANAC e pelo CENIPA/COMAER, assim como, a uma dupla demanda para os provedores de serviços da aviação civil.

271. Tendo em vista que o PSO-BR definiu que os limites de atuação do COMAER e da ANAC deverão ser aqueles estabelecidos em lei, cabe a Ministério da Defesa definir quais os normativos que estão formalmente revogados e devem deixar de ser utilizados como parâmetro de atuação das autoridades, bem como quais normativos necessitam de revisão para melhor adequação a estas linhas de responsabilidade.

272. É preciso, portanto, que o Ministério da Defesa avalie qual o limite que se deseja para a atuação do CENIPA (órgão central do SIPAER), diante da participação da ANAC na normatização, regulação e fiscalização da prevenção para os seus entes regulados, os provedores de serviços da aviação civil (conforme PSO-BR). Essa definição deve ser formal para que não haja margem para a duplicação de esforços e consequente insegurança aos provedores de serviços da aviação civil.

273. Por fim, é necessário que o Ministério da Defesa avalie a conveniência da ANAC assumir o gerenciamento da prevenção ante os provedores de serviços da aviação civil, principalmente, no que diz respeito à proteção do sigilo das informações de *safety* diante de seu poder sancionador e quanto à capacitação em SMS dos seus entes regulados.

10.3 – Análise dos comentários da Infraero – fl. 172 a 183

274. A Infraero entendeu que o teor do relatório retrata a atual situação do transporte aéreo nacional e destacou sua expectativa de que as ações para correção do sistema produzam ganhos para todos os entes envolvidos, especialmente na eliminação de óbices e duplicidades de gestão.

275. Por oportuno, relatou as ações por ela adotadas para minimizar o risco de acidente aeronáutico, decorrente de colisões com pássaros em alguns dos principais aeroportos brasileiros, especialmente no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão (item 5 deste relatório). Cabe destacar algumas destas ações.

276. Em setembro de 2008, mediante Carta Formal – CF nº 4095/SBGL/(GLSE)/2008 (fl. 181 a 183), a Infraero solicitou ao Centro de Controle de Zoonoses do Município do Rio de Janeiro – CCZ a implementação de medidas zoonosológicas para a solução/minimização quanto ao problema da presença de animais nas áreas públicas próximas ao aeroporto. Em novembro de 2008, por meio da CF nº 5826/GLSE/(GLSE-4)/2008 (fl. 177 e 178), a Infraero reiterou o pedido.

277. Em 26/11/2008, mediante CF nº 6059/GLSE/(GLSE-4)/2008 (fl. 179 e 180), pediu o apoio à Polícia Federal na solução do problema de invasão de animais no sítio aeroportuário, sugerindo a **derrubada** de barracos e a retirada dos animais. A polícia não pode realizar a operação pelo fato do esbulho ou tubação do local não ser recente, ou seja, tendo em vista que a população está instalada no local há mais de 13 anos, seria necessária autorização judicial para qualquer ação policial.

278. No sítio aeroportuário, a Infraero afirmou que adota os seguintes cuidados para minimizar o problema com a fauna: corte frequente da grama, limpeza dos canais de drenagens e operações de espanta pássaros com explosão de fogos de artifícios. Experimentalmente, instalou espículas e fios tensionados em equipamentos de apoio à navegação aérea para espantar as aves.

279. Outra medida foi a elaboração da 'Ficha de Inspeção de Fauna', que é utilizada na inspeção de rotina para averiguar dentre outras coisas a presença de animais.

280. Além disso, em 2009, iniciou a implementação do Plano de Gestão do Perigo da Fauna – PGPF e instituiu Comissões (interna e externa) de Prevenção do Perigo da Fauna, que são itens exigidos para a certificação dos aeroportos em consonância com o Manual de Operações Aeroportuárias (MOA), conforme recomendação da OACI.

281. Em função desse plano e no sentido de minimizar os problemas com a fauna nas operações de pouso e decolagem, tem realizado reuniões de articulação com o poder público (Ministério Público, ANAC, prefeituras, IBAMA, Secretarias de Meio Ambiente e universidades), objetivando estabelecer responsabilidades.

282. Por fim, a Infraero informou que, após licitação, contratou a empresa BIOCEV para elaborar e executar o ‘Plano de Manejo de Fauna’ para o Aeroporto do Galeão, processo que está na fase de autorização do início dos trabalhos. Celebrou também convênio com a Universidade de Brasília – CDT/UnB, para manejo de fauna nos aeroportos das cidades de Brasília, Cuiabá, Salvador, Maceió, Recife, Manaus, Porto Alegre, Fortaleza e Guarulhos.

283. Entende-se que as ações acima descritas refletem o compromisso da Infraero com a **mitigação do perigo aviário**, porém, tais medidas ainda são incipientes. Ademais, o limite de atuação da Infraero é pequeno, tendo em vista que a entidade não possui poder fiscalizador nem sancionador para coibir problemas como depósitos inadequados de lixo, invasões da população na área aeroportuária e a poluição da Baía de Guanabara, que margeia o Aeroporto do Galeão, todos esses, fatores atrativos de fauna, que trazem riscos às operações de pouso e decolagem.

284. Em relação ao item 6 deste relatório, a Infraero ressaltou a implantação da Gerência de Segurança Operacional também nos Aeroportos de Guarulhos, Confins, Florianópolis, Galeão, Manaus, Curitiba, Recife, Fortaleza, Belém, Brasília, Campinas, Porto Alegre, Vitória, Salvador e Santos Dumont.

285. Explicou ainda que se encontram em processo de certificação operacional pela ANAC os Aeroportos do Galeão, Guarulhos, Brasília, Recife, Porto Alegre, Salvador, Confins, Curitiba, Belém, Cuiabá, Florianópolis, Manaus, Campinas, Fortaleza e Natal. Afirmou que até o final deste exercício, deverão entrar no processo os aeroportos de Santos Dumont, Congonhas, Goiânia e Vitória, **em atendimento ao RBAC 139**. Essas medidas tendem a aumentar a segurança operacional na rede de aeroportos e não apenas no Aeroporto de Congonhas.

10.4 – Análise dos comentários do CENIPA – fl. 184 a 188

286. O CENIPA manifestou sua concordância em relação ao problema apontado pela equipe de superposição de competências entre a ANAC e o CENIPA/COMAER e os efeitos danosos que são causados, principalmente, para os pequenos provedores de serviços da aviação civil. Contudo, entende que a **legislação aeronáutica**, embora desatualizada em seus aspectos terminológicos, é clara e suficiente na distribuição de competências.

287. Nesse sentido, ressaltou que tem cumprido o que a lei e os decretos dispõem sobre as competências relacionadas às atividades do SIPAER e às atividades reguladoras e fiscalizadoras das atividades civis, em particular o disposto no art.8º da Lei 11.182/2005, que cuidou das competências da ANAC.

288. O CENIPA argumentou que o arcabouço normativo disciplina que a autoridade aeronáutica, por meio do CENIPA, e não a autoridade de aviação civil é quem detém o papel de órgão central das atividades voltadas para a prevenção de acidentes aeronáuticos. As leis e os decretos não deixaram margem a qualquer dúvida, não obstante a interpretação divergente que se apresenta no contexto.

289. Explicou que a legislação definiu um órgão com as funções de regular e fiscalizar a aviação civil (ANAC), um órgão com as funções de regular o sistema de controle do espaço aéreo (DECEA/COMAER) e um órgão com a função de planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (CENIPA/COMAER).

290. Asseverou que o art. 8º da Lei nº 11.182/2005 estabeleceu que a ANAC deverá integrar o SIPAER como um elo, ou seja, disciplina que a ANAC enquanto ‘elo-SIPAER’ deverá se submeter à

atividade sistêmica da prevenção, que, por sua vez, não interfere e tampouco se confunde com as atividades próprias da ANAC, enquanto órgão fiscalizador.

291. Informou ainda que o PSOE-COMAER se divide em duas partes: a relativa ao DECEA (regulador da navegação aérea) e a relativa ao SIPAER (que cuida da prevenção e investigação de sinistros aeronáuticos), ressaltando-se que a prevenção está afeta a todos os setores envolvidos no transporte aéreo no Brasil.

292. Em relação à proteção da informação de segurança operacional, afirmou que, na prática não há como conciliar a função fiscalizatória com a proteção. Questionou, a este respeito, como poderia um órgão regulador e fiscalizador cuidar da prevenção ao mesmo tempo em que está obrigado a aplicar medidas sancionatórias.

293. Assim, em seu entendimento, seria dúbio e pouco eficaz admitir que os provedores de serviços de aviação civil possam reportar quaisquer ocorrências de acidentes, incidentes ou situações anormais, indistintamente, ao CENIPA ou à ANAC. É exatamente para situações como essas que o CENIPA existe e que recursos públicos são direcionados e é exatamente para que a ANAC tenha ciência das ocorrências que existe em sua estrutura a Gerência-Geral de Análise e Pesquisa da Segurança Operacional (GGAP).

294. Por fim, repisou que o conflito não está na legislação, que ao distribuir as competências foi suficientemente clara, mas sim na interpretação ora conferida. Asseverou ainda que o arcabouço legislativo, em si, não apresenta contradição ou omissão. O que pleiteia, desta maneira, é o simples cumprimento da lei.

295. Em relação ao Perigo Aviário (item 5 deste relatório), ratificou os termos apresentados e a necessidade de haver um mediador, com força de decisão, notadamente diante do envolvimento dos diferentes níveis governamentais.

296. Cotejando-se as manifestações da ANAC (subitem 10.2) com as manifestações do CENIPA/COMAER resta evidente a necessidade de definição precisa dos limites de atuação de cada um dos atores para que não haja interpretações divergentes dos dispositivos aplicáveis ao setor aéreo.

11 – Conclusão

297. O Brasil passou por dois eventos fatais de grandes proporções nos anos de 2006 e 2007. No dia 29/09/2006, um Boeing da GOL que fazia o voo 1907, de Manaus a Brasília, se chocou no ar com um jato Legacy. O avião da companhia aérea brasileira caiu em região de mata fechada ao norte de Mato Grosso. Todos os seus ocupantes morreram. Em 17/07/2007, o avião da TAM que fazia o voo 3054, de Porto Alegre para São Paulo, derrapou na pista do Aeroporto de Congonhas/SP e bateu em um prédio situado na cabeceira da pista. As 187 pessoas que estavam a bordo morreram.

298. Concomitantemente a esses episódios, o país passou por um período em que os índices de pontualidade e regularidade caíram significativamente, gerando congestionamentos nos principais terminais aeroportuários brasileiros.

299. Diante desta realidade, o Congresso Nacional solicitou a este Tribunal de Contas a realização de auditoria operacional, destinada a avaliar a ação dos agentes do sistema para a garantia de níveis adequados de eficiência do serviço de transporte aéreo, especialmente quanto à minimização de atrasos de voos e aos padrões de segurança operacional do transporte aéreo.

300. Concluídos os trabalhos de auditoria, o relatório preliminar foi encaminhado aos agentes públicos auditados (ANAC, DECEA, CENIPA e Infraero), facultando-lhes oportunidade para aduzir críticas e comentários.

301. Ponderadas as manifestações, conforme registrado no item 10 deste relatório, resultaram confirmados em caráter definitivo, os seguintes achados:

1. Há sobreposição de competências entre a ANAC e o CENIPA em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos com possíveis prejuízos para a segurança da aviação civil.

A crescente participação da ANAC na prevenção traz a necessidade de um sistema de proteção das informações de *safety*.

2. Há elevado risco de acidente aeronáutico decorrente de colisões com pássaros em alguns dos principais aeroportos brasileiros, especialmente no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão.

3. A gestão da segurança das operações no Aeroporto de Congonhas/SP tem sido aperfeiçoada desde o acidente da TAM, em 2007.

4. O DECEA tem estado à margem de controle pelo sistema de aviação civil.

5. A ANAC não tem disponibilizado aos passageiros informações oficiais quanto ao cumprimento dos horários de voos e dos motivos de eventuais atrasos e cancelamentos de voos.

6. A adoção de medidas tendentes a mitigar atrasos e cancelamentos de voos ainda é incipiente.

302. A nova divisão de tarefas entre a ANAC, enquanto autoridade de aviação civil e o COMAER, na condição de autoridade aeronáutica, não foi adequadamente tratada pela legislação aeronáutica, pois não deixou claramente definidos os limites de atuação de cada uma dessas autoridades no tocante à normatização e à coordenação das atividades voltadas para a prevenção de acidentes aeronáuticos.

303. Essa confusão normativa, em que novas normas coexistem com normas antigas e incompatíveis, somada à necessidade de atualização da legislação aeronáutica para harmonizá-la com os novos conceitos adotados internacionalmente provocaram controvérsias entre a ANAC e o COMAER na elaboração e aplicação dos seus PSOE, assim como, trouxeram insegurança ao sistema, tendo em vista que, os provedores de serviços da aviação civil não sabem exatamente quem é o responsável pela definição da segurança operacional, a qual demanda devem atender, a quem devem prestar contas e quais regras e parâmetros devem seguir.

304. Os conflitos de interpretação e as dificuldades de compreensão pelos elos do sistema aéreo verificados poderão ocasionar prejuízos às atividades já desenvolvidas e aos objetivos pretendidos tanto pela ANAC quanto pelo COMAER. Em última medida, isto poderá prejudicar a funcionalidade e a eficácia das práticas de prevenção, assim como a implementação de um maior grau praticável de segurança para a aviação civil.

305. Cabe, portanto, ao Ministério da Defesa definir com precisão o papel do CENIPA/COMAER e da ANAC no que diz respeito à prevenção de acidentes aeronáuticos no âmbito da aviação civil, buscando promover, na medida da necessidade, as alterações no arcabouço normativo que rege a matéria.

306. Na hipótese da ANAC assumir papel crescente e centralizador na gestão das práticas de prevenção dos acidentes, no âmbito da aviação civil, haverá o risco de redução significativa na quantidade de reportes voluntários dos agentes do setor sobre condições latentes, incidentes e situações de perigo por eles enfrentadas, em razão da possibilidade de aplicação de sanções pela ANAC.

307. O livre fluxo de informações voltadas para a segurança, pilar do SGSO, depende de um sistema eficiente de proteção das informações de segurança contra seu uso para fins punitivos, assim como de um programa de reportes efetivo, em que os participantes sejam incentivados a participar e as informações tratadas reflitam fidedignamente a situação do setor aéreo.

308. A limitação neste fluxo de informações de *safety* reduz a capacidade de desenvolvimento de práticas de prevenção proativas, que é a essência da mais recente abordagem da OACI quanto à segurança da aviação.

309. Ademais, a duplicidade de esforços da ANAC e do CENIPA na coleta das informações de segurança poderá comprometer a efetividade dos programas de reportes instituídos por ambos, caso as ações desenvolvidas pela ANAC e pelo CENIPA não estejam claramente definidas, coordenadas e com entendimentos convergentes. Dependendo da forma como se trate a questão, o fato de não haver um responsável único pela administração e tratamento das informações coletadas poderá levar à infidelidade de informações estatísticas tratadas por ambos, bem como à inibição na participação dos programas de reportes.

310. Caberá ao Ministério da Defesa com a participação dos principais agentes do setor, notadamente a ANAC, o COMAER e o CENIPA, o desenvolvimento de um sistema de proteção ao sigilo das informações de *safety*, com vistas a garantir a efetividade do 'sistema ultraseguro que se deseja implementar.

311. As estatísticas relativas aos incidentes e colisões envolvendo a avifauna não deixam dúvidas quanto ao potencial risco que representa para a aviação brasileira.

312. A mitigação de tal risco envolve vários atores, dentre eles, ANAC, Infraero, COMAER, IBAMA, Ministério Público, empresas aéreas e prefeituras, o que torna complexa a solução do problema. A aprovação do Projeto de Lei nº 4.464-D, de 2004, originário da Câmara dos Deputados e em trâmite no Senado Federal com a identificação Projeto de Lei da Câmara nº 74, de 2009, será contribuição valiosa para a redução do perigo aviário. O objetivo do PL é o estabelecimento de regras de uso do solo nos limites da ASA, bem como a imposição de sanções aos transgressores dos dispositivos da lei.

313. Merece especial destaque a criação de mecanismos expeditos para a solução de casos urgentes. O §3º do art. 9 prevê que, para salvaguarda da vida humana e da segurança da navegação aérea, a autoridade competente poderá aplicar as medidas administrativas ali previstas em caráter liminar (suspensão de atividade, interdição de área ou estabelecimento e embargo de obras). E no art. 12 prevê-se mecanismo de aprovação, em caráter de urgência, pelo IBAMA, de pedido de autorização de manejo direto sobre a ave considerada espécie-problema, quanto ao procedimento de abate imediato e por período pré-determinado.

314. A aprovação do mencionado projeto de lei é, portanto, importante ferramenta para o controle do perigo aviário no Brasil, pois dotará o poder público de mecanismos mais eficazes para adotar ações tendentes a reduzir o perigo aviário. Independentemente da emissão desse novel dispositivo legal, impende às autoridades públicas e às demais entidades envolvidas com a questão a obrigação de adotar medidas mitigadoras do problema.

315. O arranjo organizacional relativo ao controle do espaço aéreo concentra no DECEA, cumulativamente, as atribuições de planejar, dirigir, normatizar, controlar e fiscalizar as atividades de controle do espaço aéreo brasileiro e, ao mesmo tempo, inclui sob seu comando unidades que controlam a maior parte do tráfego aéreo do país.

316. Tal arranjo vinha limitando significativamente a transparência e a publicidade da gestão da aviação civil em relação ao controle do tráfego aéreo. Em consequência, resulta parcialmente não atendido o princípio da publicidade e transparência, basilar para a administração pública no Brasil, a teor do art. 37 da CF/88 e insculpido na PNAC, em uma das ações elencadas no item 3.5, assim redigida: '*assegurar a transparência e a publicidade da atividade regulatória*'. Também reduz a efetividade do exercício do dever de prestar contas, igualmente de sede constitucional, ao não privilegiar a divulgação de informações relativas às falhas no controle do espaço aéreo envolvendo aeronaves civis e às medidas corretivas e preventivas adotadas.

317. A recente criação da ASOCEA, órgão voltado para a vigilância da segurança operacional do controle do espaço aéreo, vinculado diretamente ao Comandante da Aeronáutica, tem potencial para mitigar esse problema.

318. Caberá ao TCU acompanhar, por meio de prestação de contas anuais e de fiscalizações, o desempenho da ASOCEA e do DECEA, especialmente em relação às providências tendentes a mitigar os riscos de acidentes e incidentes envolvendo o controle do espaço aéreo.

319. Quanto aos atrasos e cancelamentos de voos, a PNAC prevê ações tendentes a assegurar a regularidade e a pontualidade do sistema de aviação civil, bem como garantir o fornecimento de informações precisas sobre os horários de voos e motivos de eventuais atrasos ou cancelamentos.

320. Porém, atualmente, os passageiros não dispõem desse cabedal de informações em meio de fácil acesso, em formato que facilite sua compreensão.

321. Cabe à ANAC desenvolver estratégias para tornar tais informações amplamente disponíveis aos usuários de aviação, especialmente, com vistas a subsidiar as decisões de compra.

Ressalte-se que as informações deverão não apenas estar disponíveis, mas também é fundamental que sejam divulgadas em formato de fácil compreensão.

322. Também é objetivo da PNAC a busca pela eficiência, continuidade, regularidade e pontualidade do sistema de aviação civil. Para tanto, é indispensável a busca pela identificação das causas dos atrasos e cancelamentos de voos, ocorrências que afetam diretamente as dimensões da eficiência, regularidade e pontualidade do setor aéreo.

323. A adoção de sanções contra as empresas de transporte aéreo regular de passageiros, quando da ocorrência de atrasos pode contribuir para o aperfeiçoamento do sistema, mas é insuficiente, pois os atrasos e cancelamentos podem ter como causas fatores ligados à infraestrutura aeroportuária ou ao controle do tráfego aéreo, que refogem à responsabilidade das empresas de transporte aéreo.

324. Assim, cabe à ANAC, ao COMAER e à Infraero, ouvido o SNEA, atuarem conjunta e harmonicamente na realização de estudos e adoção de medidas para reduzir as causas de atrasos e cancelamentos, ocorram elas no âmbito do controle do espaço aéreo, da infraestrutura aeroportuária ou do desempenho operacional das empresas.

12 – Proposta de Encaminhamento

325. Ante o exposto, submete-se o presente relatório de auditoria à consideração superior, propondo, com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, recomendar:

I. Ao Ministério da Defesa:

a) Que defina com precisão o papel da ANAC e do CENIPA em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos no âmbito da aviação civil e promova o ajuste do relativo arcabouço normativo de modo a refletir o papel que vier a ser atribuído a cada um;

b) Que coordene, em conjunto com a ANAC e o CENIPA, ouvido o SNEA, a realização de estudos com vistas à definição de medidas que impeçam o uso das informações prestadas pelos operadores da aviação civil voltadas para a alimentação dos processos de aperfeiçoamento da segurança operacional (*safety*) do sistema de aviação civil, para fins punitivos;

c) Que coordene e supervisione a atuação de suas entidades e órgãos vinculados quanto à adoção de medidas mitigadoras do risco de colisão de aeronaves com a avifauna, especialmente a ANAC, a Infraero, o COMAER e o CENIPA;

d) Que se articule com as prefeituras municipais situadas nas Áreas de Segurança Aeroportuária – ASA dos principais aeroportos brasileiros, com o IBAMA, CONAMA, Ministério Público, SNEA e demais entidades que a seu critério devam ser ouvidas, com vistas à adoção de medidas mitigadoras para o problema de colisões de aeronaves com pássaros.

II. À ANAC:

a) Que agilize a revisão metodológica ora em andamento relativa aos índices de pontualidade e regularidade da aviação civil de transporte aéreo regular de passageiros e volte a disponibilizá-los ao público com brevidade. Adicionalmente, recomenda-se que a divulgação desses índices seja em formato de fácil compreensão para os usuários, como os percentuais utilizados pela ANAC nos seus Relatórios de Acompanhamento, a saber, percentuais de atrasos e de cancelamentos dos voos por empresas aéreas, bem como, que essas informações sejam estendidas às áreas nos aeródromos onde são vendidas as passagens aéreas e onde há intensa circulação de passageiros;

b) Que realize, em atuação conjunta com o COMAER, a Infraero e o SNEA, estudos acerca de medidas para reduzir as causas de atrasos e cancelamentos de voos.

326. Dar ciência do presente trabalho:

I. Ao Congresso Nacional, especificamente às seguintes comissões:

a) Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, autora do pedido de realização desta auditoria;

b) Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal onde tramita o Projeto de Lei da Câmara nº 74 de 2009, para que seja alertada quanto à importância da aprovação do

mencionado projeto de lei, o qual representa uma relevante ferramenta para o controle do perigo aviário no Brasil.

II. Ao Ministério Público Federal, com vistas a subsidiar sua eventual atuação no tocante à observância dos normativos que regem o uso da Área de Segurança Aeroportuária – ASA.

III. À Casa Civil da Presidência da República, a fim de alertar quanto à gravidade do risco nas operações de pouso e decolagem, principalmente, no Aeroporto Internacional do Galeão/RJ, decorrente do acréscimo do número de colisões de aviões de transporte de passageiros em linha comercial com pássaros.

IV. Aos auditados, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC/MD, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA/Comando da Aeronáutica/MD, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA/Comando da Aeronáutica/MD.

V. Ao Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA.

327. Juntar cópia do relatório, do voto e do acórdão que vier a ser proferido nos autos do TC 032.250/2008-9, que trata da solicitação do Congresso Nacional que originou a presente auditoria, com vistas a seu exame final.”

É o relatório.

VOTO

De início, enalteço a qualidade da auditoria de natureza operacional realizada pela equipe da 3ª Secex com vistas a apurar a atuação institucional dos agentes responsáveis pela operação, segurança, regulamentação e fiscalização dos serviços regulares de transporte aéreo de passageiros.

Com especial enfoque nas ações referentes à minimização de atrasos de voos e à segurança operacional, foi verificada a atuação dos seguintes órgãos/entidades: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, Departamento de Controle do Espaço Aéreo – Decea/Comando da Aeronáutica e Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – Cenipa/Comando da Aeronáutica.

No que diz respeito aos atrasos de voos, o principal achado refere-se à não disponibilização aos passageiros pela ANAC das informações referentes à eficiência operacional das empresas de transporte aéreo – incluindo os dados referentes aos índices de cancelamento e de pontualidade dos voos.

A respeito, observo que a divulgação dos referidos dados é procedimento compatível com o princípio da transparência previsto nos art. 4º e 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor, o qual estabelece que o consumidor deve ser adequadamente informado sobre os produtos e serviços a ele fornecidos.

Não é demais lembrar que o conhecimento por parte dos passageiros/consumidores das informações referentes à eficiência operacional das empresas pode constituir importante fator de decisão acerca da escolha da empresa que prestará o serviço. Assim, essa divulgação dos dados acabaria por estimular a concorrência e a busca por melhores padrões de desempenho por parte das companhias aéreas.

Isto posto, tendo em conta que a ANAC é responsável por fiscalizar os serviços aéreos e estabelecer padrões mínimos de desempenho e eficiência (art. 8º, incisos X e XXX da Lei 11.182/2005), entendo pertinente a proposta de recomendação para que essa agência dê a devida divulgação aos dados em referência.

Quanto à segurança dos voos, destaco os seguintes achados de auditoria.

Foi apontada a sobreposição de competências entre a ANAC e o Cenipa em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos. Uma das causas para tanto é que a legislação aeronáutica não define claramente os limites de atuação de cada uma dessas autoridades no tocante à normatização e à coordenação das atividades voltadas para a prevenção de acidentes aeronáuticos.

Essa constatação é confirmada pela duplicidade de esforços desses agentes na coleta das informações de segurança, pois ambos possuem programas próprios para tanto. Essa situação, além das inconveniências óbvias, leva à insólita situação, consoante descrito pela unidade técnica, que “os provedores de serviços da aviação civil, de acordo com seus interesses, decidem a quem reportar acidentes, incidentes, ocorrências de solo, ocorrências anormais ou qualquer situação de risco que tenha o potencial de causar dano, lesão ou ameace a viabilidade da operação.”

Da coleta de informações de segurança pela ANAC surge outra questão levantada no relatório de auditoria, qual seja, a necessidade de um sistema de proteção das informações. Isso porque, pelo fato de a agência dispor também de poder sancionador, há a possibilidade de que o reporte voluntário de informações por parte dos atores do sistema de aviação civil seja inibido por receio de que redundem na aplicação de alguma sanção.

Não é demais lembrar que a coleta de informações relativas a situações de risco e ameaças à aviação constitui elemento fundamental para a elaboração de ações que previnam acidentes. Assim,

deve-se garantir que essas informações tenham em sua utilização caráter preventivo e não punitivo, de forma a possibilitar a continuidade da política de comunicação de segurança. Veja-se que a experiência de outros países demonstrou vantagens quando, além de garantido o sigilo da fonte, o órgão responsável pela coleta de informações era diverso daquele com poder sancionador.

Outra evidência da sobreposição de competências entre a ANAC e o Cenipa é constatada quando o assunto é colisões de aeronaves com a fauna. Consoante exposto no relatório, a agência previu a criação de um processo de coleta e avaliação dos 'Relatos da Aviação Civil' relacionados com a fauna como parte do seu programa de gerenciamento do risco à segurança operacional. Entretanto, já existia o 'Programa de Controle do Perigo Aviário no Brasil' (PCPAB), a cargo do Cenipa.

Essa questão da colisão com pássaros, aliás, recebeu especial ênfase no relatório de auditoria, no bojo do qual restou evidenciado o contínuo e significativo número de incidentes da espécie, não sendo desprezível, tendo em conta esses números, a probabilidade de que ocorra um acidente grave por esse motivo.

Nesse contexto, transcrevo por relevantes as seguintes informações constantes do relatório e referentes à ata de reunião, realizada em 26/03/2009, pela Comissão de Controle do Perigo Aviário do Brasil no Aeroporto Internacional Carlos Jobim (Galeão/RJ):

"foi identificada, por meio de ata, a preocupação com a possibilidade de uma iminente ocorrência naquele aeroporto, semelhante à colisão ocorrida em 15/01/2009, em Nova Iorque, que teve como desfecho o pouso da aeronave A-320 no Rio Hudson."

"o representante [de empresa de aviação] relatou, na reunião, que o número de eventos e a gravidade deles estão sofrendo um acréscimo significativo. Ele ressaltou que os custos diretos decorrentes do problema, em 2008, foram de US\$ 1.650.500,00 (um milhão, seiscentos e cinquenta mil e quinhentos dólares) e que a projeção de custos para 2009 é de US\$ 3.360.000,00 (três milhões e trezentos e sessenta mil dólares)."

"o representante [de outra empresa de aviação] informou que a empresa está alertando todos os setores envolvidos com o perigo aviário de que um acidente não está distante."

Veja-se que a reunião já ocorreu há mais de um ano e que em ata posterior foram mencionadas algumas ações para enfrentar os problemas. (fl. 429/431, vol. 2). Consta ainda da resposta da Infraero à equipe de auditoria desta Corte, a notícia de adoção de diversas medidas com o intuito de enfrentar o problema. Não consta nos autos, contudo, a eficácia dessas medidas. De qualquer forma, verifica-se ser um problema grave a merecer especial atenção das autoridades do setor de aviação civil.

Isto posto, feitas essas breves considerações e acatando, com pequenos ajustes, a proposta de encaminhamento efetuada pela unidade técnica, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2010.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

resposta da Infraero à equipe de auditoria desta Corte, a notícia de adoção de diversas medidas com o intuito de enfrentar o problema. Não consta nos autos, contudo, a eficácia dessas medidas. De qualquer forma, verifica-se ser um problema grave a merecer especial atenção das autoridades do setor de aviação civil.

Isto posto, feitas essas breves considerações e acatando, com pequenos ajustes, a proposta de encaminhamento efetuada pela unidade técnica, Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2010.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1103/2010 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.692/2009-2.
2. Grupo: I - Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria de Natureza Operacional
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC/MD, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA/Comando da Aeronáutica/MD, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA/Comando da Aeronáutica/MD
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 3ª Secretaria de Controle Externo
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o escopo de ser examinada a efetividade dos procedimentos adotados em relação à administração, operação, segurança, regulamentação, fiscalização e controle da aviação civil de transporte de passageiros.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no inciso III do art. 250 do RI/TCU, recomendar:

9.1.1. ao Ministério da Defesa que:

9.1.1.1 defina com precisão o papel da ANAC e do Cenipa em relação à prevenção de acidentes aeronáuticos no âmbito da aviação civil e promova, no âmbito de sua competência, o ajuste do relativo arcabouço normativo de modo a refletir o papel que vier a ser atribuído a cada um;

9.1.1.2 coordene a realização de estudos com vistas à definição de medidas que impeçam o uso para fins punitivos das informações prestadas pelos operadores da aviação civil voltadas para a alimentação dos processos de aperfeiçoamento da segurança operacional;

9.1.1.3. coordene e supervisione a atuação de suas entidades e órgãos vinculados com vistas à adoção de medidas mitigadoras para o problema de colisões de aeronaves com pássaros;

9.1.2 À ANAC que:

9.1.2.1 agilize a revisão metodológica ora em andamento relativa aos índices de pontualidade e regularidade da aviação civil de transporte aéreo regular de passageiros e volte a disponibilizá-los ao público com brevidade;

9.1.2.2 realize estudos acerca de medidas para reduzir as causas de atrasos e cancelamentos de voos.

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados; à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; ao Ministério Público Federal; à Agência Nacional de Aviação Civil; à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA/Comando da Aeronáutica; ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA/Comando da Aeronáutica e ao Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA.

9.3. juntar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam, nos autos do TC 032.250/2008-9, que trata da solicitação do Congresso Nacional que originou a presente auditoria, com vistas a seu exame final.

10. Ata nº 16/2010 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/5/2010 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1103-16/10-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
UBIRATAN AGUIAR
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral