

Aviso nº 1502-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 5 de outubro de 2011.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 012.342/2008-5, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 5/10/2011, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,


BENJAMIN ZYMLER
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Deputado Federal ROBERTO SANTIAGO
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 N° 2686/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 012.342/2008-5.
- 1.1. Apenso: TC 014.799/2007-0
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Sefid-1, Seprog e 3^a Secex
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria Operacional efetivada com o objetivo de conhecer a missão e a estrutura da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a fim de identificar pontos relevantes para futuras atuações do controle externo e verificar a atuação da Agência no exercício de suas atribuições de fiscalização relacionadas à prestação dos serviços de transporte aéreo.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar:

9.1.1. à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) que:

9.1.1.1. informe a este Tribunal quando ocorrer a conclusão dos trabalhos decorrentes da Portaria ANAC 74, de 14/1/2011, que criou Grupo de Trabalho para avaliar a necessidade de adequações regulamentares, normativas e procedimentais relativas à Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), encaminhando cópia de seus produtos finais;

9.1.1.2. encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, plano de ação para concluir a nova regulamentação sobre o acompanhamento econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços aéreos, com cronograma contendo estimativas de prazos para adoção das medidas necessárias, incluindo, se for o caso, a realização de audiência pública;

9.1.2. à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) que, sob coordenação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, encaminhem a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, plano de ação, incluindo atividades, prazos e responsáveis, destinado a dar cumprimento à Resolução Conac 4/2008, que determinou a realização de estudos com o objetivo de identificar os responsáveis pelas diversas etapas e pelos procedimentos no curso de uma viagem e a proposição de cronograma de implementação da metodologia a ser utilizada, de forma a permitir a correta responsabilização dos agentes em eventuais casos de deficiência na prestação dos serviços de transporte aéreo;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) que:

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

9.2.2. crie um canal de comunicação exclusivo para a Ouvidoria, de modo a evitar que não lhe sejam diretamente encaminhadas as manifestações de usuários, via telefone ou mensagem eletrônica, sobre os serviços dos setores e funcionários da Agência;

9.2.3. promova as ações necessárias para superar as limitações quanto ao fornecimento de informações gerenciais pelo sistema Focus, para que sejam plenamente atendidos os dispositivos das Instruções Normativas ANAC 48, de 19/10/2010, e 53, de 28/1/2011;

9.2.4. avalie a conveniência de manter, em seu quadro de pessoal, servidores requisitados da Infraero;

9.2.5. evite, o mais possível, que atividades consideradas críticas em Tecnologia da Informação venham a ser realizadas por servidores terceirizados;

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

9.2.7. adote ações destinadas a aprimorar os pareceres conclusivos emitidos pelos membros da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (Comclar) por ocasião dos pedidos de autorização ou alteração de Horários de Transporte, de forma que nesses pareceres constem dados relativos às capacidades utilizadas e disponíveis dos componentes a serem impactados pela autorização solicitada, considerando-se o escopo de atuação de cada membro da comissão;

9.2.8. estabeleça forma efetiva e sistemática de fiscalização e monitoramento do cumprimento dos slots alocados e dos Horários de Transporte (Hotran) autorizados, com o objetivo de evitar a operação rotineira de voos fora das condições estabelecidas;

9.3. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), ao Ministério da Defesa, ao Comando da Aeronáutica, ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa), às Comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, e às Comissões de Viação e Transporte, Defesa do Consumidor e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 42/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/10/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2686-42/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge e José Múcio Monteiro.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 012.342/2008-5

Apenso: TC 014.799/2007-0

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL. ALTERAÇÃO ESTRUTURAL DO SETOR DE AVIAÇÃO CIVIL. CRIAÇÃO DA SECRETARIA DE AVIAÇÃO CIVIL, VINCULADA À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. ATUAÇÃO DA ANAC. POSSIBILIDADE DE MELHORIA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE AÉREO. PONTOS RELEVANTES PARA FUTURAS FISCALIZAÇÕES. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria Operacional realizada por equipe composta por integrantes da Sefid, Seprog e 3^a Secex com o objetivo de conhecer a missão e a estrutura da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), a fim de identificar pontos relevantes para futuras atuações do controle externo e verificar a atuação da Agência no exercício de suas atribuições de fiscalização relacionadas à prestação dos serviços de transporte aéreo.

2. Os trabalhos foram realizados no período de maio de 2008 a fevereiro de 2009, apresentando as seguintes conclusões:

“19. CONCLUSÕES

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

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

450. *Verificou-se que a Anac está passando por problemas típicos de um órgão novo, em fase de estruturação, que herdou atribuições que vinham sendo executadas por outros órgãos, com culturas institucionais e processos de trabalho diferentes. A Agência tem empreendido esforços consideráveis para resolver os problemas detectados e, dessa forma, desempenhar de melhor maneira sua missão. O relatório procurou apresentar a visão geral dos principais problemas e desafios com que a Anac se depara atualmente, bem como as medidas em andamento para enfrentar essas questões.*

Área Administrativa

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

com contratos de trabalho temporário (OACI e Lei n.º 8.745/1993), que serão encerrados no fim de 2008. A Agência realizou um concurso público em 2007 e já tem autorização para outro concurso nos próximos meses, mas tem tido dificuldade para preencher vagas para algumas especialidades. Além disso, os novos servidores precisam ser treinados e adquirir experiência até que possam desempenhar plenamente suas funções, o que certamente demandará algum tempo e poderá afetar o desempenho da Agência.

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

453. O atual sistema informatizado utilizado – Mapper – apresenta uma série de limitações que afetam o desempenho da Anac. O Sistema Integrado da Aviação Civil – Sintac, com novas funcionalidades e mais adequado às necessidades da Agência, que está em implantação, não contempla todas as áreas de atuação da Anac. Embora a área técnica tenha identificado essa lacuna, não existe um cronograma de desenvolvimento dos módulos que abarcariam essas áreas.

454. Algumas das superintendências da Anac (Segurança Operacional - SSO, Aeronavegabilidade - SAR, Relações Internacionais - SRI e Estudos e Pesquisas – SEP) estão sediadas no Rio de Janeiro; outras (Serviços Aéreos – SSA e Infraestrutura – SIE) estão divididas entre Rio e Brasília, com parte das gerências em cada uma das duas cidades. Além disso, tanto em Brasília como no Rio, as unidades da Agência encontram-se em diversos prédios. A dispersão das unidades centrais da Anac, além de gerar custos adicionais com diárias, passagens e despesas administrativas, dificulta a integração das unidades e dos próprios servidores. A Superintendência de Administração e Finanças – SAF – estava negociando a locação de um imóvel no Rio, o qual, contudo, não será capaz de abrigar todas as unidades ali sediadas. Tampouco existem ações para fazer com que a sede da Agência fixe-se em Brasília, conforme preconiza a lei.

455. A atual gestão de documentos na Anac também apresenta fragilidades, relacionadas, sobretudo, às limitações e ao uso inadequado do atual sistema de protocolo e à precária formalização de processos. Estas questões estão sendo tratadas por grupo de trabalho da SAF, que também está procurando novo sistema de protocolo, mas será necessário promover mudança de cultura dentro da Agência.

Registro Aeronáutico Brasileiro – RAB

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

457. Na Anac, três sindicâncias sobre possíveis fraudes na tramitação e no registro dos processos no setor foram instauradas. Em visita à unidade, a equipe pôde constatar a existência de alguns dos problemas apontados, bem como a adoção de medidas, pela Agência, visando à solução desses.

458. Diante do verificado e da importância do RAB para a aviação civil, a equipe entende conveniente que o TCU, por meio da 3ª Secex e da Sefid, fiscalize o seu funcionamento em momento oportuno, seguindo os procedimentos determinados pela Resolução TCU n.º 185/2005.

459. Por ser este trabalho um levantamento, que, nos termos do art. 238 do RITCU, tem por objetivo identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações, essa será uma das propostas de encaminhamento deste relatório.

Serviços Aéreos

460. Em relação à atuação da Anac na área de serviços, um dos primeiros desafios é a atualização do marco regulatório (Código Brasileiro de Aeronáutica), o que, contudo, depende da

ação de outros órgãos governamentais – Ministério da Defesa e Casa Civil – e de aprovação de mudança legislativa.

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

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

463. *Para garantir a confiabilidade, a continuidade e a qualidade do serviço de transporte aéreo, a Anac deve realizar acompanhamento econômico das empresas de transporte aéreo. Como se viu nos casos envolvendo as empresas BRA – que deixou de operar – e Oceanair – que teve grande redução operacional, esse acompanhamento não vem sendo efetuado a contento. A Anac informou que está reavaliando sua forma de atuação nessa área, o que deverá ser acompanhado pelo TCU, por meio da Sefid.*

Infraestrutura Aeroportuária

464. *Os atuais aeródromos públicos são administrados pela Infraero (os principais), pelo Comaer e pelos estados e municípios (transferidos por meio de convênio), salvo algumas exceções. No caso da Infraero, não existe instrumento definindo, para cada aeroporto, quais as obrigações e direitos da empresa, o que dificulta a fiscalização da sua gestão. Em relação aos aeródromos administrados pelos estados e municípios, a lei de criação da Anac determinou que os termos de convênio fossem adaptados no prazo de 180 dias, o que ainda não ocorreu.*

465. *Além disso, muitos estados e municípios querem restituir os aeródromos transferidos ao Comaer, que, por sua vez, demonstra não ter interesse em continuar administrando nem os aeródromos que atualmente estão sob sua responsabilidade. Essa situação, decorrente da falta de planejamento do setor, acaba por comprometer a preservação das condições operacionais de boa parte da rede de aeródromos públicos, o que gera inquestionável prejuízo para a sociedade.*

466. *Um dos gargalos dos sistemas de aviação civil é a infraestrutura aeroportuária existente. A ampliação dessa infraestrutura depende de planejamento governamental e investimentos no setor, o que extrapola a competência da Anac. Cabe à Agência, contudo, a definição do modelo de delegação da infraestrutura aeroportuária à iniciativa privada. Diante do recente anúncio governamental de que a exploração de alguns aeroportos seria transferida à iniciativa privada – Galeão e Viracopos – os estudos em andamento na Anac (com prazo conclusão até dezembro de 2008) se tornam ainda mais relevantes e urgentes.*

467. *Em relação às tarifas aeroportuárias vigentes, essas foram baseadas em planilha de custo global da Infraero, e não por aeroporto, e essas tarifas são aplicadas também pelos aeroportos administrados por estados e municípios. A Anac informou que está elaborando nova metodologia para as tarifas aeroportuárias. A equipe destacou que esse novo modelo deve atender aos preceitos contidos no Decreto n.º 5.731/2006.*

Segurança

468. *Na área de segurança, o desafio mais imediato da Anac é se preparar para a auditoria da Organização de Aviação Civil Internacional – OACI - que ocorrerá em maio de 2009, uma vez que essa auditoria tem repercussão sobre a imagem da aviação civil brasileira na comunidade internacional. Nesse sentido, a Agência elaborou planos de ação para as áreas envolvidas.*

469. *A importância da auditoria da OACI, contudo, não se limita à imagem do país, mas ela deve refletir a atual situação da segurança da aviação civil. Nesse sentido, as ações previstas nesses planos indicam os principais desafios da Agência. Essas ações envolvem a atualização de*

normativos – RBHAs e IACs; a elaboração de ‘manual do inspetor’, para padronizar os procedimentos de fiscalização; a implementação do sistema de gerenciamento da segurança operacional – SMS; o estabelecimento de programas de treinamento para os agentes internos e externos do setor; e a certificação operacional de aeroportos, dentre outras. A efetiva implementação dessas medidas deverá ser objeto de auditoria específica do Tribunal em 2009.

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

Sanções

471. A efetividade da atuação da Anac, tanto na área de segurança quanto na de serviços aéreos, depende da existência de mecanismos sancionadores para que o órgão regulador possa cobrar dos entes regulados o cumprimento das normas. Nesse sentido, uma das principais fragilidades da atuação da Agência é a inexistência de multas na área de infraestrutura aeroportuária – tanto para os administradores dos aeródromos quanto para as administrações municipais (responsáveis por preservar as zonas de proteção no entorno dos aeródromos). A Superintendência de Infraestrutura – SIE – elaborou documento com proposta de sanções aos administradores aeroportuários, que foi aprovado em outubro de 2008. Como essa proposta não contempla sanções para as administrações municipais, está se propondo que Agência adote as medidas cabíveis para regular a questão.

Fomento

472. A Lei n.º 11.182/2005 estabelece que a Anac deve promover o desenvolvimento da aviação civil. A Agência está diretamente envolvida com o fomento na área de infraestrutura operacional – Profaa – e na formação de recursos humanos, com fornecimento de equipamentos e subsídios aos aeroclubes. O principal desafio da Anac aqui é compatibilizar suas atribuições como agência reguladora e fiscalizadora da aviação civil com o fomento para alguns segmentos sujeitos à sua regulação. Alguns entrevistados entendem que essas atribuições apresentam conflitos e que o fomento do setor não deveria ser feito pela Anac. A equipe propõe, diante das entrevistas realizadas e dos fatos constatados, que o Ministério da Defesa e a Casa Civil avaliem a questão.”

3. Em face das constatações acima, a equipe sugeriu o encaminhamento de determinações e recomendações a diversas entidades e órgãos envolvidos com a matéria.

4. Em janeiro de 2011, o Ministro Ubiratan Aguiar, ao assumir a relatoria destes autos, proferiu o seguinte despacho:

“Considerando que a última instrução dos autos data de junho de 2009 (fls. 142/204), encaminho os autos à Sefid para que atualize as informações da instrução de fls. 142/204 e, em seguida, restitua os autos a este Gabinete, com a urgência que o caso requer, posicionando-se quanto à confirmação ou retificação da proposta de encaminhamento de fls. 201/204 e apresentando outras informações eventualmente cabíveis.”

5. Cabe registrar, ainda, que, por força do Acórdão nº 2.932/2010-Plenário, proferido no TC-014.799/2007-0, foi determinado o apensamento daquele processo a este. Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de avaliar a estrutura e as ações da União voltadas ao planejamento do sistema de aviação civil brasileiro. No voto condutor da mencionada deliberação, o então relator do feito, Ministro Benjamin Zymler, destacou que o significativo lapso de tempo transcorrido desde a elaboração dos trabalhos de fiscalização não permitiria que se afirmasse que a situação retratada no relatório ainda estivesse a ocorrer. Assim, considerando que a matéria guardava correlação com a apreciada nestes autos, à época ainda sob sua relatoria e ainda pendente de

apreciação, entendeu pertinente a juntada, de forma a ser dado tratamento uniforme à matéria objeto dos dois processos.

6. Feitos esses registros, destaco que auditores de controle externo da Sefid e da 3^a Secex, em cumprimento ao despacho constante do item 4 retro, realizaram inspeção para colher informações atualizadas sobre os temas abordados nos dois processos, produzindo o Relatório a seguir transcrito:

1. Introdução

O presente relatório de inspeção destina-se a atualizar relatório de auditoria efetuada na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) entre os anos de 2008 e 2009, a qual teve como objetivo conhecer a missão e estrutura da entidade, verificar a atuação da Agência no exercício de suas atribuições e identificar pontos relevantes para futuras atuações do controle externo.

2. *Em despacho de 25/1/2011 (fl. 205), o Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, considerando que o relatório de auditoria de fls. 142-204 datava de junho de 2009, encaminhou os autos à 1^a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação (Sefid-1) para que fossem atualizadas as informações daquela instrução. Na sequência, determinou que os autos deveriam ser restituídos a seu gabinete, com a urgência que o caso requeria, confirmando ou retificando a proposta de encaminhamento de fls. 201-204, e apresentando outras informações eventualmente cabíveis.*

3. *Em virtude do disposto no Acórdão 2.932/2010-TCU-Plenário, a este processo foi apensado o TC 014.799/2007-0, que trata de auditoria de natureza operacional realizada com o objetivo de avaliar a estrutura e as ações da União voltadas ao planejamento do sistema de aviação civil brasileiro.*

4. *No voto condutor do referido Acórdão, o então relator, Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, destacou que o significativo lapso de tempo transcorrido desde a elaboração dos trabalhos de fiscalização não permitia que se afirmasse que a situação retratada no relatório ainda estivesse a ocorrer. Por fim, considerando que a matéria guardava correlação com a de que trata este TC 012.342/2008-5, à época ainda sob sua relatoria e ainda pendente de apreciação, entendeu pertinente o apensamento dos processos, de forma a ser dado tratamento uniforme à matéria tratada em ambos (TC 014.799/2007-0, fl. 420).*

5. *Desse modo, considerando-se a necessidade de atender à solicitação do Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar em harmonia com o disposto no voto condutor do Acórdão 2.932/2010-TCU-Plenário, este relatório de inspeção propõe-se, também, a atualizar o conteúdo das propostas de encaminhamento formuladas no âmbito do TC 014.799/2007-0.*

1.1 Antecedentes

6. *No período compreendido entre 5/5/2008 e 17/2/2009, foi realizada auditoria na Anac, sob coordenação da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid), com o propósito de conhecer a missão e a estrutura da entidade, aplicando-se metodologia de levantamento de risco, a fim de identificar pontos relevantes para futuras atuações do controle externo e verificar a atuação da Agência no exercício de suas atribuições de fiscalização relacionadas à prestação dos serviços de transporte aéreo. Como resultado do trabalho, foi juntado a estes autos o relatório de fls. 142-204.*

7. *Por seu turno, no âmbito do TC 014.799/2007-0 realizou-se auditoria operacional, entre 4/6/2007 e 11/7/2008, com o objetivo de avaliar a estrutura e as ações da União voltadas ao planejamento do sistema de aviação civil brasileiro. O principal achado, conforme relatório acostado às fls. 338-387-A daquele processo, consistiria na desatualização do planejamento estratégico do Sistema de Aviação Civil.*

8. *Tendo em vista que as propostas de encaminhamento relativas ao TC 012.342/2008-5 foram expedidas em 7/5/2009 (fls. 200-204), e as relativas ao TC 014.799/2007-0, em 23/2/2010 (fls. 377-377-A), verificou-se que a realização de inspeção era mais adequada para a atualização das informações, mesmo porque parte dos achados relacionados a questões institucionais já poderia*

ter sido solucionada devido, por exemplo, à criação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR) pela Medida Provisória 527/2011, posteriormente convertida na Lei 12.462/2011.

9. Diante disso, foi determinada a realização da inspeção na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com fundamento no art. 41, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 240 do Regimento Interno do TCU, e em conformidade com a Portaria de Fiscalização - Sefid-1 675, de 6/4/2011 (fl. 210), posteriormente alterada pela Portaria de Fiscalização - Sefid-1 1.020, de 12/5/2011 (fl. 221).

1.2 Objetivos e Escopo da Inspeção

10. Conforme já apresentado, este relatório de inspeção tem como escopo a atualização do relatório de auditoria acostado a estes autos (fls. 142-204) – bem como da instrução de fls. 338-387-A contida em seu anexo, o TC 014.799/2007-0 – tendo-se em consideração o presente contexto da aviação civil brasileira.

11. Em conformidade com o despacho de fl. 205, este trabalho de atualização foi delimitado pelo conteúdo das propostas de encaminhamento formuladas nos dois relatórios de auditoria. Nada obstante, foram aduzidas a este relatório novas informações, consideradas relevantes pela equipe de inspeção, sobre os temas abordados nas fiscalizações anteriores.

12. A identificação de pontos relevantes para o controle externo, objetivo proposto para a auditoria feita na Anac nos anos de 2008 e 2009, também foi um aspecto abordado por esta nova fiscalização. Em via de consequência, esta instrução contém, em seção específica, sugestões atualizadas quanto a pontos relevantes para futuras ações do controle externo no que concerne à regulação do setor de aviação civil.

13. A inspeção, inicialmente determinada para ser realizada na Anac, foi estendida ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa), ambos vinculados ao Comando da Aeronáutica (Comaer), e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), tendo em vista as determinações e recomendações propostas no TC 014.799/2007-0, relacionadas com o sistema de aviação civil brasileiro, envolverem esses atores. Os demais stakeholders apontados nas auditorias operacionais não foram visitados durante a inspeção.

14. É importante, neste ponto, fazer uma breve contextualização da nova composição do Sistema de Aviação Civil Brasileiro.

15. Após a sua criação, em 2005, com a Lei 11.182, a Anac, embora sendo uma entidade civil, contou, nos cinco primeiros anos de sua atuação (isto é, até março de 2011), com os servidores militares que trabalhavam no então Departamento de Aviação Civil (DAC). Esses militares detinham o conhecimento do funcionamento do setor e de como deveria ser realizado o trabalho de regulação técnica. Além disso, a Anac era vinculada ao Ministério da Defesa (MD), órgão que tem como área de competência os assuntos ligados à política de defesa nacional e à estratégia nacional de defesa, conforme o Decreto 7.364, de 23/11/2010.

16. No início deste ano, o sistema passou por nova e significativa mudança, com a criação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), por intermédio da Medida Provisória 527, de 18/3/2011, posteriormente convertida na Lei 12.462, de 5/8/2011. Trata-se de órgão de estrutura ministerial responsável pela formulação e implementação das políticas de aviação civil e pela coordenação dos órgãos e entidades do sistema de aviação civil.

17. Com a edição da Lei 12.462/2011, a Anac e a Infraero passaram a estar vinculadas ao novo órgão. Não obstante, outras entidades do sistema de aviação civil, como o Decea e o Cenipa, ainda fazem parte da estrutura do Comando da Aeronáutica (Comaer). A coordenação do sistema passou, então, a ser efetuada pela SAC/PR em articulação com o Ministério da Defesa, no que couber.

18. Durante a realização da inspeção, a SAC/PR encontrava-se em fase de instalação. Seu Ministro-Chefe, Wagner Bittencourt de Oliveira, foi nomeado em 5/4/2011, e sua estrutura

regimental e os cargos em comissão foram aprovados pelo Decreto 7.476, de 10/5/2011, mas o restante da equipe, contudo, ainda se encontrava em fase de nomeação.

19. *Devido a essa fase transitória, que revela importante inflexão na política de governo para o setor, a equipe optou por não estender a inspeção à SAC/PR. Assim, considerando o estágio embrionário em que se encontrava o novo órgão, algumas propostas de encaminhamento que seriam, pelo novo quadro institucional, dirigidas à SAC/PR, não estão sendo feitas neste momento, como se comentará melhor adiante.*

1.3 Metodologia

20. *O trabalho de fiscalização analisou legislação, normativos, documentos, estratégias e estudos, principalmente no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil, com vistas a atualizar o conteúdo dos variados tópicos abordados pelas auditorias anteriores. Com o mesmo objetivo, a equipe de inspeção realizou, também, entrevistas com diversos funcionários da Anac, Comaer, Decea e Cenipa.*

21. *Este relatório, fruto da consolidação das informações obtidas durante a fase de execução da inspeção, inicia-se com a apresentação da legislação e regulamentação editadas após a conclusão dos relatórios de auditoria (Seção 2). Em seguida, na Seção 3, é feita a análise e a atualização das propostas de encaminhamento contidas no relatório de fls. 142-204 destes autos. Por sua vez, a atualização das propostas formuladas no âmbito da auditoria que tratou do planejamento do sistema de aviação civil brasileiro (TC 014.799/2007-0) é feita na Seção 4.*

22. *A Seção 5 apresenta as conclusões da equipe quanto ao trabalho de fiscalização e, na seção seguinte, são apresentados pontos considerados relevantes para futuras atuações do controle externo no que tange à regulação do setor de aviação civil. Por fim, a Seção 7 apresenta o volume dos recursos fiscalizados e os benefícios de controle decorrentes desta ação de fiscalização e, na Seção 8, está contida a proposta de encaminhamento.*

2. Legislação Superveniente

23. *As seguintes legislações, normas e acórdão foram editados após a elaboração das respectivas propostas de encaminhamento constantes dos relatórios de auditoria, e têm interferência direta no mérito das propostas:*

a) *Lei 12.462, de 5/8/2011 (conversão da MP 527/2011). Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei 10.683, de 28/5/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis 11.182, de 27/9/2005, 5.862, de 12/12/1972, 8.399, de 7/1/1992, 11.526, de 4/10/2007, 11.458, de 19/3/2007, e 12.350, de 20/12/ 2010, e a Medida Provisória 2.185-35, de 24/8/2001; e revoga dispositivos da Lei 9.649, de 27/5/1998;*

b) *Decreto 7.476, de 10/5/2011. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, altera dispositivos do Decreto 7.364, de 23/11/2010, e dá outras providências;*

c) *Lei 12.379, de 6/1/2011. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV);*

d) *Acórdão 1.103/2010-TCU-Plenário (TC 010.692/2009-2), de 19/5/2010. Levantamento de Auditoria de Natureza Operacional. Operação, segurança, regulamentação, fiscalização e controle da aviação civil. Recomendações ao Ministério da Defesa e à Anac. Arquivamento;*

e) *Resolução - Anac 141, de 9/3/2010. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências;*

f) *Instrução Normativa - Anac 48, de 19/10/2010. Dispõe sobre as diretrizes gerais do atendimento ao cidadão usuário da aviação civil;*

g) *Resolução - Anac 180, de 25/1/2011. Dispõe sobre o modelo de regulação das tarifas aeroportuárias de embarque, pouso e permanência e dos preços unificado e de permanência.*

3. Análise das Propostas Formuladas na Auditoria Operacional na Anac - TC 012.342/2008-5

3.1 Sistema de Aviação Civil

24. *O relatório de auditoria operacional na Anac, de modo a contextualizar a sua atuação, traçou o histórico da evolução do sistema de aviação civil nos últimos anos, procurando destacar o significado da criação de uma entidade civil para regular e fiscalizar o setor (seção 2, fls. 142-144).*

25. *Ao referir-se ao Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac), órgão de assessoramento da Presidência da República composto por diversos ministros de estado e destinado à formulação da política de aviação civil, a equipe de auditoria registrou que não havia, entre seus membros, o Ministro dos Transportes. Isso dificultava a articulação do setor aéreo com as demais modalidades de transporte (fl. 143, parágrafo 16).*

26. *Em razão disso, foi proposto que o Tribunal recomendasse ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República que estudassem a possibilidade de alterar o Decreto de criação do Conac para incluir o Ministro dos Transportes na sua composição (fl. 144, parágrafo 18, e fl. 203, parágrafo 473, II, C).*

27. *No comentário à minuta de relatório, a Anac ressaltou que a questão fugia à sua esfera de atuação, mas levaria o assunto ao conhecimento do Ministro da Defesa (fls. 86-133). Como resultado, em 29/9/2009 foi editado o Decreto 6.970, incluindo o Ministro dos Transportes entre os membros do Conac.*

28. *Observa-se, desse modo, que, embora a recomendação da equipe de auditoria não tenha sido apreciada e aprovada pelo Tribunal, o fato de a questão ter sido levada ao conhecimento do gestor para comentários foi, nesse caso, suficiente para que a atuação do TCU produzisse resultados. Não há, portanto, necessidade de se manter a proposta de recomendação.*

3.2 Papel da Anac no Sistema de Aviação Civil

29. *No relatório da auditoria operacional na Anac, foi esclarecido o papel da Agência no que diz respeito à regulação e fiscalização das atividades de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.*

30. *No que concerne ao relacionamento da Agência com os cidadãos, usuários e prestadores de serviços aéreos ou de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, foi registrado (seção 3, fls. 148-149) que não estava clara, para os usuários da aviação civil que procuravam a Anac, a diferença entre os papéis da Ouvidoria e da Gerência Técnica de Relacionamento com os Usuários (GTRU), unidade integrante da estrutura da Assessoria de Comunicação Social (Ascom).*

31. *Na Agência, a Ouvidoria é órgão independente, de autocontrole da gestão, que recebe denúncias e reclamações sobre a atuação da própria Anac e assessorada a Diretoria, por intermédio da elaboração de relatórios semestrais. Já a GTRU recebe denúncias e reclamações sobre a atuação dos entes regulados pela Anac, ou seja, sobre as empresas aéreas, oficinas e escolas de aviação, dentre outros.*

32. *No site da Agência, há um link para o usuário entrar em contato com a Ouvidoria ('Fale com a Ouvidoria'), e outro para contato com a GTRU ('Fale com a Anac'). No relatório de atividades da ouvidoria do 1º semestre de 2008, dos 2.000 contatos recebidos pela Ouvidoria, 900 referiam-se a reclamações de passageiros contra empresas aéreas, cujo destinatário deveria ser a GTRU.*

33. Assim, a equipe de auditoria propôs, em maio de 2009, recomendar à Anac (fl. 149, parágrafo 51, e fl. 202, parágrafo, 473, II, A1) que adotasse medidas para esclarecer à sociedade o papel da GTRU e da Ouvidoria, ou que, caso adotasse um único canal de comunicação com a sociedade em geral, observasse as prerrogativas de independência de atuação da Ouvidoria, conforme estabelece o inciso I do art. 21 do Regimento Interno da Anac (RI/Anac).

34. É importante destacar que o TCU já abordou essas questões no TC 033.386/2008-1, que tratou do relatório de auditoria de natureza operacional nos setores administrativos das agências reguladoras, entre elas a Anac, que prestam serviços de atendimento, por telefone, aos cidadãos usuários dos serviços por elas regulados (auditoria dos Call Centers).

35. Naquela oportunidade, a equipe destacou a ocorrência de possível sobreposição de competências entre a Ascom e a Ouvidoria. Conforme os artigos 17, inciso II, e 21, inciso I, do RI/Anac, tanto a Ascom, quanto a Ouvidoria, respectivamente, são competentes para receber reclamações ou queixas dos usuários dos serviços regulados pela Agência, bem como para apurá-las e respondê-las. A intenção do modelo de relacionamento em implementação na época era de que a GTRU recebesse, tratasse e respondesse às manifestações dos usuários quanto aos serviços regulados, e a Ouvidoria, as relativas à atuação institucional da própria Anac, bem como de seus agentes públicos.

36. Por isso, entendendo que as disposições do RI/Anac não traduziam esse modelo, o Tribunal, por intermédio do Acórdão 2.799/2010-TCU-Plenário, de 20/10/2010 (Ata 39/2010 do Plenário), decidiu recomendar que a Anac, com base no princípio da eficiência exposto no art. 37 da Constituição Federal, dirimisse a sobreposição de competências existente entre a Ascom e a Ouvidoria, especialmente no que se refere a receber, apurar e responder reclamações ou queixas dos usuários dos serviços regulados pela Agência, observando-se, relativamente à Ouvidoria, as disposições dos art. 9º e art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 11.182/2005.

37. Foi determinado também que a Agência adotasse as medidas necessárias para que o relacionamento com os usuários dos serviços por ela regulados atendesse aos requisitos do Decreto 6.523/2008, especialmente aos de acessibilidade, definidos nos seus artigos 4º, caput e § 1º, e 6º, e que as informações obtidas e os relatórios produzidos pela GTRU servissem de subsídio para a atuação das unidades de fiscalização e regulamentação, de forma a conferir maior efetividade às ações da Agência, com a definição de indicadores para verificar o grau de satisfação dos usuários dos serviços regulados com o serviço de relacionamento prestado pela Agência.

3.2.1 A isenção da Ouvidoria e sua independência nas apreciações sobre a atuação da Anac

38. Nos contatos realizados com os responsáveis pela Ouvidoria e pela GTRU, a atual equipe de inspeção tomou conhecimento de duas normas que regulamentam as respectivas áreas:

a) Instrução Normativa - Anac 48, de 19/10/2010, que dispõe sobre diretrizes gerais do atendimento ao cidadão usuário da aviação civil, constando expressamente em seu art. 14 que essa norma não se aplica à Ouvidoria;

b) Instrução Normativa - Anac 53, de 28/1/2011, que regulamenta os prazos de resposta a denúncias, reclamações e sugestões, relacionadas à atuação da Agência ou aos serviços por ela prestados aos usuários, que devem ser observados pelas áreas técnicas da Agência quando da realização de atividades de consultoria técnica em colaboração com a Ouvidoria.

39. Foram verificadas duas formas de contato dos usuários com a Agência: pelo site e telefônica. No site, quando há reclamação de usuário dirigida ao 'Fale com a Anac', mas que se refira a matéria da Ouvidoria, a demanda é a ela direcionada. A equipe de inspeção observou, em cada canal do site, um texto resumido com as competências da Ouvidoria e da GTRU, porém sem obter evidências de que problemas de direcionamento tenham sido contornados.

40. Por seu turno, a central de atendimento telefônico aos usuários (Call Center) centraliza o atendimento e concentra as atividades de triagem e encaminhamento de manifestações à GTRU ou à Ouvidoria, após a análise e classificação de acordo com a temática do assunto. Conforme

menionado no relatório de auditoria do TC 033.386/2008-1, isso fere a independência da Ouvidoria, dada a possibilidade de alguns assuntos mais sensíveis não serem a ela encaminhados.

41. Embora o Acórdão 2.799/2010-TCU-Plenário tenha determinado providências institucionais para dirimir a sobreposição de competências existente entre a Ascom e a Ouvidoria, a Instrução Normativa - Anac 48/2010 estabelece, no seu art. 6º, que a Ascom atuará, por intermédio da GTRU, como unidade gestora do atendimento. Isso compromete a isenção da Ouvidoria e sua independência nas apreciações sobre a atuação da Anac, havendo a necessidade de criação de um canal específico a ela dedicado, de forma a assegurar-lhe a plena independência.

42. Além disso, a equipe de inspeção constatou que, em relação às manifestações e denúncias destinadas à Ouvidoria, a central de atendimento não garante, de maneira satisfatória, a preservação do sigilo da fonte. Nesse sentido, ainda que a identificação seja obrigatória, por força do art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, são necessários mecanismos que garantam o sigilo quanto à identidade do cidadão, para não comprometer a espontânea utilização desse meio de controle social.

43. Conclui-se, portanto, que o teor da proposta de recomendação original permanece parcialmente necessário. No entanto, o site da Anac já descreve os papéis da GTRU e da Ouvidoria nas respectivas áreas. Por isso, cabe propor **recomendação à Anac para que crie um canal exclusivo para a Ouvidoria, de modo que esta, ao obter manifestações dos usuários sobre os serviços dos setores e funcionários da Agência via telefone ou mensagem eletrônica, tenha garantida a sua isenção, a independência nas apreciações sobre a atuação da Agência e a preservação do necessário sigilo quanto à identidade do cidadão.**

3.2.2 Resposta ao cidadão

44. Foi informado também, pela GTRU, que a observância do prazo máximo de 15 dias para dar resposta a manifestações e denúncias encaminhadas pelos usuários da aviação civil, previsto no art. 11 da IN Anac 48/2010, fica por vezes comprometido.

45. Parcela considerável dessas manifestações e denúncias deve ser encaminhada às companhias aéreas para obtenção das alegações de defesa, bem como às áreas técnicas da Agência, para análise e instrução. No entanto, tendo em vista que não há disposição normativa sobre os prazos e procedimentos a serem cumpridos pelas empresas, a tempestividade das respostas às manifestações e denúncias acaba sendo prejudicada.

46. Essa normatização está prevista na proposta de resolução sobre regulamentação do serviço de atendimento ao passageiro de transporte aéreo regular (sigla Reatar). O respectivo aviso de audiência pública 25/2010 foi publicado no DOU de 18/11/2010, tendo sido estabelecido o prazo até às 18 horas do dia 18/12/2010 para encaminhamento das contribuições. A equipe verificou no site da Agência que a audiência já ocorreu, estando agora em fase de elaboração do relatório de análise das contribuições, antes da publicação final do citado normativo.

47. A despeito dessa iniciativa, persistem alguns problemas gerenciais que impedem o acompanhamento dos prazos previstos no art. 7º, §1º, inciso II, e no art. 11 da IN 48/2010. Segundo o referido normativo, as manifestações e denúncias recebidas pela Anac deverão ser respondidas ao usuário no prazo máximo de 15 dias, a contar de seu registro. Além disso, existem metas definidas para que a Agência responda ao reclamante em prazos ainda menores (art.13 da IN 48/2010). A Instrução Normativa - Anac 53/2011, por sua vez, também estabelece prazos a serem atendidos, especificamente para os casos de realização de atividades de consultoria técnica em colaboração com a Ouvidoria.

48. Ocorre que ainda não há uma forma acompanhamento implementada com o objetivo de verificar se esses prazos e metas têm sido observados de fato. Uma das principais razões para isso, conforme informado pela GTRU, é que o sistema informatizado destinado ao registro e acompanhamento de manifestações e denúncias não voltadas à Ouvidoria, denominado Sistema

Focus, apresenta substanciais limitações quanto ao fornecimento de informações gerenciais sobre esses registros.

49. *Pelo que dispõe o art. 6º, § 1º, da IN Anac 48/2010, é competência da GTRU elaborar relatórios gerenciais mensais sobre as manifestações e denúncias recebidas e sobre a efetividade do atendimento prestado pela Anac. Também cabe à unidade zelar pela qualidade e tempestividade das respostas e monitorar a qualidade do atendimento por meio de indicadores de desempenho. Apesar disso, a GTRU não dispõe dos relatórios gerenciais necessários ao pleno desempenho dessas competências.*

50. *Com isso, de forma a promover a melhoria contínua dos serviços oferecidos, e considerando-se as fragilidades na obtenção de dados gerenciais a partir do Sistema Focus, entende-se pertinente recomendar à Anac que promova as ações necessárias para superar as limitações relativas à extração de relatórios gerenciais a partir dos dados do Sistema Focus, com o objetivo de tornar possível o acompanhamento dos prazos e das metas definidos pelos artigos 7º, 11 e 13 da Instrução Normativa - Anac 48, de 19/10/2010.*

3.3 Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC)

51. *No relatório de auditoria operacional na Anac, foi evidenciado que diversas Taxas de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), discriminadas no Anexo III da Lei 11.182/2005, apresentavam inadequação nos textos descritivos dos seus fatos geradores e/ou nos valores associados, e ainda que a Agência desempenhava diversas atividades de fiscalização sem a TFAC correspondente (subseção 4.1, fl. 150).*

52. *Assim, a equipe de auditoria propôs recomendar à Anac, ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República que avaliassem a conveniência de dar celeridade aos trâmites de alteração da Lei 11.182/2005 quanto aos valores e aos fatos geradores das TFACs, bem como à possibilidade de atualização monetária destes valores, uma vez que o Anexo III da Lei 11.182/2005 apresentava valores desarrazoados e não contemplava todos os serviços prestados pela Agência (fl. 150, parágrafo 65, e fl. 203, parágrafo 473, II, D).*

53. *Nas entrevistas realizadas com os responsáveis pela Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR), a atual equipe de inspeção foi informada da instituição do Grupo de Trabalho (GT Projeto TFAC), mediante a Portaria - Anac 74, de 14/1/2011 (fl. 280), composto por 9 membros oriundos das Superintendências, com o objetivo de analisar os fatos geradores das TFACs presentes na tabela constante do Anexo III da Lei 11.182/2005, identificar eventuais imprecisões ou inconsistências e ainda propor medidas para a sua atualização.*

54. *Conforme informações do coordenador do Projeto TFAC, após muitas discussões, seus membros resolveram limitar o escopo dos trabalhos à análise dos fatos geradores, à adequação dos seus respectivos valores e aos critérios para aplicação dos fatos geradores, de forma a apenas atualizar a mencionada tabela.*

55. *Segundo a referida Portaria, o prazo dos trabalhos expirará em 10 meses, o que ocorrerá em 14/10/2011. Dentro do escopo estabelecido, foi desenvolvido um plano de atuação com previsão de término em 15/9/2011.*

56. *Como subproduto do trabalho do Grupo de Trabalho do Projeto TFAC, foi apontada a necessidade de adequações regulamentares, normativas e procedimentais, caso a proposta venha a ser transformada em lei.*

57. *Diante do exposto, constatou-se que a proposta de recomendação original encontra-se parcialmente superada, tendo em vista a criação do Grupo de Trabalho do Projeto TFAC, em janeiro de 2011. No entanto, considerando a expiração do prazo de conclusão das atividades do Grupo de Trabalho somente em outubro deste ano, deve ser proposta determinação para que a Anac informe ao Tribunal quando ocorrer a conclusão dos trabalhos decorrentes da Portaria - Anac 74, de 14/1/2011, encaminhando cópia de seus produtos finais.*

3.4 Quadro de Pessoal - Empregados Cedidos pela Infraero

58. No relatório de auditoria, foi evidenciado que 120 empregados da Infraero permaneciam cedidos à Anac. Foi verificado que o Convênio do antigo DAC com a Infraero havia vencido em 2000, e a situação desses empregados da Infraero ainda não estava formalizada. Além disso, foi destacado que as atividades exercidas por eles poderiam comprometer a imparcialidade e a independência necessárias ao exercício da fiscalização a cargo da Agência, uma vez que estariam fiscalizando, dentre outros, seu próprio órgão de origem (subseção 5.6, fls. 153-154).

59. Assim, tendo em vista que a situação funcional dos empregados da Infraero em exercício na Anac conflitava com as atividades de fiscalização e de regulação a cargo da Agência, a equipe de auditoria propôs determinar que, no prazo de um ano, a Anac promovesse a substituição dos empregados da Infraero (fl. 153, parágrafo 89, e fl. 200, parágrafo 473, I, A1).

60. Na entrevista realizada com os responsáveis pela Superintendência de Administração e Finanças (SAF), a atual equipe de inspeção foi informada de que aqueles servidores faziam parte de um acordo firmado entre o antigo DAC e a Infraero, e que parcela significativa dos mesmos jamais exerceu qualquer atribuição na Infraero, pois teria entrado em exercício diretamente na Anac, desde a posse, o que afastaria a mencionada possibilidade de conflito.

61. Informaram ainda que a Anac buscou a oficialização da permanência desses empregados da Infraero via requisição, abrangendo um total de 122 empregados, sem prazo de duração determinado, com ônus para a Agência, nos termos do Decreto 4.050, de 12/12/2001, o que ocorreu mediante as Portarias - SEORI/MD 753 a 846, de 10/6/2009, e 860 a 887, de 16/6/2009, publicadas no DOU de 18/6/2009, Seção 2, páginas 9 a 12.

62. Em relação à força de trabalho da Anac, é importante destacar o impacto decorrente da devolução dos 535 militares (concluída no final de 2010, permanecendo atualmente apenas seis militares), da dispensa de 210 dos 316 terceirizados e do término da vigência do Projeto de Cooperação Técnica BRA/01/801 firmado entre a Anac e a OACI, no final de 2008, representando a perda de 137 consultores técnicos. Segue abaixo a evolução do quadro dos servidores da Anac por vínculo trabalhista.

Tabela 1 - Distribuição dos servidores por vínculo de trabalho

Situação Funcional	Quantidade em 2008*	Quantidade em 2011**	Percentagem do quadro total em 2011
1. Quadro de pessoal efetivo (concursados)	754	1.069***	62,5%
2. Militares – Art. 46 da Lei 11.182/2005	541	0	0%
3. Terceirizados	316	106	6,2%
4. Quadro de pessoal específico (servidores redistribuídos do antigo DAC)	218	163	9,5%
5. Projeto BRA/01/801 (projeto de cooperação técnica da OACI)	137	0	0%
6. Servidores sem vínculo ocupantes de cargos comissionados	125	126	7,4%
7. Empregados cedidos da Infraero	120	122	7,1%
8. Contrato temporário – Lei 8.745/1993	88	0	0%
9. Militares com gratificação de representação e gratificação de exercício em cargo de confiança	79	6	0,4%
10. Requisitados da Administração Pública	64	108	6,3%
11. Exercício Descentralizado (procuradores federais)	12	11	0,6%
12. Tarefa por tempo certo (militares da reserva)	8	0	0%
Total	2.462	1.711	100%

* Fonte: Anac. Extrator de dados, sistema SIAPE – base 10/9/2008.

** Fonte: Dados apresentados pela Gerência Técnica de Desenvolvimento Organizacional (GTDO), subordinada à SAF, em 16/5/2011.

***Memorando 171/2011 GTDO SAF/Anac, de 27/4/2011, do Gerente Técnico de Desenvolvimento Organizacional à Auditoria Interna.

63. Segundo informações da SAF, essas perdas não foram supridas com a entrada de novos servidores contratados no mesmo período, mediante concurso público, havendo atualmente uma quantidade menor de servidores, e comparação com a situação existente em 2008.

Tabela 2 – Distribuição do pessoal efetivo da Anac por cargo

Denominação do cargo	Quantidade de vagas por cargo - Anexo I da Lei 10.871/2004 *	Vagas autorizadas pelo Ministério do Planejamento nos concursos de 2008** e 2009***	Vagas preenchidas nos concursos de 2008 e 2009	Vagas disponíveis (pendentes de autorização + perdas)
Especialista em Regulação de Aviação Civil	922	757	551	371
Técnico em Regulação de Aviação Civil	394	265	216	178
Analista Administrativo	307	237	206	101
Técnico Administrativo	132	125	96	36
Total	1.755	1.384	1.069	686

Fonte: Anac, Memorando 171/2011/GTDO/SAF/Anac, de 27/4/2011, do Gerente Técnico de Desenvolvimento Organizacional à Auditoria Interna.

* Redação dada pela Lei 11.292, de 26/4/2006.

** Concurso lançado pelo edital Edital - Anac I, de 31/1/2007.

*** Concurso lançado pelo edital Edital - Anac I, de 22/5/2009.

64. Na Tabela 2, constata-se que, em relação aos servidores concursados da Agência, há atualmente um déficit de 40% no preenchimento das vagas, considerando-se a quantidade existente. Essa situação foi destacada pelo então presidente interino da Agência em reunião com a equipe de inspeção.

65. Diante do exposto, e considerando que a maioria dos empregados vinculados à Infraero trabalhou desde a sua posse na própria Anac; considerando a atual defasagem de recursos humanos da Agência; considerando o fato de tais servidores já terem tido sua situação administrativa regularizada em junho de 2009, ou seja, logo após o término da auditoria objeto deste processo; e, no entanto, considerando que persiste a situação de servidores originários de uma entidade regulada (Infraero) estarem cedidos ao órgão regulador e fiscalizador (Anac), conclui-se que a proposta de determinação originária encontra-se parcialmente superada, persistindo a necessidade de que se recomende à Anac que avalie a conveniência de manter, em seu quadro de pessoal, servidores oriundos da Infraero.

3.5 Sistemas

66. No relatório de fls. 142-204, a equipe de auditoria operacional evidenciou que os sistemas informatizados utilizados para o desempenho das atividades relacionadas à área finalística da Anac, especialmente o sistema Mapper (Maintain, Prepare, and Produce Executive Reports), apresentavam uma série de limitações e desatualizações que comprometiam a consecução dos objetivos da Agência (seção 6, fls. 154-155).

67. Na época, já estava em implantação o Sistema Integrado de Aviação Civil (Sintac), projeto herdado do antigo DAC, que não contemplava todas as áreas de negócio da Agência, carecendo ainda do desenvolvimento e implementação de diversos módulos a fim de abranger as áreas já atendidas pelo sistema Mapper. A equipe também mencionou a falta de apresentação dos cronogramas e especificações dos novos módulos que seriam implantados.

68. Assim, a equipe de auditoria propôs determinar à Anac que, no prazo de 60 dias, comprovasse ao TCU as ações adotadas para implementação de todos os módulos do Sintac (fl. 155, parágrafo 104, e fl. 201, parágrafo 473, I, A2).

69. Os responsáveis pela Superintendência de Tecnologia da Informação (STI) informaram à equipe de inspeção que, ainda em 2009, foi providenciada a substituição do Mapper por um sistema que melhor atendesse às atividades da Agência. Também foi efetuada nova contratação com a empresa Unisys, fornecedora do Mapper, para proceder à migração de todos os dados mais importantes para as novas bases de dados: os sistemas Saci (Sistema de Aviação Civil) e Sintac.

70. Concomitantemente, passaram a implementar, a partir de março de 2009, diversos novos módulos no Sintac, tendo tal processo se estendido até março de 2010. Informaram também que a tendência é que o Saci e o Sintac, que utilizam a base de dados Oracle, venham a compor um só sistema. Destacaram que o Sintac lida com processos (é mais abrangente), enquanto o Saci lida com atividades (como o antigo Mapper). Registraram, ainda, que já estaria sendo utilizado também na Agência o processo informatizado Business Intelligence, que permitiria a manipulação de informações gerenciais.

71. Foi informado também que há alguns sistemas informatizados além do Saci/Sintac utilizados no âmbito das áreas-fins da Agência. Foram citados os sistemas de apoio à fiscalização: o Sisgia (Sistema de Gerenciamento de Inspeção Aeroportuária) e Giaso (Gerenciador de Inspeções de Aeronavegabilidade e de Segurança Operacional). Ambos estariam fora do ambiente Sintac/Saci, mas suportados pela STI.

72. O Sisgia, de acordo com a Instrução de Aviação Civil 162-1001A, aprovada pela Portaria - DAC 1180/DGAC, de 9/11/2005, é um sistema informatizado em mdb que contém as ferramentas necessárias para o planejamento, coordenação, execução e controle das inspeções aeroportuárias, permitindo a elaboração do Relatório de Inspeção Aeroportuária (RIA).

73. Já o Giaso, segundo o Programa de Inspeções de Segurança Operacional em Rampa (PISOR), aprovado pelo Superintendente de Segurança Operacional (SSO) em 7/5/2009, é um banco de dados em SQL Server com informações importantes para revelar deficiências que representem um risco para a segurança operacional da aviação civil, permitindo o levantamento estatístico de indicadores nessa área. Normalmente, os Inspetores de Operações fazem uso desse sistema.

74. O Giaso pode ser acessado de qualquer lugar pela internet (www.anac.gov.br/pisac) como ferramenta na qual o Inspetor de Aviação Civil (Inspac) registra os resultados da inspeção, juntamente com as evidências levantadas, utilizando diversas Listas de Verificações internas ao sistema como guias para suas inspeções. Esse instrumento de referência gera, ao final do seu preenchimento, o Relatório de Vigilância da Segurança Operacional (RVSO), concluindo a fase do processo de inspeção. O Giaso dispõe também de um controle das ações corretivas que é gerado automaticamente quando o Inspac reporta em seus registros qualquer não-conformidade.

75. De acordo com o PISOR, a SSO deve, em coordenação com a SAR, gerenciar as atividades de inspeção em rampa e manter o Giaso como o único banco de dados brasileiro de intercâmbio, de avaliação e de estatísticas das informações obtidas nas inspeções em rampa.

76. Em resumo, os sistemas Sisgia e Giaso são sistemas legados, não integrados ao ambiente Sintac/Saci e ao Sistema de Gestão Arquivística de Documentos (Sigad) e que apoiam as fiscalizações empreendidas pela Agência, ambos permitindo a geração de relatório da respectiva inspeção, porém com escopos distintos: o primeiro, voltado para a infraestrutura aeroportuária; e o segundo, para aeronaves, empresas aéreas, oficinas mecânicas e centros de treinamento, podendo tais relatórios, em ambos os casos, levar à lavratura de autos de infração.

77. Assim, e considerando que tais sistemas também não se encontram integrados entre si, de modo a permitir a concepção de uma visão integrada das não-conformidades identificadas nos objetos inspecionados, dentro de uma filosofia de gestão de riscos; e considerando o atual crescimento da aviação civil e a proximidade de eventos que tenderão a aumentar ainda mais a demanda sobre o setor, **tais como a Copa de 2014 e as Olimpíadas de 2016, cabe recomendar à Anac que promova a integração desses dois sistemas de apoio à fiscalização (Sisgia e Giaso), de forma a permitir uma**

visão integrada das não-conformidades detectadas, no âmbito de uma filosofia de gerenciamento de riscos.

78. Também ficou evidenciado que a STI conta atualmente com 137 pessoas, sendo 94 terceirizados, havendo ainda servidores requisitados ocupantes de cargos comissionados. Segundo os responsáveis, alguns terceirizados vêm realizando atividades que deveriam ser executadas apenas pelos servidores da Anac, tais como segurança de informação, administração de banco de dados, especificação de regras de negócios, dentre outras, em consequência da falta de pessoal na Agência, no âmbito da STI. Porém, destacaram que todos os fiscais de contratos são servidores concursados da Anac.

79. Embora a equipe de inspeção tenha observado melhorias no quadro geral dos sistemas informatizados da área-fim, com redução das fragilidades anteriormente identificadas, ocorre ainda o desenvolvimento de atividades críticas da Agência relacionadas à tecnologia da informação por terceirizados. Em diversas oportunidades, a partir da auditoria determinada no Acórdão TCU-Plenário-140/2005, o Tribunal vem recomendando que os órgãos governamentais cessem a utilização de empregados terceirizados em cargos com papéis sensíveis da área de TI, a exemplo dos Acórdãos 2.023/2005, 1.603/2008, 594/2011 e 757/2011, todos do Plenário do TCU.

80. Assim, conclui-se que, apesar de a proposta original já se encontrar superada, resta **propor recomendação para que a Anac diminua o nível de terceirização em atividades consideradas críticas ou estratégicas em tecnologia da informação, tais como segurança de informação, administração de banco de dados, especificação de regras de negócios, entre outras.**

81. Por fim, deve-se sugerir, como oportunidade de controle, que a Sefid-1, em conjunto com a Sefi e a 3ª Secex, avalie o momento propício para levar à Segecex proposta de fiscalização nos sistemas de apoio à atividade de fiscalização da Agência, nos termos da Resolução - TCU 185/2005.

3.6 Localização e Estrutura Física

82. No relatório produzido pela equipe de auditoria operacional, foi evidenciado que a sede da Agência encontrava-se dividida entre o Distrito Federal e o Rio de Janeiro. Essa situação estava em desacordo com o estabelecido pelo parágrafo único do art. 1º da Lei 11.182/2005, que dispõe expressamente que a Anac terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. Foi constatado que, em Brasília, a Anac funcionava em dois prédios, em bairros distintos, ao passo que, no Rio de Janeiro, ocupava seis imóveis distintos (seção 7, fls. 155-156).

83. Aquela equipe também apontou que a divisão da sede da Anac entre o Rio de Janeiro e Brasília acarretaria demasiados gastos causados pela duplicidade de estruturas e pela existência de vários prédios em cada uma das cidades. Foi apontado que seriam consideráveis os gastos da Agência com diárias, passagens, telefone, contratos de limpeza e conservação. Foi destacado também que a divisão da sede entre duas cidades e entre diversos imóveis contrariaria o princípio da economicidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

84. Assim, e considerando que parcela significativa dos militares em exercício na Anac exercia, na época, suas atividades no Rio de Janeiro, a equipe de auditoria propôs determinar à Anac o cumprimento, no prazo previsto no §1º do art. 46 da Lei 11.182/2005 (de 60 meses, a contar da instalação da Agência, para que os militares retornassem ao Comando da Aeronáutica), do estabelecido pelo parágrafo único do art. 1º da Lei 11.182/2005 no que se refere ao local de sua sede (fl. 157, parágrafo 117, e fl. 201, parágrafo 473, I, A3).

85. A atual equipe de inspeção verificou que as superintendências permanecem divididas entre as cidades de Brasília (Superintendência de Administração e Finanças – SAF, Superintendência de Planejamento Institucional – SPI, Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado – SRE, Superintendência de Tecnologia da Informação – STI, e parte da Superintendência Infraestrutura Aeroportuária – SIA) e do Rio de Janeiro/RJ (Superintendência de

Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas – SCD, Superintendência de Relações Internacionais – SRI, Superintendência de Segurança Operacional – SSO, e parte da Superintendência de Aeronavegabilidade – SAR e da SIA), localizando-se ainda em São José dos Campos/SP o restante da SAR. Houve também uma significativa centralização das unidades da Anac de Brasília e do Rio de Janeiro em um único endereço.

86. Resta analisar se a atual situação já se encontra em conformidade com o que preceitua a Lei.

87. No dicionário Aurélio, sede é definida como ‘o lugar onde se fixa um tribunal, um governo, uma administração, ou onde uma empresa comercial tem o seu principal estabelecimento’. Não é esse o caso da Anac, pois suas Superintendências, como já exposto, encontram-se divididas entre três cidades. Também não é um simples caso de descentralização da Agência por suas unidades administrativas regionais, hipótese prevista na Lei, mas sim de verdadeira desconcentração de sua sede entre as três localidades. Ademais, mesmo as reuniões de Diretoria ainda se realizam alternadamente entre as cidades de Brasília e Rio de Janeiro, o que corrobora tal assertiva.

88. O art. 75, inciso IV, do Código Civil, aprovado pela Lei 10.406/2002, dispõe que o domicílio das demais pessoas jurídicas de Direito Público será o lugar onde funcionarem as respectivas diretorias e administrações, ou onde elegerem domicílio especial no seu estatuto ou atos constitutivos. Pelo exposto, e ainda considerando o princípio de segurança jurídica aplicado aos diversos entes regulados e usuários sujeitos, direta ou indiretamente, à jurisdição da Agência, faz-se necessário que sua sede esteja estabelecida em um único município.

89. Da análise das disposições constantes no Anexo I do Decreto 5.731/2006, que aprovou o regulamento da Agência, resta clara a distinção existente entre Superintendências e Unidades Regionais. No seu art. 16, é definido que a Anac terá, na estrutura organizacional, as Superintendências e Unidades Regionais. O art. 24 dispõe que competirá à Diretoria da Anac, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como deliberar sobre a nomeação dos superintendentes e gerentes de unidades organizacionais, inclusive regionais. Já os artigos 32 e 33 definem as competências das Superintendências e Unidades Regionais, respectivamente.

90. Assim, diante do entendimento de que todas as superintendências deveriam, à luz da Lei 11.182/2005, funcionar na sede da Agência, pois fora desta apenas poderiam funcionar as unidades regionais, foi solicitado à Anac, em 30/5/2011 (fl. 228), que encaminhasse informações sobre os motivos pelos quais ela ainda não havia dado cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei 11.182/2005, no sentido de estruturar toda a sua sede no Distrito Federal.

91. Em resposta, a Agência encaminhou ao Tribunal o Ofício 330/2011/GAB/DIR/P-Anac, de 3/6/2011 (fls. 229-231), informando que o Regulamento da Anac não definiu a estrutura e a organização interna das unidades organizacionais, nem mesmo no tocante aos órgãos que deveriam compor as Unidades Regionais, reservando tal detalhamento para a Diretoria.

92. Informou ainda que a instalação das unidades administrativas da SSO, da SAR, da SRI e da SCD em Unidades Regionais teve por objeto, de forma geral, cumprir com mais eficiência e eficácia as suas funções. Comentou que a SAR não poderia estar localizada em outro sítio diferente de São José dos Campos/SP, já que 60% das suas atividades estão focadas na indústria aeronáutica, enquanto que no Rio de Janeiro estão as relacionadas principalmente ao Registro Aeronáutico Brasileiro (30%).

93. Conforme a Anac, a SSO possui unidades administrativas em todas as Unidades Regionais, e destacou as particularidades de suas duas gerências. A Gerência-Geral de Operações de Transporte Aéreo (GGTA) exige uma articulação permanente com o Decea, localizado no Rio de Janeiro, e as empresas aéreas, localizadas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A Gerência-Geral de Aviação Geral (GAG) teria suas atividades fortemente concentradas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, possuindo ainda unidade em Brasília.

94. A SRI, localizada no Rio de Janeiro, é voltada para o trato de acordos internacionais e depende da articulação permanente com as empresas aéreas internacionais, todas localizadas no Rio de Janeiro ou em São Paulo. A SCD está no Rio de Janeiro tendo em vista o seu Centro de Treinamento da Anac estar situado no Aeroporto de Jacarepaguá, em prédio próprio, reformado para tal finalidade e gerido pela Superintendência.

95. Por fim, no que concerne à Gerência-Geral de Análise e Pesquisa da Segurança Operacional (GGAP), a Anac ponderou que as atividades da Gerência estão diretamente atreladas às do Cenipa, localizado no Rio de Janeiro, mantendo estreito relacionamento com aquele órgão do Comando da Aeronáutica.

96. Nesse aspecto, impende retificar tal informação, esclarecendo que o Cenipa encontra-se todo sediado em Brasília. Na cidade do Rio de Janeiro encontra-se apenas um de seus serviços regionais, o Terceiro Serviço Regional de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Seripa III), encarregado do planejamento, gerenciamento e execução das atividades de Segurança de Voo nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo.

97. Pela análise do acima exposto, restou claro que as alegações trazidas pela Agência não descaracterizam a ilegalidade apontada, mas apenas explicam as razões de ordem técnica e operacional que justificaram a atual distribuição de suas Superintendências pelo país. Impende esclarecer que não se está discutindo aqui o mérito desta distribuição, mas tão somente uma questão de cunho legal.

98. Por todo o exposto, persiste a inobservância ao previsto no parágrafo único do art. 1º da Lei 11.182/2005, tendo em vista que todas as suas Superintendências deveriam funcionar na sede da Agência, adstrita ao Distrito Federal, podendo funcionar fora desta apenas as Unidades Regionais.

99. Diante disso, e considerando já ter ocorrido o regresso ao Comando da Aeronáutica de todos os militares que prestavam serviços à Agência, conclui-se pela manutenção do mérito da proposta original, porém com alteração na redação para que seja determinado à Anac que **elabore e envie ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação, incluindo atividades, prazos e responsáveis, voltado à implementação de providências destinadas ao cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei 11.182/2005, o qual prevê que a Anac terá sede e foro no Distrito Federal.**

3.7 Transparéncia e Processo Decisório - Audiências e Consultas Públicas

100. No relatório de auditoria operacional, foi evidenciado que a Anac não vinha realizando audiências públicas para discutir com a sociedade as iniciativas ou alterações de atos normativos de sua competência, na forma exigida no art. 27 da Lei 11.182/2005 c/c o art. 45 do Anexo I ao Decreto 5.731/2006 (subseção 8.1, fls. 157-160).

101. Verificou-se que situação similar ocorria na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), apesar de suas respectivas leis de criação também exigirem a realização prévia de audiências públicas para as decisões que afetem os usuários ou os agentes econômicos do setor.

102. Por fim, foi constatado que a Agência não vinha relatando no seu site a análise de todas as contribuições recebidas, e respectivas respostas, quando da realização de audiências ou consultas públicas, prejudicando assim a transparéncia do processo decisório.

103. Assim, a equipe de auditoria propôs determinar que a Anac passasse a realizar audiências públicas, por intermédio de evento presencial, a respeito de todas as suas decisões que viessem a afetar direitos de agentes econômicos, inclusive de trabalhadores do setor ou de usuários de serviços de aviação civil e de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, em obediência ao art. 27 da Lei 11.182/2005 e ao art. 45 do Anexo I do Decreto 5.731/2006 (fl. 159, parágrafo 134, e fl. 201, parágrafo 473, I, A4).

104. Nos casos de consultas públicas complementares às audiências, ou para os casos em que as audiências não fossem obrigatórias, foi proposto que a Anac apreciasse as manifestações dos diversos interessados e concedesse publicidade a tais apreciações e aos seus resultados, em obediência ao art. 31, § 2º, da Lei 9.784/1999 (fl. 160, parágrafo 143, e fl. 201, parágrafo 473, I, A5).

105. Foi, também, proposta determinação para que a Aneel, a Antaq e a ANTT, nas situações previstas no art. 4º, § 3º, da Lei 9.427/1996 e no art. 68 da Lei 10.233/2001, promovessem audiências públicas por intermédio de evento presencial, para que houvesse maior debate da questão entre os diversos atores interessados, conforme o art. 32 da Lei 9.784/1999 (fl. 159, parágrafo 137, e fl. 201, parágrafo 473, I, B).

106. Nas entrevistas realizadas com os responsáveis pela Assessoria Técnica da Anac (Astec), a atual equipe de inspeção tomou conhecimento da Instrução Normativa - Anac 18, de 17/2/2009, que estabeleceu os procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da Agência.

107. Nela consta que a audiência pública na Anac poderá ser realizada com sessão presencial ou apenas por intercâmbio documental (art. 1º, § 5º), sendo prevista também a divulgação de relatório contendo a análise das contribuições recebidas (artigos 1º, § 2º, e 6º, caput e parágrafo único). Foi destacado que, no site da Anac, a exposição do relatório que fundamentou a nova resolução costuma ser concomitante à sua publicação.

108. Após consultar algumas audiências na seção Transparência do site da Anac em confronto com a referida norma, a equipe de inspeção observou que há conformidade, e concluiu como não sendo mais necessárias as propostas de determinações.

109. Em relação ao caráter presencial das audiências públicas, quer na Anac, quer nas demais Agências Reguladoras, tais como a citadas Aneel, a Antaq e a ANTT, a equipe concluiu que a Lei 9.784/1999, relativa ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não obriga que tais audiências ocorram em eventos presenciais.

110. O art. 32 da Lei dispõe apenas que ‘antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo’. Porém, o art. 33 é claro ao facultar que ‘os órgãos e entidades administrativas, em matéria relevante, poderão estabelecer outros meios de participação de administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas’. Isso, contudo, garantindo no art. 34 que ‘os resultados da consulta e audiência pública e de outros meios de participação de administrados deverão ser apresentados com a indicação do procedimento adotado’.

111. Pelo exposto, não há necessidade de se manterem as respectivas determinações propostas à Anac, Aneel, Antaq e ANTT quanto às audiências e consultas públicas.

3.8 Gestão de Documentos

112. No relatório da auditoria operacional, foi evidenciado que a Anac não possuía uma adequada gestão dos documentos que nela tramitavam, sendo que essa situação mostrava-se mais grave na Superintendência de Segurança Operacional (SSO) e no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB) (seção 10, fls. 161-162).

113. Assim, a equipe de auditoria propôs recomendar que a Anac adotasse as providências necessárias para garantir que todos os documentos originados e motivados por um processo de fiscalização constassem do mesmo processo, possibilitando conhecer todos os fatos ocorridos com determinado regulado/fiscalizado (fl. 162, parágrafo 158, e fl. 202, parágrafo 473, II, A2).

114. A Superintendência de Administração e Finanças (SAF) informou que a Instrução Normativa - Anac 22, de 19/6/2009, estabeleceu os procedimentos gerais para utilização dos serviços de protocolo no âmbito da Agência, divulgada aos servidores em treinamentos ministrados em 2009 e 2010.

115. Informou, ainda, que, em 21/10/2010, foi assinado contrato com a empresa Ikhon Gestão Conhecimentos e Tecnologia Ltda. para 'prestação de serviços especializados de suporte técnico e manutenção evolutiva para o Sistema de Gestão Arquivística de Documentos (Sigad) da Anac' (processo de 60800.012840/2010-10). Isso se deu mediante inexigibilidade de licitação, considerando-se as limitações dos vários sistemas disponíveis no mercado.

116. Em consequência, foi desativado o sistema Docmam, que gerenciava os protocolos dos processos da Agência e apresentava uma série de limitações. Também foi informada a implementação do processo eletrônico na Agência, por intermédio do módulo Protocolo Digital, que se encontra mais avançada no âmbito da SSO, porém em andamento nas outras superintendências.

117. Destacou também que o acervo do RAB está em grande parte registrado no Sigad, e que está em andamento o lançamento no Sigad do passivo de processos existente no Rio de Janeiro e em São Paulo. O módulo do Sintac que gerencia as Hotranjá se encontra integrado ao Sigad, com o fornecimento de um número de protocolo quando um novo processo solicitando Hotran dá entrada na Anac. Por fim, informou que a STI está avançando na obtenção da Certificação Digital para a Agência.

118. Diante de todo o exposto, e considerando que a atual gestão de processos e documentos no âmbito da Anac encontra-se significativamente evoluída quando comparada à situação anterior, conclui-se que não há necessidade de ser mantida a recomendação.

3.9 Convênio com o Comando da Aeronáutica

119. A equipe de auditoria operacional verificou que as Organizações Militares do Comando da Aeronáutica prestavam serviços à Anac sem o amparo de convênios ou qualquer outro instrumento de ajuste, mesmo após o prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da instalação da Agência (o que ocorreu em 16/9/2006). Os custos ora eram pagos antecipadamente, ora resarcidos pela Agência, o que ainda era agravado pela ausência de critérios para a apuração dos valores que seriam resarcidos pela Anac, tudo em desacordo com o art. 45 da Lei 11.182/2005 c/c o art. 6º, caput e parágrafo único, do Decreto 5.731/2006 (seção 11, fls. 162-163).

120. Assim, a equipe propôs determinar à Anac, ao Ministério da Defesa e ao Comaer que celebrassem, no prazo de 60 dias, os Termos de Cooperação Específicos para cada serviço a ser prestado pelo Comaer à Anac, conforme o 'Acordo de Cooperação Técnico-Operacional 01/2006', e em observância ao art. 45 da Lei 11.182/2005 c/c o art. 6º, caput e parágrafo único, do Decreto 5.731/2006 (fl. 163, parágrafo 170, e fl. 202, parágrafo 473, I, C).

121. A atual equipe de inspeção confirmou com a SAF a existência do Acordo de Cooperação Técnico-Operacional 01/2006, firmado entre a Anac e o Comaer, em 11/7/2006, com vigência de cinco anos. Seu objeto era 'estabelecer as regras básicas para a prestação de serviços à Anac pelas Organizações Militares do Comaer, mediante o ressarcimento das despesas ou o repasse antecipado dos recursos, nos termos do art. 6º do Decreto 5.731/2006'.

122. Além disso, definia as duas relações jurídicas decorrentes do horizonte temporal estabelecido pelo art. 45 da Lei 11.182/2005: a primeira, compreendida no período de 180 (cento e oitenta) dias entre a data de instalação da Agência e o dia 16/9/2006, detalhando o apoio que o Comaer prestaria à Anac; a segunda, abrangendo o período posterior a 16/9/2006, deixando a cargo de instrumentos jurídicos específicos a serem celebrados com as Organizações Militares da Aeronáutica para a prestação dos serviços após o referido prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

123. A SAF informou que, após a auditoria realizada pelo TCU em 2008, foram assinados 3 Termos de Cooperação Específicos entre a Anac e o Comaer:

a) 002/Decea-Anac/2008, assinado em 8/10/2008, tendo por objeto o estabelecimento dos procedimentos individuais e coletivos a serem realizados pelo Decea e pela Anac, no sentido de disponibilizar entre si informações constantes de bancos de dados específicos, com vigência de 5 anos, contados a partir da sua publicação no DOU, e ainda vigente;

b) 01/2009, assinado em 15/5/2009, tendo por objeto o apoio à Anac, quando necessário, nos deslocamentos do pessoal da Agência para fiscalização para locais do território nacional, onde não haja voos regulares da aviação civil, com vigência a partir da sua publicação no DOU, pelo período de 2 anos, não mais em vigor; e

c) 02/2009, assinado em 30/4/2009, possui por objeto a execução de avaliação psicofísica dos aeronavegantes da Aviação Civil por intermédio das Juntas Especiais de Saúde (JES) do Sistema de Saúde da Aeronáutica (SISAU), bem como a execução de capacitação e atualização técnica em Fisiologia de Aviação e Perícias Médicas Aeronáuticas aos Médicos da Anac e aos Médicos Credenciados, com vigência a partir da sua publicação no DOU até 11/7/2011, já aditivado uma vez, em 24/3/2010, com algumas alterações das disposições, sem, contudo, alterações na vigência inicial.

124. A equipe de inspeção tomou conhecimento da renovação, em 8/6/2011, do Acordo de Cooperação Técnico-Operacional entre o Comando da Aeronáutica e a Anac, que venceria em julho de 2011. Conforme notícia veiculada no site da Força Aérea Brasileira (www.fab.mil.br), o documento mantém o apoio de profissionais do Comando da Aeronáutica nas áreas de interesse da Anac. Entre os serviços prestados para a Agência estão os de avaliação de aeronavegantes (psicofísica e exames de proficiência técnica) pelo Centro de Medicina Aeroespacial (Cemal) e de inspeção da Aviação Civil. Foi informado ainda que, com base no acordo firmado, poderão ser assinados convênios específicos.

125. Pelo exposto, a equipe de inspeção verificou que essa questão avançou consideravelmente desde a última auditoria na Anac, concluindo que não há necessidade de ser mantida a determinação.

3.10 Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB)

126. No relatório da equipe de auditoria na Anac, foram registrados diversos problemas que afetavam o Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB), tais como desorganização, falta de procedimentos sistematizados, desatualização de dados existentes no sistema, demora na análise dos processos e na emissão dos certificados de matrícula e aeronavegabilidade, o que impedia, inclusive, a operação das respectivas aeronaves e gerava prejuízos aos operadores (seção 11-A, fls. 163-165). Foi informada também a instauração de três sindicâncias sobre possíveis fraudes na tramitação e no registro de processos no âmbito da Gerência Técnica do Registro Aeronáutico Brasileiro (GTRAB), vinculada à Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR).

127. Assim, a equipe propôs que a Sefid e a 3^a Secex avaliassem o momento oportuno para levar à Segecex proposta de fiscalização no RAB, nos termos da Resolução - TCU 185/2005, tendo em vista os indícios de problemas apontados naquele relatório e a mudança de direção no setor, visando sua reestruturação (fl. 165, parágrafo 180, e fl. 202, parágrafo 473, III).

128. Nas entrevistas realizadas com a SAR e a GTRAB, a atual equipe de inspeção confirmou que o acervo do Registro Aeronáutico Brasileiro já se encontra quase totalmente registrado no Sigad, estando o arquivo geral físico do RAB localizado na prefeitura do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antonio Carlos Jobim.

129. A SAR demonstrou que, atualmente, o site da Anac permite proceder ao requerimento e acompanhamento do processo de registro de aeronave. Esclareceram que, embora o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica 47 (RBHA 47, que estabelece e disciplina o funcionamento e atividades do Sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro - SISRAB), previsse, no item 47.43 'e', o prazo de até 20 dias úteis para o Registro após o protocolo, o objetivo do usuário do serviço é obter seus certificados de matrícula e de aeronavegabilidade, bem como de certidões que lhe permitam a realização de seus negócios, no menor prazo possível.

130. Anteriormente, a auditoria operacional observou o tempo médio de 90 (noventa) dias. Esse prazo médio teria caído para 5 dias no período de setembro e outubro de 2010, talvez como reflexo da fixação da meta institucional, para 2010, de atendimento dos requerimentos dirigidos ao RAB

no prazo de até 10 dias úteis, contados da data do protocolo do documento até a da efetiva entrega do serviço. Também seria resultado do aprimoramento do Requerimento Padronizado, disponibilizado no site do RAB, possibilitando melhor instrução dos pedidos e a redução do número de diligências para complementação da documentação apresentada pelo usuário.

131. *Os responsáveis pela SAR esclareceram, ainda, que os atendimentos telefônicos foram reorientados para atendimento via mensagem eletrônica (rab@anac.gov.br), o que teria reduzido o tempo despendido pelos servidores envolvidos e dado maior imensoalidade à prestação de informações ao usuário. Registraram que o e-mail, além de servir para esclarecer dúvidas em geral, também tem servido para resolver pendências de Reserva de Marcas online, e para atendimento de pedidos e estabelecimento de relacionamento com os usuários.*

132. *Também informaram que atualmente é possível, pelo site da Agência, a emissão da Certidão de Propriedade/Operação de aeronaves, bem como a disponibilização do serviço de Reserva de Marcas, mediante o acesso à internet de qualquer lugar e a qualquer momento, o que simplificou e agilizou tais procedimentos.*

133. *Sobre a Reserva de Marcas, que permite ao usuário a pintura e a identificação de sua aeronave com arranjos de marcas nacionais por ele escolhidas, foi suprimida a necessidade de juntar quaisquer documentos, dispensando a contratação de despachantes, passando a ser exigida tão somente a assunção de responsabilidade pelo preenchimento de informações pertinentes, a escolha da marca pretendida dentre as disponíveis e o pagamento da taxa de R\$ 46.*

134. *Tais medidas permitiram maior racionalização das rotinas internas do RAB. A atribuição de marca pelo método manual não assegurava isonomia, transparência ou publicidade.*

135. *Quanto à consulta pela internet sobre proprietários/operadores de aeronaves registradas, informaram que a disponibilização desse serviço passou a ser prioridade do GTRAB para o ano de 2011, o que reduzirá em até 90% a demanda pela expedição de certidões. Os principais usuários desse serviço são os integrantes da Administração Pública, em geral os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Federal e da Advocacia Pública. Os Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade passarão a ser impressos pela Casa da Moeda do Brasil ainda em 2011.*

136. *Todas essas mudanças de processos no RAB ocorreram a partir do início do segundo trimestre de 2010, posteriormente à auditoria. A equipe de inspeção observou que as últimas gestões envidaram significativos esforços para transformar o cenário anteriormente verificado. Assim, a despeito da necessária integração dos procedimentos do RAB ao site da Agência e dos respectivos módulos ao Sigad, que já estão em andamento, a equipe conclui que não há necessidade de ser mantida a proposta de fiscalização imediata no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB).*

137. *Porém, considerando a importância de se conhecer o resultado de sindicâncias instauradas no âmbito da Agência, e também devido à complexidade de procedimentos e à função do Registro em 'assegurar a autenticidade, inalterabilidade e conservação de documentos inscritos e arquivados', expressa no art. 72, inciso III, da Lei 7.565/1986 (CBA), o Tribunal deve avaliar a necessidade de fazer verificação mais aprofundada no RAB por ocasião de futuras fiscalizações na Anac, como será apresentado na seção 6 deste relatório de inspeção.*

3.11 Serviços Aéreos

3.11.1 Conceito de Serviço Aéreo Público

138. *O relatório de auditoria na Anac registrou que, em razão da abrangência do conceito de serviços aéreos públicos constante do Título VI da Lei 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA) – que assim considera todos aqueles prestados mediante remuneração, sejam serviços aéreos especializados públicos ou serviços de transporte aéreo público de passageiro, carga ou mala postal, regular ou não regular, doméstico ou internacional –, a Anac possuía*

excesso de atribuições e, consequentemente, de carga de trabalho relativa à regulação econômica dos serviços aéreos (subseção 12.1, fls. 165-166).

139. À época da auditoria, as empresas que prestavam serviços aéreos especializados, considerados serviços públicos pelo CBA, mas que não tinham como objetivo a satisfação da coletividade em geral, correspondiam a aproximadamente metade das que estariam sujeitas à regulação e fiscalização econômica da Anac.

140. Segundo o relatório de auditoria, esse excesso de atribuições e de carga de trabalho, sem o correspondente retorno para a sociedade, pode sobrecarregar a Agência e impactar negativamente no cumprimento de suas demais atribuições regulatórias.

141. Por isso, foi proposta no relatório de auditoria recomendação à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa para que avaliassem a melhor definição de serviço aéreo público e as atribuições que a Anac deveria exercer em relação à outorga, à regulação e à fiscalização econômica dos serviços aéreos especializados, promovendo as alterações pertinentes nos normativos envolvidos, especialmente o CBA e a Lei de criação da Anac (fl. 166, parágrafo 195, e fl. 202, parágrafo II, B1).

142. O relatório chama a atenção, contudo, para o fato de que a eventual mudança de conceito não excluiria a necessidade de regulação técnica – voltada para a segurança operacional – das empresas de serviços especializados.

143. Após a realização da auditoria operacional, o Ministério da Defesa, em atendimento à determinação proferida no Acórdão 346/2008-TCU-Plenário, elaborou projeto de lei alterando substancialmente o Título VI do CBA, conforme relatado no processo de Monitoramento objeto do TC 000.627/2009-0. Não obstante a determinação do Acórdão do Tribunal estar relacionada principalmente à aplicação dos conceitos de concessão e de autorização aos serviços aéreos públicos, conforme disposto na Lei 7.565/1986, as alterações apresentadas pelo Ministério da Defesa envolveram também o conceito de serviços aéreos públicos. De acordo com o texto do projeto de lei, os serviços aéreos públicos passam a abranger apenas o transporte aéreo de pessoas, cargas e mala postal, regular ou não, exceto o de taxi aéreo. Os serviços aéreos especializados e o de taxi aéreo passam a ser considerados como serviços aéreos privados.

144. O referido Projeto de Lei foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo então Presidente da República, por intermédio da Mensagem 115, de 11/3/2010, e recebeu a designação de Projeto de Lei 6.961/2010 na Câmara dos Deputados. Em consulta ao site da Câmara dos Deputados, verificou-se que atualmente ele encontra-se apensado ao Projeto de Lei 6.716/2009, que trata de alteração no CBA para ampliar o percentual de participação de capital estrangeiro em empresas de transporte aéreo regular (matéria também contemplada no projeto de lei do Ministério da Defesa). Quando este relatório estava sendo finalizado, foi verificado que o mencionado projeto chegou a ser incluído para apreciação na pauta da Sessão de 1/6/2011 do Plenário da Câmara dos Deputados.

145. Dessa forma, verifica-se que o objeto da recomendação original já foi integrada às alterações propostas pelo Poder Executivo. Contudo, para que produza efeitos, é necessário que o Projeto de Lei 6.961/2010 seja aprovado pelo Congresso Nacional.

3.11.2 *Prévia Aprovação de Atos Constitutivos*

146. A proposta de determinação à Anac para apresentar ao TCU, no prazo de sessenta dias, os resultados obtidos pelo Grupo de Trabalho criado para elaborar minuta de resolução da Agência que alterará as Portarias 190/GC-5 e 536/GC-5, que tratam dos procedimentos relativos à concessão e à autorização de serviços aéreos públicos, incluindo a análise prévia dos atos constitutivos (subseção 12.2, fl. 167, parágrafo 203, e fl. 201, parágrafo 473, I, A6) também não é mais necessária, pois depende das alterações que vierem a ser promovidas no CBA por conta do mencionado Projeto de Lei 6.961/2010, apensado ao Projeto de Lei 6.716/2009, em tramitação no Congresso Nacional.

147. Tendo em vista que o Projeto de Lei 6.961/2010 igualmente prevê todos os atos que dependem de prévia aprovação da entidade reguladora, também não é mais necessária a proposta de se recomendar à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Defesa que revissem as atribuições da Anac, previstas na legislação, relativas à aprovação prévia dos atos de constituição de empresas de serviços aéreos (fl. 167, parágrafo 203, e fl. 202, parágrafo 473, II, B2).

3.11.3 Acompanhamento Econômico das Empresas de Transporte Aéreo

148. O relatório de auditoria registrou, com base em entrevistas com diversos atores do setor de aviação civil, que a Anac não vem fazendo de forma adequada o acompanhamento econômico-financeiro das empresas de transporte aéreo. Foram citados os casos das empresas BRA, que deixou de operar abruptamente em novembro de 2007, e da Oceanair (atual Avianca), que havia reduzido significativamente suas operações, cancelando muitos voos, entre o final de 2007 e o início de 2008, ocorrências que levaram à descontinuidade dos serviços aéreos públicos, com o consequente prejuízo aos usuários (subseção 12.3, fls. 167-168).

149. A Anac, nos comentários à minuta de relatório de auditoria, confirmou que pretendia rever os procedimentos para acompanhamento econômico-financeiro das empresas de transporte aéreo. Não informou, no entanto, quais medidas exatamente seriam adotadas nem o prazo para sua implementação. Assim, foi proposto que se determinasse à Agência que, no prazo de sessenta dias, comprovasse ao TCU as ações implementadas para adoção da nova sistemática de acompanhamento econômico-financeiro das empresas de transporte aéreo (fl. 168, parágrafo 212, e fl. 201, parágrafo 473, I, A7).

150. No curso da atual inspeção, foi entregue à equipe a Nota Técnica 6/2011/GEAC/SRE, de 15/2/2011 (fls. 232-269), que trata de proposta de revisão dos procedimentos de acompanhamento econômico-financeiro das empresas que exploram os serviços aéreos públicos.

151. A referida Nota Técnica é fruto do reconhecimento da necessidade de revisar as Portarias 218/SPL/1990 e 1.334/SSA/2004, ambas editadas ainda pelo DAC, e da recomendação constante da Resolução - Conac 15/2007 para que a Anac regulamentasse 'o procedimento a ser adotado para a descontinuidade dos serviços aéreos prestados pelas empresas aéreas, considerando, inclusive, situações de emergência e de grave risco operacional'.

152. A regulamentação vigente com as mencionadas Portarias foi elaborada em contexto de forte controle estatal sobre a aviação civil, com previsão de intervenção estatal nas empresas de transporte aéreo (previsto no art. 188 do CBA), voltado para o controle tarifário. Com a edição da Lei da Anac, que consagrou os princípios de liberdade de operação e de liberdade tarifária, e outras mudanças legislativas, como a publicação da Lei 11.101/2005, que regula a recuperação judicial e a falência das empresas, e da Lei 11.638/2007, que alterou a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), a regulamentação vigente sobre o acompanhamento econômico-financeiro das empresas aéreas ficou ultrapassado.

153. Segundo a citada Nota Técnica, o mecanismo de acompanhamento vigente 'não tem contribuído para o processo regulatório de maneira geral', exigindo informações e demonstrações não padronizadas que impedem avaliar a real situação econômico-financeira das empresas, inclusive em termos comparativos. Diante do novo contexto jurídico e institucional, a Nota destaca que é preciso mudar o foco do acompanhamento para a prevenção e a mitigação de riscos de descontinuidade dos serviços aéreos, conforme expresso no art. 2º da minuta de resolução nela mencionada.

154. Assim, a regulamentação proposta na Nota Técnica simplificará as exigências feitas às empresas, diminuindo o ônus regulatório, e permitirá adequar as demandas às necessidades do setor, ampliando a transparência e o conhecimento público sobre os serviços aéreos. A nova metodologia permitirá análises mais precisas, resultando em acompanhamento mais criterioso das empresas que vierem a apresentar maiores riscos.

155. Pelo que se pôde verificar, a mudança regulatória proposta pela SRE apresenta significativos avanços e deverá permitir que o acompanhamento econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços aéreos pelo órgão regulador seja muito mais efetivo. No entanto, para que venha a produzir efeitos, é preciso que a minuta de resolução venha a ser aprovada pela Agência. Assim, a equipe entende pertinente determinar à Anac que encaminhe ao Tribunal, em 90 (noventa) dias, **plano de ação para concluir a nova regulamentação sobre acompanhamento econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços aéreos, com cronograma contendo estimativas de prazos para adoção das medidas necessárias, incluindo, se for o caso, a realização de audiência pública.**

3.11.4 Aviação Regional e Atendimento às Regiões Remotas – Universalização e Continuidade

156. Ao tratar da questão da aviação regional e do atendimento às regiões remotas, o relatório de auditoria chamou a atenção para a grande redução do número de cidades atendidas pelo transporte aéreo nas últimas décadas (subseção 12.5, fls. 171-173).

157. Segundo a Associação Brasileira das Empresas de Transporte Aéreo Regional (Abetar), nos anos 1950 havia cerca de quatrocentos municípios com serviço aéreo regular, e atualmente são 150 (fl. 171). A Associação também destacou que as grandes empresas ingressam em mercados atendidos por pequenas empresas regionais, induzem a saída destas devido à maior concorrência, para então – eventualmente – deixar de operar na localidade, que fica sem qualquer opção de voo. Foi citado o exemplo da rota São José dos Campos - Rio de Janeiro, que deixou ser atendida quando a Gol parou de operar a linha, depois de ter 'expulsado' pequenas empresas que faziam a rota.

158. A equipe de auditoria, à época, entendeu que esse problema deveria ser mitigado pela atuação regulatória da Anac, e assim propôs que fosse determinado à Agência que adotasse práticas regulatórias e de incentivos para que não ocorresse diminuição do bem estar social decorrente da descontinuidade dos serviços aéreos regulares, em especial no transporte regional (fl. 173, parágrafo 254, e fl. 201, parágrafo 473, I, A8).

159. Após a realização da auditoria operacional, esse tema foi objeto de diversos debates entre a Sefid-1 e técnicos da Anac, depois dos quais chegou-se a um novo entendimento sobre a questão. O problema da aviação regional e do atendimento às regiões remotas é muito mais um desafio para as políticas públicas setoriais do que para a atuação do órgão regulador. A possibilidade de criação de barreiras à saída para as empresas que passarem a operar determinadas rotas – como exigir uma carência mínima de doze meses –, conforme chegou a ser aventado pela Abetar, é também uma barreira à entrada das empresas e pode representar uma reserva de mercado artificial para eventuais incumbentes. Medidas dessa natureza muitas vezes têm por consequência limitar a competição no setor, objetivo oposto àquele que deve ser buscado pela agência reguladora.

160. É verdade que existem regiões remotas, especialmente na Amazônia, de difícil acesso por via terrestre, que dependem fortemente do transporte aéreo para sua acessibilidade. Em razão de limitações demográficas e de renda, nem sempre a exploração de serviços regulares nessas localidades é economicamente atrativa para as empresas aéreas. Porém, soluções como o subsídio cruzado para a aviação regional, a exemplo do previsto no art. 6º do Decreto 76.590/1975, que dispunha sobre os Sistemas Integrados de Transportes Aéreo Regional (Sitar), têm sido alvo de sucessivas concessões de liminares, de modo que a respectiva suplementação não tem sido recolhida. Caberia, portanto, encontrar outra solução para o atendimento às regiões remotas.

161. A aviação regional, por sua vez, já não pode ser tratada de maneira uniforme, pois, ao menos nas regiões mais desenvolvidas, ela tem se mostrado economicamente viável. Nos últimos anos, algumas empresas, entre as quais se destaca a Trip, apresentaram significativo crescimento, tendo a mencionada rota São José dos Campos - Rio de Janeiro voltado a ser por ela atendida.

162. A formulação e implementação de políticas públicas para o desenvolvimento da aviação civil é competência da recém-criada SAC/PR, conforme disposto no art. 24-D, inciso I, da Lei 10.683/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011). Na Estrutura Regimental da SAC/PR, aprovada pelo Decreto 7.476/2011, a formulação de políticas relacionadas à prestação de serviços de transporte aéreo envolvendo ligações de média e baixa densidade foi alocada ao Departamento de Política de Serviços Aéreos (art. 10, inciso IV).

163. Assim, considerando que a questão da aviação regional e do atendimento às regiões remotas está entre as atribuições expressas da nova SAC/PR, que, no entanto, encontra-se ainda em fase de instalação, a equipe entende que a proposta de encaminhamento formulada no relatório de auditoria não é mais necessária e que o Tribunal deve aguardar momento oportuno para avaliar a atuação da SAC/PR na formulação e implementação de políticas públicas para o setor.

3.11.5 Serviço Adequado

164. No relatório de auditoria, ficou caracterizado que o marco regulatório (CBA) e a regulamentação então vigente (Portaria 676/GC-5/2000 do Comando da Aeronáutica) sobre as condições gerais de transporte não são instrumentos apropriados para garantir a prestação de serviço adequado aos usuários dos serviços aéreos regulares (subseção 12.6, fls. 173-175).

165. À época da auditoria, tramitavam no Congresso Nacional projetos de lei tratando da relação entre as empresas aéreas e os usuários. Além disso, o Conac havia acabado de editar a Resolução 4, de 2/7/2008, determinando à Anac, ao Decea e à Infraero que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realizassem estudos com o objetivo de identificar os responsáveis por cada etapa e pelos procedimentos no curso de uma viagem, propondo cronograma de implementação da metodologia a ser utilizada. Também encontrava-se em estudo na Anac a revisão da regulamentação das condições gerais de transporte.

166. Assim, tendo em vista os trabalhos em andamento, a equipe de auditoria propôs que fosse recomendado ao Ministério da Defesa e à Casa Civil da Presidência da República que avaliassem a pertinência de alterar o CBA no que diz respeito à garantia do serviço adequado aos usuários do transporte aéreo (fl. 175, parágrafo 266, e fl. 202, parágrafo 473, II, B3).

167. Após a realização da auditoria operacional, algumas medidas chegaram a ser implementadas. Uma das mais significativas foi a edição da Resolução - Anac 141, de 8/3/2010, que trata das condições gerais de transporte aplicáveis aos casos de atraso e cancelamento de voos e às hipóteses de preterição de passageiro (o chamado overbooking), revogando expressamente a Portaria 676/GC-5/2000. A resolução amplia os direitos dos passageiros, reduzindo o prazo para que a companhia aérea preste assistência aos usuários e priorizando a reacomodação de passageiros prejudicados por voos atrasados ou cancelados, ou preteridos, entre outras medidas.

168. O Ministério da Defesa também enviou em 12/3/2010, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República, projeto de lei ao Congresso Nacional alterando o CBA nas questões relacionadas à proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços aéreos. Na Câmara dos Deputados, esse projeto recebeu o número de PL 6.960/2010, e encontra-se apensado ao PL 841/1995, que, por sua vez, foi apensado ao mencionado Projeto de Lei 6.716/2009.

169. Devido a isso, a equipe entende que a proposta original não é mais necessária.

170. No entanto, não se tem notícia sobre o cumprimento da determinação expedida pelo Conac na Resolução 4/2008, passados mais de dois anos do fim do prazo para realização dos estudos. A identificação dos responsáveis pelas diversas etapas dos serviços aéreos é elemento fundamental para que se cobre e se responsabilize quem de direito por eventuais problemas na prestação dos serviços de transporte aéreo.

171. Atualmente, o ônus decorrente de atrasos, cancelamentos, extravio de bagagens costuma recair sobre as empresas aéreas. Podem acontecer, contudo, situações em que essas ocorrências decorram da atuação do operador aeroportuário, do controle de tráfego aéreo ou mesmo de fatores externos aos agentes envolvidos, como por exemplo problemas meteorológicos.

172. Desse modo, considerando o disposto nos arts. 11-A e 24-D, incisos I e II, da Lei 10.683/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), propõe-se que seja determinado à Anac, ao Decea e à Infraero, sob coordenação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação, incluindo atividades, prazos e responsáveis, destinado a dar cumprimento à Resolução Conac 4/2008.

3.12 A Infraestrutura Aeroportuária

3.12.1 Formas de Exploração da Infraestrutura Aeroportuária

173. Um dos principais problemas constatados pela equipe de auditoria foi a falta de planejamento da ampliação e a falta de definição sobre as formas de exploração da infraestrutura aeroportuária. Além dos aeroportos administrados pela Infraero (que atualmente não passam de 65 unidades), responsáveis por mais de 95% do movimento de passageiros no Brasil, existem, também, aeródromos públicos explorados pelo Comaeer e por Estados e Municípios, por intermédio de convênio. Ao todo, existem aproximadamente – a Anac não tem confiança sobre esses números – 743 aeródromos públicos (subseção 13.2, fl. 176).

174. Durante a auditoria, foi comentado que o Comaeer não tinha mais interesse em permanecer à frente da gestão dos aeródromos públicos, e alguns Estados e Municípios vinham tentando denunciar os convênios vigentes. O cenário, portanto, era de impasse ante a possibilidade de dezenas de aeródromos públicos ficarem sem responsáveis pela gestão.

175. Assim, a equipe de auditoria propôs que fosse determinada ao Ministério da Defesa, à Secretaria de Aviação Civil, a ele vinculada à época, ao Conac e à Anac a realização de estudos para definir o modelo adequado de aproveitamento, manutenção e exploração dos aeródromos públicos (fl. 179, parágrafo 299, e fl. 202, parágrafo 473, I, D).

176. No curso da inspeção, foi observado que há considerável descontrole sobre a situação da infraestrutura aeroportuária brasileira. Conforme verificado pela equipe em reunião com a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), a Anac não sabe com certeza nem mesmo o número efetivo de aeródromos públicos existentes. Muitos (113) não possuem termo de convênio específico, mas apenas uma designação precária de responsabilidade. Outros (170) não possuem nem mesmo essa designação de responsabilidade, de modo que a Anac não sabe quem de fato administra o aeródromo e de quem cobrar providências para regularização.

177. Com a criação da SAC/PR, foi a ela transferida, ouvida a Anac, a competência para elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, conforme disposto no art. 24-D, inciso IV, da Lei 10.683/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011).

178. Considerando, portanto, que a SAC/PR ainda está em fase de instalação, não é oportuno fazer determinações à Secretaria, neste momento, quanto a planejamento de outorgas de infraestrutura aeroportuária, devendo o Tribunal aguardar até o início do próximo ano para avaliar a evolução desse quadro.

3.12.2 Administração pelo Comando da Aeronáutica e os Convênios com Estados e Municípios

179. O relatório de auditoria operacional registrou ainda que a administração de alguns aeródromos públicos havia sido transferida para a iniciativa privada por intermédio de convênio, celebrados na época do DAC (subseção 13.2.1, fl. 176-179).

180. Com base nessa constatação, foi proposta determinação para que a Agência se abstivesse de firmar convênios para administração de aeródromos com a iniciativa privada (fl. 176, parágrafo 279, e fl. 201, parágrafo 473, I, A9).

181. O art. 47, inciso II, da Lei da Anac determinava que os convênios de delegação da exploração de aeródromos celebrados com a administração federal, ou com Estados, Distrito

Federal e Municípios, fossem adaptados à nova legislação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de instalação da Agência.

182. *Essa adaptação ainda não havia sido feita, mas, em alguns dos convênios vigentes, analisados à época pela equipe de auditoria, verificou-se que era previsto que os entes federados poderiam permitir a exploração de áreas do aeródromo por terceiros, mediante concessão de área, e que, após o prazo de amortização, esses concessionários teriam preferência para nova concessão.*

183. *Como essa preferência não tem amparo legal, contrariando o disposto expressamente no parágrafo único do art. 41 do CBA, a equipe de auditoria propôs determinação para que a Anac adaptasse os convênios vigentes, corrigindo eventuais impropriedades, como a previsão de preferência para celebração de concessão de exploração de área nos aeródromos (fl. 179, parágrafo 300, e fl. 201, parágrafo 473, I, A10).*

184. *Quanto à delegação de aeródromos para a iniciativa privada, o instrumento correto de delegação é a concessão ou a autorização, conforme disposto no art. 36, inciso IV, do CBA. Nesse caso, embora seja competência da Anac a celebração dos instrumentos de concessão ou autorização, de acordo com o estabelecido no art. 8º, inciso XXIV, da Lei 11.182/2005, a Agência depende de prévia definição, pela União, de quais aeródromos serão transferidos para a iniciativa privada.*

185. *A Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), que criou a SAC/PR, também definiu no seu art. 48, com a inclusão do art. 24-D, inciso VIII, na Lei 10.683/2003, que compete a essa Secretaria ‘transferir para Estados, Distrito Federal e Municípios a implantação, administração, operação, manutenção e exploração de aeródromos públicos, direta ou indiretamente’. O art. 1º, inciso VIII, da Estrutura Regimental da SAC/PR, aprovada pelo Decreto 7.476/2011, dispôs que essa transferência será feita por intermédio de convênios de delegação. Assim, não cabe mais à Anac celebrar convênios de delegação para exploração da infraestrutura aeroportuária com Estados, Distrito Federal e Municípios.*

186. *Importa ressaltar que a transferência dos aeroportos para outros entes da federação também está prevista no art. 37 da Lei 12.379, de 6/1/2011, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação (SNV). Uma vez transferidos, os aeroportos poderão ser concedidos à iniciativa privada pelos entes federados que os tiverem recebido.*

187. *Desse modo, considerando que a celebração de convênios – e a adaptação dos atuais – é agora atribuição da nova SAC/PR, as determinações acima mencionadas não são mais necessárias. A equipe entende, contudo, que o Tribunal deve acompanhar o andamento da questão e avaliar a necessidade de fazer trabalho específico de fiscalização oportunamente.*

3.12.3 Administração Indireta - Infraero

188. *O relatório de auditoria, com base em entrevistas com diversos atores envolvidos na regulação da infraestrutura aeroportuária, registrou que a Anac enfrentava dificuldades para regular a Infraero em razão da falta de instrumento formal definindo os direitos e obrigações da empresa pública. Tanto a lei de criação da Infraero, quanto a Lei da Anac e os regulamentos existentes seriam muito amplos e genéricos (subseção 13.2.2, fls. 179-180).*

189. *Um dos exemplos mencionados dizia respeito aos planos diretores dos aeroportos. À Anac cabe aprovar os referidos planos para cada aeroporto. A Infraero estaria, no entanto, descumprindo os planos aprovados sem que houvesse quaisquer consequências para a empresa, em razão da ausência de instrumentos para a atuação da agência reguladora.*

190. *Por isso, foi proposto recomendar à Anac que, caso entendesse necessário, se articulasse com a Infraero, com o Ministério da Defesa e com a Casa Civil da Presidência da República a fim de formalizar instrumento adequado para detalhar melhor as atribuições da estatal (fl. 180, parágrafo 310, e fl. 202, parágrafo 473, II, A3).*

191. Com as alterações institucionais introduzidas pela Medida Provisória 527/2011, posteriormente convertida na Lei 12.462/2011, essa articulação cabe agora à nova SAC/PR. Pelo que se tem acompanhado quase diariamente pelo noticiário, um dos principais temas na agenda da nova Secretaria é averiguar a atuação da Infraero, suas dificuldades em gerir os investimentos aprovados e o desempenho da empresa na gestão dos aeroportos. Assim, é de se esperar que mudanças significativas venham a ser promovidas pela SAC/PR com relação à definição de metas e ao acompanhamento da Infraero.

192. Além disso, tendo em vista os parâmetros regulatórios definidos pela Anac no processo de concessão do futuro Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN, bem como aspectos atinentes a desempenho levantados por entrevistados da própria Infraero, parte expressiva da lacuna identificada à época da auditoria operacional pode ser suprida por intermédio da atuação regulatória da própria Anac. Está ao alcance do órgão regulador definir os parâmetros de desempenho e o nível de serviço adequado que devem ser seguidos pelos entes regulados, sejam empresas privadas ou estatais. Exemplo significativo dessa capacidade regulatória é o novo regime tarifário aeroportuário instituído pela recente Resolução Anac 180/2011.

193. Assim, ainda que a questão não tenha sido superada, este parece não ser o momento adequado para recomendar a articulação entre a Anac e a Infraero para melhor detalhar as atribuições da estatal em instrumento formal adequado definindo seus direitos e obrigações, tendo em vista o rearranjo institucional decorrente da criação da SAC/PR pela Medida Provisória 527/2011, posteriormente convertida na Lei 12.462/2011. Entende-se que o TCU deverá, contudo, acompanhar os desdobramentos da matéria, considerando a relevância que os aeroportos administrados pela Infraero têm para a infraestrutura aeroportuária brasileira, avaliando, oportunamente, a necessidade de se fazer fiscalização específica sobre o tema.

194. Mais adequado seria recomendar à própria Anac que implementasse medidas regulatórias apropriadas para definir parâmetros de desempenho para os administradores aeroportuários. Considerando, no entanto, que tais medidas carecem de uma definição quanto às políticas para o setor, a serem estabelecidas pela SAC/PR, conforme prevê o art. 1º, inciso I, do Anexo I ao Decreto 7.476/2011, a equipe também entende ser oportuno aguardar tal definição.

3.12.4 Concessão para a Iniciativa Privada

195. No curso da auditoria operacional, foi aprovada a concessão do futuro Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante/RN (Asga), por intermédio do Decreto 6.373, de 14/2/2008, para a iniciativa privada, que deveria terminar a construção das obras, manter e explorar o futuro sítio aeroportuário.

196. A forma como os aeroportos a serem concedidos eram escolhidos e a falta de definição do modelo de concessão, além dos comentários feitos por diversos atores envolvidos, mostrava que não havia estudos nem planejamento balizando o processo decisório sobre as concessões aeroportuárias. Ainda que se tratasse de decisão política, a equipe de auditoria ressaltava a importância da existência de um plano de outorga da infraestrutura aeroportuária, além de estudos e planejamento adequados para que se garanta a devida expansão, uso e aproveitamento do sistema.

197. Em razão disso, foi proposta recomendação para que o Ministério da Defesa e a SAC/MD elaborassem plano para definir que aeroportos seriam explorados pela iniciativa privada e um plano de ação para tratar da administração aeroportuária, a fim de garantir a adequação e a expansão da infraestrutura de forma otimizada (subseção 13.2.3, fl. 180, parágrafo 316, e fl. 203, parágrafo 473, II, E).

198. Desde então, o processo de concessão do Asga sofreu grande evolução. O modelo de concessão aplicável à exploração desse Aeroporto foi regulamentado pelo Decreto 7.205, de 10/6/2010, tendo sido estabelecido em seu art. 3º que, para os fins nele previstos, a Anac atuará como poder concedente. Os estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental

foram submetidos pela Anac e aprovados pelo TCU (Acórdão 939/2011-TCU-Plenário), o edital de licitação foi publicado em 12/5/2011 (e encaminhado para apreciação do Tribunal) e a sessão pública do leilão ocorreu no dia 22/8/2011.

199. Em relação aos demais aeroportos, foi expedido o Decreto 7.531, de 21/7/2011, que dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal, e define a Anac como responsável por executar e acompanhar o processo de desestatização dos serviços públicos de que trata o art. 1º, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei 9.491/1997, observada a supervisão da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República.

200. Além disso, segundo o noticiário, o assunto está continuamente na pauta da nova SAC/PR, a quem compete aprovar os planos de outorgas para a exploração da infraestrutura aeroportuária, conforme o disposto no inciso IV, do art. 24-D, da Lei 10.683/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011).

201. Cumpre destacar que, durante a elaboração deste relatório, a equipe tomou conhecimento do Projeto de Lei do Senado 360/2011, apresentado em 28/6/2011, que dispõe sobre a concessão da exploração de infraestrutura aeroportuária.

202. Na sua justificação, consta que as concessões aeroportuárias carecem de legislação específica (atualmente, deve-se obedecer à disciplina geral das concessões, disposta nas Leis 8.987/1995, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos; e 11.079/2004, sobre licitação e contratação de parcerias público-privadas), e que a existência de uma lei para a concessão de aeroportos contribuiria para o aperfeiçoamento do marco regulatório do setor, propiciando maior segurança jurídica aos investidores, além de ensejar a modicidade tarifária.

203. Assim, diante também da falta de um marco regulatório no âmbito infralegal, foi aproveitado o modelo desenvolvido para a concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, estabelecido pelo Decreto 7.205/2010, para ser estendido em forma de lei, com as devidas adaptações, a todos os aeroportos do País.

204. Pelo exposto, apesar das poucas alterações na questão das concessões de infraestrutura para a iniciativa privada, mas diante do novo quadro institucional decorrente da criação da SAC/PR e da proposição do Projeto de Lei do Senado 360/2011, a equipe de inspeção entende que, neste momento, não há necessidade de ser feita recomendação ou determinação à nova Secretaria sobre o assunto. Contudo, cabe ao Tribunal acompanhar os desdobramentos da questão e avaliar oportunamente a melhor forma de atuação.

3.13 Tarifas Aeroportuárias

205. Quando da realização da auditoria operacional, as tarifas aeroportuárias vigentes ainda eram as definidas pelo DAC, com exceção do aeroporto de Congonhas. Foi informado à equipe, pelos técnicos da Anac, que as tarifas eram fixadas com base na composição de custos globais da Infraero, uma vez que não havia informação sobre custos individualizados de cada aeroporto e de cada serviço prestado. As tarifas aeroportuárias variavam de acordo com a classificação dos aeroportos, agrupados em quatro categorias, de acordo com as facilidades oferecidas aos usuários (seção 14, fl. 181-182).

206. A equipe de auditoria, embora não tenha se aprofundado sobre a metodologia utilizada para definir o regime tarifário, questionava se estariam sendo atendidos os mandamentos previstos no art. 11, incisos III a VI, do Regulamento da Anac, aprovado pelo Decreto 5.731/2006.

207. Em resposta, os técnicos da Agência não souberam explicar a adequação da metodologia ao disposto na norma e ressaltaram que, para tanto, seria necessário considerar as estruturas de custos de cada aeroporto individualmente.

208. Em razão disso, foi proposta determinação para que a Agência, na elaboração da nova metodologia tarifária em estudo, obedecesse aos incisos III a VI do art. 11 do Regulamento da Anac (fl. 182, parágrafo 329, e fl. 201, parágrafo 473, I, A11).

209. Consideráveis mudanças foram observadas desde então nesse tópico. No início deste ano, a Anac publicou a Resolução 180, de 25/1/2011, estabelecendo o novo modelo de regulação das tarifas aeroportuárias. Em seguida, foi editada a Portaria - SRE 174, de 28/1/2011, com os tetos tarifários e as metas de eficiência a serem observadas pelos aeroportos.

210. O novo regime foi fruto de estudos realizados no âmbito da Anac e de diversas discussões com os atores envolvidos, especialmente com a Infraero. A definição da nova metodologia só foi possível, segundo informado por técnicos da SRE, após a abertura, pela empresa estatal, dos custos individualizados por aeroporto e por atividade.

211. Antes de aprovada, a minuta de resolução foi objeto da Audiência Pública 24/2010, com sessão presencial realizada em 16/11/2010 e possibilidade de envio de contribuições até 24/11/2010.

212. O novo regime tarifário, com a definição da metodologia e dos critérios de reajuste e revisão e a respectiva fixação das novas tarifas, foi estabelecido após muitos anos sem qualquer reajuste no setor. Algumas tarifas, como as de pouso e permanência internacional, não eram reajustadas desde 1994. O reajuste mais recente, para as tarifas de embarque doméstico, data de 2005. Também não havia nenhuma regra quanto aos mecanismos e critérios de reajuste e revisão das tarifas, deixando os operadores aeroportuários em absoluta insegurança regulatória.

213. A nova metodologia está baseada em três premissas, descritas na Exposição de Motivos divulgada com a audiência pública: manutenção do subsídio cruzado entre os aeroportos; redução gradual dos subsídios entre as atividades aeroportuárias e recomposição das tarifas defasadas.

214. O novo regime, entretanto, não é baseado exclusivamente nos custos dos operadores aeroportuários, como seria em uma regulação do tipo cost plus, na qual os regulados têm seus custos integralmente cobertos pelas tarifas. Foi definido que os aeroportos terão metas de desempenho, fixadas a cada revisão, com impacto sobre os reajustes a serem concedidos a cada aeroporto.

215. Além disso, as receitas comerciais auferidas pelos aeroportos serão utilizadas para diminuir as tarifas cobradas dos usuários, de modo a se atender ao princípio da modicidade tarifária, conforme o art. 4º da Resolução - Anac 180/2011 c/c o art. 11 da Lei 8.987/1995.

216. Também foi definido que os ganhos de produtividade da indústria serão repassados aos usuários com a incorporação do fator X nas fórmulas de reajuste tarifário anual, nos termos do art. 2º, inciso VI, da Resolução - Anac 180/2011.

217. Não há mais valores rígidos para as tarifas, mas sim tetos tarifários, sobre os quais cada operador aeroportuário pode aplicar um acréscimo de até 20% ou descontos ilimitados, desde que aplicados objetivamente a todos os usuários. Um dos objetivos desse mecanismo é permitir que os aeroportos possam criar incentivos para aproveitamento dos horários mais ociosos nos aeroportos.

218. Assim, pelo que se pode observar da regulação tarifária recentemente implantada pela Agência, praticamente todos os comandos dispostos no art. 11, incisos III a VI, do Regulamento da Anac estão sendo cumpridos de alguma forma, com previsibilidade e clareza quanto à metodologia e aos critérios a serem empregados. Ao lado da preocupação de que os custos das atividades sejam recuperados, há incentivos para que os operadores atuem de forma mais eficiente. As receitas comerciais são revertidas para a modicidade das tarifas. E os ganhos de produtividade são repassados aos usuários.

219. Desse modo, a equipe entende que a proposta de determinação exarada no relatório de auditoria não é mais necessária.

3.14 Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa) e Atribuições de Fomento da Anac

220. À época da auditoria operacional, o Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (Profaa), criado pela Lei 8.399/1992, tendo como objetivo a implantação, o melhoramento, o reaparelhamento, a reforma e a expansão de aeródromos públicos de interesse estadual ou regional, era gerido pela Anac, que celebrava convênios com os estados para aplicação dos recursos, com respaldo no caput do art. 8º da Lei 11.182/2005 (seção 15, fls. 182-183).

221. A equipe de auditoria verificou que outras atividades de fomento vinham sendo desempenhadas pela Agência, relacionadas fundamentalmente à formação de recursos humanos para a aviação civil, por intermédio de convênios com aeroclubes e outras instituições de ensino aeronáutico. Tal atividade de fomento não era típica de órgão regulador, e poderia mesmo vir a conflitar com seu papel primordial. Haveria o risco de perda da imparcialidade pela Anac ao escolher, por exemplo, quais aeródromos e aeroclubes iriam receber recursos (seção 16, fls. 183-184).

222. Além dos desvios nas atividades de regulação e fiscalização, o exercício de atividades de fomento pela Anac foi considerado inconveniente por diversos entrevistados à época.

223. Com base nisso, a equipe propôs recomendação para que o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República revissem as atribuições da Anac quanto às atividades de fomento da aviação civil, por serem conflitantes com suas atribuições de regulação e fiscalização (fl. 183, parágrafo 345, e fl. 202, parágrafo 473, II, B4).

224. No curso da presente inspeção, verificou-se que ocorreram algumas mudanças desde a realização da auditoria operacional. A partir do segundo semestre de 2009, o Profaa passou a ser gerido pela Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa. Com a edição da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), que no seu art. 55 alterou o §3º do art. 1º da Lei 8.399/1992, essa atribuição passou para a nova SAC/PR.

225. Assim, em relação às atividades de fomento da infraestrutura aeroportuária por meio do Profaa, a proposta original não é mais necessária.

226. Durante a atual inspeção, contudo, a equipe observou que as demais atividades de fomento desenvolvidas pela Anac, relacionadas especialmente à formação de recursos humanos para a aviação civil, vêm tendo continuidade e estão sendo incrementadas. Além de repassar recursos para os aeroclubes e escolas de aviação, a Anac criou bolsa de estudos para subsidiar a formação de pilotos privados e pilotos comerciais de avião e de mecânicos de manutenção aeronáutica, e estuda criar bolsa para formação de pilotos de helicóptero.

227. A Agência também tem tido papel significativo na criação dos polos de aviação civil, voltados para a formação e qualificação dos recursos humanos para o setor. Já foram estabelecidos polos em Minas Gerais e no Estado de São Paulo.

228. A Anac vem desempenhando essas atribuições, ao menos parcialmente, em continuidade às atividades antes desempenhadas pelo antigo DAC. Ainda hoje existem centenas de aeronaves – adquiridas pelo DAC e atualmente de propriedade da Anac – alocadas aos aeroclubes para instrução de voo. Além disso, deve-se registrar o vácuo existente para o desempenho dessas atribuições.

229. Apesar da criação da Anac com atribuições regulatórias mais consentâneas com o novo cenário da aviação civil, faltava ainda um órgão responsável pela formulação de políticas setoriais e coordenação dos entes do sistema. A antiga SAC vinculada ao Ministério da Defesa não conseguiu desempenhar a contento essas funções, que foram delegadas à nova SAC agora vinculada à Presidência da República.

230. Longe de questionar a importância dessas ações de fomento para o desenvolvimento da aviação civil, o que se discute é a pertinência de um órgão regulador estar à frente de atividades de fomento junto a entes que são por ele regulados e fiscalizados.

231. Embora o Profaa conste expressamente entre as atribuições da nova SAC/PR, não está claro no texto da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011) e do Decreto 7.476/2011 até que ponto a

nova Secretaria irá assumir as atribuições de fomento da aviação civil. O inciso VI do art. 24-D da Lei 10.683/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011, dispõe que compete à SAC/PR ‘administrar recursos e programas de desenvolvimento da infraestrutura de aviação civil’. O inciso III do mesmo artigo dispõe que cabe à SAC/PR ‘formular e implementar o planejamento estratégico do setor, definindo prioridades dos programas de investimento’.

232. *No Decreto que aprovou a Estrutura Regimental da nova Secretaria, existe apenas a previsão de que caberá à Secretaria de Política Regulatória da Aviação Civil ‘propor, em conjunto com as demais Secretarias, políticas, diretrizes e orientações para a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento da aviação civil’ (art. 7º, inciso VIII). Não existe previsão expressa para execução de políticas ou gestão de programas relacionados à capacitação de recursos humanos.*

233. *Embora as competências genericamente colocadas na legislação da nova SAC/PR não sejam incompatíveis com essa ideia, a falta de previsão mais clara pode significar que as ações de fomento voltadas à formação de recursos humanos para a aviação civil não seriam prioritárias para a nova Secretaria. Assim, caberá ao Tribunal acompanhar o desdobramento da questão, com a implementação efetiva da nova SAC/PR, e avaliar oportunamente as medidas mais apropriadas a serem adotadas.*

3.15 Segurança

234. *Durante a auditoria operacional realizada na Anac no ano de 2008, a principal preocupação da Agência na área de segurança, especialmente de segurança operacional (safety), era a auditoria que seria realizada pela Organização de Aviação Civil Internacional (Oaci) no mês de maio de 2009, como parte do Universal Safety Oversight Audit Program.*

235. *Após os maiores acidentes da aviação brasileira – voos 1907 da GOL, em outubro de 2006, e 3054 da TAM, em julho de 2007 –, do chamado caos aéreo, entre o final de 2007 e início de 2008, e da troca de toda a diretoria da Anac no mesmo período, havia sérios receios quanto ao desempenho do Brasil, especialmente da agência reguladora, na auditoria da Oaci.*

236. *Conforme descrito no relatório de auditoria (seção 17, fl. 190, parágrafo 385), a Anac havia contratado consultoria para melhor se preparar para a auditoria, e procurava se antecipar resolvendo pendências que seriam questionadas pela Oaci.*

237. *Conforme descrito no Relatório de Atividades da Anac relativo ao ano de 2009 (disponível em http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/relatorio_atividade_anac.pdf), a Agência obteve 84% de conformidade em quase 700 protocolos auditados pela Oaci. Foram avaliadas as áreas de Habilitação (95%), Segurança Operacional (90%), Infraestrutura Aeroportuária (76%) e Aeronavegabilidade (89%).*

238. *Além da Anac (que representa cerca de 70% dos protocolos avaliados), foram auditados o Decea e o Cenipa. A nota global do Brasil ficou em 86,5%, cerca de 40% acima da auditoria anterior realizada em 2000 (fls. 193-200, Anexo 9).*

239. *Apesar da falta de tempo para analisar com mais profundidade a questão durante a inspeção, foi verificado que a Anac sofreu grande perda de pessoal desde a realização da auditoria da Oaci, conforme visto na subseção 3.4 deste relatório. Os militares remanescentes do DAC que ainda atuavam na Anac, a maior parte deles na área de segurança de voo, retornaram ao Comaer. Além disso, as gerências regionais foram extintas e os quadros das unidades regionais ainda existentes foram muito reduzidos.*

240. *Em decorrência desses problemas com pessoal e mudança estrutural, é possível que a atuação da Agência na área de segurança de operacional (safety), especialmente as atividades de fiscalização, que envolvem as Superintendências de Segurança Operacional (SSO), Aeronavegabilidade (SAR) e Infraestrutura Aeroportuária (SIA), tenha sido impactada negativamente. Desse modo, propõe-se, como tema para futura atuação do Tribunal, avaliar a atividade fiscalizadora da Anac relativa à segurança operacional, em especial quanto à efetividade*

da aplicação de sanções pela Agência, conforme proposto no parágrafo 447 do relatório de auditoria (fl. 197).

3.16 Poder Sancionador da Anac

241. *O relatório de auditoria registrou que a ausência de previsão de multas para infrações quanto às zonas de proteção de aeródromos era grande limitador da atuação da Agência na promoção das condições de segurança operacional no entorno dos aeródromos. O exemplo mais grave é a constante presença de lixões nas proximidades dos sítios aeroportuários, atraindo aves de grande porte (como urubus), agravando seriamente o perigo aviário, uma das maiores causas de acidentes e incidentes na aviação (seção 18, fls. 194-197).*

242. *Em razão disso, foi proposta determinação para que a Anac adotasse providências para normatizar as sanções para irregularidades relacionadas às zonas de proteção de aeródromo (fl. 197, parágrafo 446, e fl. 201, parágrafo 473, I, A12).*

243. *Durante reunião com dirigentes da SIA, foi fornecido à equipe de inspeção o Despacho Decisório 7/MD, de 22/4/2009, do Ministério da Defesa, o qual aprova o Parecer 143/Conjur-MD/2009. Esse Parecer trata de conflito negativo de competência levantado pela Anac sobre suas atribuições regulatórias quanto às zonas de proteção de aeródromo.*

244. *Em síntese, a Consultoria Jurídica do MD conclui, com a anuência do Ministro da Defesa, que – como as zonas de proteção de aeródromos estão relacionadas à segurança da navegação aérea, atividade que compõe o sistema de controle do espaço aéreo, a qual permaneceu expressamente sob a égide do Comaer – o Comando da Aeronáutica é a autoridade competente para regular e fiscalizar as zonas de proteção de aeródromo, e não a Anac.*

245. *Com efeito, a Portaria Normativa 1887, do Ministério da Defesa, de 22/12/2010, estabeleceu as diretrizes para mitigação do risco aviário e a competência do Comando da Aeronáutica para identificar os focos de atração de aves fora do sítio aeroportuário, bem como efetuar a avaliação prévia de projetos ou atividades com potencial atrativo de aves, e a Portaria 249/GC-5, de 6/5/2011, do Comando da Aeronáutica, que aprovou a edição do PCA-3-2 – ‘Plano Básico de Gerenciamento de Risco Aviário - PGRA’ –, estabelecendo as restrições ao uso do solo nos raios de 9 e 20 quilômetros ao redor dos aeródromos.*

246. *Há que se considerar também a recente atuação do Tribunal, conforme o Acórdão 1.103/2010-TCU-Plenário, de 19/5/2010, relativo ao TC 010.692/2009-2, que tratou do levantamento de Auditoria de Natureza Operacional relacionado a operação, segurança, regulamentação, fiscalização e controle da aviação civil, tendo sido expedidas recomendações ao Ministério da Defesa e à Anac.*

247. *Nesse novo contexto, a proposta originalmente formulada não é mais necessária. Não obstante, considerando a recente definição de atribuições e a relevância do tema para a segurança operacional da aviação, propõe-se, como tema para futura atuação do Tribunal, avaliar a realização de auditoria sobre o desempenho do Comaer no que diz respeito à regulação e à fiscalização das zonas de proteção de aeródromo e congêneres, inclusive em relação ao perigo aviário, assunto que foi abordado no TC 010.692/2009-2 (Acórdão 1.103/2010-TCU-Plenário), e objeto da Resolução - Conac 003, de 23/9/2010.*

4. Análise das Propostas Formuladas na Auditoria Operacional no Sistema de Aviação Civil Brasileiro – TC 014.799/2007-0

4.1 Planejamento do Sistema de Aviação

248. *Nos autos do TC 014.799/2007-0, ao abordar o tema relativo ao planejamento do Sistema de Aviação Civil, a equipe de auditoria demonstrou que houve interrupção do planejamento do setor aéreo, provocando sua desatualização. Além disso, foi verificado que o planejamento do setor aéreo não estava integrado com os demais modais de transporte, assim como não estavam*

integrados os planejamentos dos subsistemas do setor, situação agravada pelo fato de os documentos de planejamento carecerem de maior transparência e fundamentação.

4.1.1 Planos Aerooviários Nacional e Estaduais

249. Especificamente na subseção 3.2 (fl. 353, parágrafo 108), a equipe de auditoria operacional mencionou que, apesar de estarem em elaboração a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) e o Plano Aerooviário Nacional (PAN), havia lacunas de planejamento que afetavam a visão de futuro da aviação civil. As incertezas sobre as diretrizes gerais para o setor, segundo a equipe, afetariam o planejamento dos respectivos subsistemas e dos Planos Aerooviários Estaduais (PAE) e Planos Diretores Aeroportuários (PDir). Por fim, destacou que o planejamento da infraestrutura aeroportuária apresentava oportunidades de melhoria, em especial quanto à integração do setor com outras modalidades de transporte.

250. Deste modo, a equipe propôs recomendar que a Anac considerasse a intermodalidade dos transportes na elaboração da proposta do Plano Aerooviário Nacional e na aprovação de revisão dos Planos Aerooviários Estaduais, conforme o inciso XLVII do art. 8º da Lei 11.182/2005, c/c o item 1.2.1 da Resolução - Conac 009/2007 (fl. 376-A, parágrafo 319, e fl. 377-A, parágrafo 328, III, b).

251. Conforme depoimento obtido na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA/Anac) pela atual equipe de inspeção, essa recomendação perdeu completamente o objeto para ser endereçada à Anac. Tal competência passou para a SAC/PR, conforme o art. 24-D da Lei 10.683, de 28/5/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), prevendo em seu inciso II a consideração da intermodalidade de transportes na elaboração de estudos e projeções para o setor e na formulação e implementação do respectivo planejamento estratégico, objeto do inciso III do mesmo artigo.

252. Além disso, deve-se considerar que:

a) o inciso XLVII do art. 8º da Lei 11.182/2005, citado na recomendação original, foi expressamente revogado pelo inciso III, do art. 69, da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011);

b) entre as competências da Anac previstas no art. 8º da Lei 11.182/2005, a relativa à aprovação dos planos aerooviários estaduais, constante do inciso XXII do mesmo artigo, foi retirada na nova redação dada pelo art. 53 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), sendo mantida apenas a aprovação dos planos diretores dos aeroportos;

c) a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), aprovada pelo Decreto 6.780/2009, já prevê como ação estratégica da Infraestrutura Aeroportuária Civil a promoção da intermodalidade dos transportes, buscando a constante integração do planejamento do setor de aviação civil com o dos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.

253. Assim, tendo em vista que o objeto da recomendação já foi inserido entre as competências da SAC/PR previstas na Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), e detalhadas no art. 1º do Anexo I do recente Decreto 7.476/2011, a presente recomendação não é mais necessária.

4.1.2 Articulação dos Planos e Agentes do Sistema

254. Ainda sobre o planejamento do Sistema de Aviação Civil, a equipe de auditoria operacional mencionou que a articulação efetiva dos planos depende da relação institucional dos agentes para que se obtenha o melhor resultado. Destacou ainda que os normativos que definiram as competências dos agentes não acompanharam a mudança da estrutura do sistema de aviação civil, gerando confusão, omissão e sobreposição de responsabilidades. A desatualização das ações e diretrizes do IV Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil (IV PDSAC) e a falta de coordenação exigida para um sistema com atividades tão interdependentes, entre outros fatores, teriam levado os diversos agentes a conduzirem seus planejamentos isoladamente, sem uma orientação estratégica voltada para o sistema (subseção 3.3, fls. 356-357, parágrafos 133 a 137).

255. Assim, diante da falta de revisão do IV PDSAC, da morosidade na elaboração do PAN e das peculiaridades da estrutura do sistema de aviação civil, que teriam contribuído de maneira decisiva para a desarticulação dos planejamentos do setor aéreo, a equipe propôs recomendar ao Ministério da Defesa, com base nas competências previstas para o Ministério nas letras 'x'e 'z'do inciso V do art. 14 da Lei 9.649/1998 (fl. 377-A, parágrafo 328, II):

a) o fortalecimento dos mecanismos de articulação institucional utilizados pela Secretaria de Aviação Civil, então vinculada àquele Ministério, para tornar eficaz sua competência de harmonizar os planos de aviação civil, prevista à época no inciso VII do art. 26 do Anexo I do Decreto 6.223/2007;

b) a adoção de providências para que fosse definida em norma a responsabilidade dos agentes de planejamento do sistema de aviação civil; e

c) a definição da estrutura de planejamento da aviação civil, de forma que discorresse sobre os recursos humanos, a infraestrutura aeroportuária e aeronáutica, tendo em vista a desatualização do IV PDSAC.

256. É importante frisar que as letras 'x'e 'z' do inciso V do art. 14 da Lei 9.649/1998, com a redação dada pela Medida Provisória 2.216-37, de 2001, tratam das competências do Ministério da Defesa quanto à política aeronáutica nacional e à infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária. Essas competências foram alteradas pelo inciso I do art. 24-D da Lei 10.683, de 28/5/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), que prevê entre as competências da Secretaria de Aviação Civil vinculada à Presidência da República (SAC/PR):

I - *formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa;*

II - *elaborar estudos e projeções relativos aos assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil e sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, ao longo de eixos e fluxos de produção, em articulação com os demais órgãos governamentais competentes;* (grifo nosso)

257. Além disso, o art. 49 da Lei 12.462/2011 prevê expressamente que 'são transferidas as competências referentes à aviação civil do Ministério da Defesa para a Secretaria de Aviação Civil'.

258. Também o Decreto 6.223/2007 foi expressamente revogado pelo art. 6º do Decreto 7.364, de 23/11/2010. Porém, os dispositivos desse Decreto relacionados à Secretaria de Aviação Civil, então vinculada ao Ministério da Defesa, foram revogados pelo Decreto 7.476, de 10/5/2011, que aprova a estrutura regimental da SAC/PR, em decorrência da edição da Medida Provisória 527/2011, convertida posteriormente na Lei 12.462/2011. As recomendações, portanto, não seriam mais dirigidas ao Ministério da Defesa, e sim à SAC/PR.

259. Já o art. 1º do Anexo I do Decreto 7.476/2011 estabelece expressamente como competências da SAC/PR a de *formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa, bem como a elaboração de estudos e projeções e a formulação do planejamento estratégico das citadas áreas. Tal disposição, coerente com disposto no art. 24-D da Lei 10.683, de 28/5/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), torna desnecessárias as recomendações anteriormente propostas.*

4.1.3 Transparência no Planejamento

260. Considerando que a publicidade e a transparência dos planos e estudos do setor aéreo contribuem para o entendimento e o aprimoramento do planejamento em si, a equipe de auditoria propôs recomendar que a Anac disponibilizasse para consulta pública, com base no princípio da

publicidade previsto no caput do art. 8º da Lei 11.182/2005, as pesquisas e os estudos elaborados pela Agência (subseção 6.2, fl. 376-A, parágrafo 316, e fl. 377-A, parágrafo 328, III, c).

261. Em consulta à página da Anac na internet em 29/6/2011, observou-se que, na parte relativa à transparência, todas as audiências e consultas públicas contêm notas técnicas (2007), exposições de motivos (2008) ou justificativas (de 2009 em diante), o que, conforme a Assessoria Técnica (Astec) ligada à Presidência da Anac, atende à necessidade de disponibilização dos estudos e pesquisas que teriam levado à elaboração das minutas dos atos objeto da audiência ou consulta.

262. Além disso, a Astec comunicou que a Instrução Normativa - Anac 18, de 17/2/2009, estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da Agência. Relativamente às audiências, o parágrafo único do art. 6º prevê que 'o Relatório de Análise das Contribuições elaborado pela(s) área(s) responsável(is) pela condução do assunto será também disponibilizado no sítio da Anac após a publicação do ato administrativo correspondente no Diário Oficial da União'. Igual procedimento deve ser observado em relação às consultas públicas, conforme o art. 9º daquela Instrução.

263. Assim, estando disponibilizadas no site da Anac as justificativas relativas às audiências e consultas públicas, com elementos que demonstram os estudos e pesquisas realizados, e considerando que nas resoluções editadas é possível, a partir da leitura da ata da diretoria da respectiva data de aprovação, identificar as audiências em que os assuntos nelas tratados foram discutidos, a equipe entende desnecessária a manutenção da recomendação.

4.2 Do Planejamento à Operação

4.2.1 Processo e Determinação da Capacidade Aeroportuária para Emissão de Pareceres de Hotran

264. A efetiva operação de uma linha de transporte aéreo depende da aprovação de horário de transporte (Hotran), que é uma autorização específica, emitida pela Anac. Nesse processo são definidos elementos como numeração do voo, tipo de serviço a ser prestado, empresa prestadora, localidades atendidas, frequências de ida e volta, número de assentos oferecidos, entre outros.

265. Conforme assinalado nas seções 4.2 e 6.3 do relatório (fls. 363-A e 376-A), foram identificadas pela equipe de auditoria operacional deficiências no tocante à autorização e monitoramento de Hotran, bem como a ausência de metodologia clara e dos registros de aferição da capacidade que embasassem a autorização ou a modificação das Hotran. Segundo a equipe, a definição de parâmetros e métodos de análise e de aferição da capacidade é importante para garantir isonomia de tratamento das solicitações de Horários de Transporte.

266. Diante dessas deficiências, algumas delas reconhecidas à época pelos próprios gestores (fls. 374-A a 375-A, parágrafos 285 a 298), a equipe propôs:

- determinar à Anac que estabelecesse norma geral sobre os parâmetros aceitáveis de operação nos aeroportos (fl. 378-A, parágrafo 328, I, a);

a) recomendar à Anac que instituisse em conjunto com a Infraero formas de registrar os cálculos e procedimentos utilizados para determinar a capacidade e as motivações para a autorização de Hotran (fl. 378-A, parágrafo 328, III, a); e

b) recomendar à Infraero a normatização dos procedimentos de cálculo da capacidade aeroportuária com base em parâmetros técnicos (fl. 378-A, parágrafo 328, IV).

267. A atual equipe de inspeção confirmou que a sistemática para confecção e aprovação de Hotran ainda é normatizada pela Instrução de Aviação Civil 1223, aprovada pela Portaria - DAC 033/DGAC, de 19/1/2000, e pela Portaria DGAC 692/1999. Observou também que a Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado (SRE) opera o módulo Hotran Eletrônico, integrante do Sintac, por intermédio da Gerência de Operações de Serviços Aéreos (Gope). A fiscalização do seu cumprimento é feita pela Gope com base na Portaria - DAC

569/GC5, de 5/9/2000, servindo-se dos dados fornecidos pela Gerência de Análise Estatística e Acompanhamento de Mercado (Geac).

268. A competência para autorização de Hotran, que é da SRE conforme o art. 39, incisos XVI e XVII, do Regimento Interno da Anac (alterado pela Resolução - Anac 110, de 15/9/2009), foi delegada ao Gerente da Gope conforme o art. 3º da Portaria - SRE 576, de 15/4/2010, não sendo mais necessária a aprovação dos Hotran pela Diretoria. A Gope funciona como Secretaria da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (Comclar).

269. Houve melhorias em relação à situação evidenciada pelo relatório de auditoria, especificamente no que diz respeito ao registro das motivações para autorização de Hotran.

270. Foi observado que as informações sintéticas referentes à tramitação das solicitações e autorizações dos Hotran são atualizadas diariamente no site da Anac. Além disso, foi verificado que consta sistema Hotran Eletrônico a motivação para a aprovação ou restrição do Hotran por cada órgão técnico componente da Comclar, sendo os dados analíticos de cada solicitação disponibilizados pela internet especificamente para a requerente, por intermédio de senha e acesso específicos.

271. Apesar de ser possível notar uma evolução quanto à motivação presente nas manifestações dos membros consultivos do Comclar, esses pareceres ainda não fornecem dados relevantes quanto às capacidades utilizadas e disponíveis dos componentes de infraestrutura que podem ser impactados pela autorização do Hotran, como terminal de passageiros, pátio, pista e espaço aéreo. Tais dados somente existem em relação ao Aeroporto de Guarulhos, por determinação da Associação Internacional de Transporte Aéreo (Iata), e mesmo assim são disponibilizados apenas duas vezes ao ano, por serem referenciados à temporada de inverno e verão no hemisfério norte.

272. Para exemplificar, os dados de capacidade relativos ao componente espaço aéreo não são disponibilizados pelo Decea, que apenas aprova ou faz restrições à solicitação, oferecendo, contudo, horários alternativos, o que demonstra haver internamente alguma forma de controle dessa capacidade. A Infraero, outrossim, também não fornece essas informações em seus pareceres.

273. Como observado no relatório de auditoria (fl. 366), nos pareceres sobre Hotran e nos registros dos aeroportos inexistem memória de cálculo ou indicação do procedimento adotado para determinar os diferentes aspectos da capacidade aeroportuária. Também não há normativo da Anac que faça constarem essas informações nas manifestações dos membros do Comclar.

274. Dados referentes às capacidades dos componentes são insumos essenciais aos cálculos utilizados para fundamentar as manifestações quanto à aprovação de um pedido de Hotran. Entende-se que, por esse motivo, a presença dessas informações aperfeiçoaria o registro, pela Anac, dos pareceres emitidos pelos membros do Comclar, em favor do princípio da transparência.

275. Além disso, a definição de parâmetros e métodos de análise e aferição de capacidade é importante para garantir isonomia de tratamento das solicitações de Hotran. A falta dessa definição pode prejudicar a imparcialidade necessária para esse processo, correndo-se o risco de que as análises de capacidade sejam feitas sem critérios objetivos, com base na experiência pessoal.

276. Essas informações sobre capacidade utilizada e disponível são também importantes para que os órgãos e entidades do sistema de aviação civil dimensionem a demanda atual e futura e providenciem os investimentos necessários a curto, médio e longo prazo. Também permitiria aos órgãos de controle o acompanhamento desses investimentos, e eventualmente até a proposição de ajustes à forma de financiá-los, para evitar tempestivamente que a capacidade de cada componente do sistema seja comprometida.

277. Já existem ações, adotadas tanto pela Infraero quanto pela Anac, que visam aprimorar a questão do acompanhamento e controle feito sobre a alocação de slots e a autorização de Hotran.

278. A Infraero passou a seguir o Estudo 01/(Ostensivo)/GPAN-2/DOGP/DO de 5/3/2010, que trata de Metodologia para Avaliação de Capacidade de Terminais de Passageiros, conforme determinação da Informação Padronizada IP 109/DO/1/6/2010 da Diretoria Executiva da empresa. Destaque-se, ainda, o Simulador CAST (desenvolvido pelo Airport Research Center GmbH), atualmente em implementação, que tem como objetivo a determinação da capacidade dos terminais de passageiros.

279. A Anac, por sua vez, está adquirindo um sistema para planejamento de capacidade aeroportuária e alocação de slots denominado SCORE (Processo 60800.007117/2011-91). Segundo a Gope/SRE, mesmo diante das restrições de alguns aeroportos do país e da carência de capacidade aeroportuária, é possível a melhor utilização da infraestrutura existente com sistemas desse tipo, já utilizados com sucesso por outros países, possibilitando o crescimento da aviação civil sem a necessidade de ampliação da infraestrutura aeroportuária no curto prazo.

280. Apesar dessas melhorias na forma como são efetuados os cálculos de capacidade, no âmbito da Infraero, e quanto à explicitação das motivações constantes dos pareceres emitidos pelos membros do Comclar quanto às autorizações de Hotran, nota-se, nesses pareceres, a ausência de dados referentes às capacidades utilizadas e disponíveis dos componentes de infraestrutura impactados pela autorização de Hotran. Essas informações poderiam subsidiar uma análise mais completa da Comclar no sentido de verificar se o horário de transporte está em concordância com a capacidade de infraestrutura aeroportuária e aeronáutica.

281. Em vista disso, e a fim de aprimorar a transparência e a isonomia no processo de autorização de Hotran, entende-se pertinente manter, com alterações, a proposta de recomendação feita na auditoria (fl. 378-A, parágrafo 328, III, a). Desse modo, considerando-se a competência da Agência para regular as autorizações de horários de pouso e decolagens de aeronaves civis, insculpida no art. 8º, inciso XIX, da Lei 11.182/2005, propõe-se **recomendar à Anac que adote ações destinadas a aprimorar os pareceres conclusivos emitidos pelos membros da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (Comclar) por ocasião dos pedidos de autorização ou alteração de Horários de Transporte, de forma que nesses pareceres constem dados relativos às capacidades utilizadas e disponíveis dos componentes a serem impactados pela autorização solicitada, considerando-se o escopo de atuação de cada membro.**

282. Com relação à determinação e recomendação citadas nos itens 'a' e 'c' do parágrafo 266, não obstante a implementação dos sistemas adotados pela Infraero e pela Anac para o cálculo das capacidades e melhor aproveitamento da infraestrutura aeroportuária, e a existência de regras relacionadas a slots (Resolução – Anac 2/2006) e a Hotran (Portaria - DAC 569/GC5/2000), a própria Anac ainda vê oportunidades de melhoria. Na Nota Técnica 6/2011/Gope/SRE, de 30/5/2011 (fls. 270-279), a Gope, ao expor a estruturação do processamento mensal para aplicação do art. 15 da referida Portaria DAC quanto ao monitoramento e fiscalização de Hotran, solicita ao Superintendente da SRE orientações sobre a forma de aplicação de medidas administrativas para dar maior agilidade aos processos de cassação de Hotran e/ou dos voos delas constantes.

283. Por isso, o Tribunal deve reforçar a necessidade de a Anac fiscalizar a efetiva utilização dos Hotran pelas empresas aéreas para evitar a operação rotineira de voos fora das condições estabelecidas, conforme será abordado na subseção seguinte.

4.2.2 Operação Sistemática em Atraso

284. Conforme assinalado na seção 4.3 do relatório (fl. 366-A), a equipe de auditoria demonstrou estatisticamente que, além dos elevados índices de atraso constatados nos aeroportos de Brasília e Guarulhos, havia voos operando sistematicamente atrasados, desrespeitando as condições autorizadas, bem como os padrões de pontualidade (de 15 minutos) estabelecidos na Instrução de Aviação Civil (IAC) 1502-0699, aprovada pela Portaria - DAC 366/DGAC, de 8/6/1999. Os gestores da Infraero, pronunciando-se quanto ao relatório preliminar da equipe, argumentaram

que a queda nos índices de pontualidade não decorreu da redução de disponibilidade nos aeroportos, e que as práticas de análises de solicitação de voo não foram alteradas (fl. 375-A, parágrafo 299).

285. Ressaltando a ausência de pronunciamento da Anac quanto ao relatório preliminar, a equipe de auditoria não vinculou a queda na pontualidade à omissão da Infraero. Apenas destacou que a falta de métodos para a realização de análises de autorização de Hotran poderia contribuir, em conjunto com outros fatores, para a sobrecarga dos terminais aeroportuários. Por fim, considerando evidente que a fiscalização do cumprimento de Hotran não estava sendo efetiva, a equipe julgou importante determinar à Anac que, conforme o inciso XXXV do art. 8º da Lei 11.182/2005, coibisse os atrasos sistemáticos nos voos regulares domésticos e internacionais (fl. 377, parágrafos 327 e 328, I, b).

286. Segundo informado pela SRE à atual equipe de inspeção, a Resolução - Anac 141, expedida em 9/3/2010, trouxe melhorias no atendimento aos passageiros. A norma fundamenta-se no mesmo inciso XXXV do art. 8º da Lei 11.182/2005, e trata das condições gerais de transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros, dispondo sobre o dever de assistência em tais ocasiões.

287. Quanto aos índices de pontualidade, a SRE informou que já existe uma minuta de resolução, e em breve será realizada a respectiva audiência pública, para alterar os indicadores previstos na IAC 1502-0699, que estabelece procedimentos para avaliação da regularidade, da pontualidade e da eficiência operacional das empresas brasileiras de transporte aéreo regular. No entanto, a escassez de infraestrutura é sempre utilizada como argumento para os atrasos.

288. Por todo o exposto, a equipe de inspeção considera que a Resolução - Anac 141/2010 representa apenas uma das formas de coibir os atrasos.

289. A despeito de haver uma resolução em estudo sobre os indicadores de pontualidade que substituirá a IAC 1502-0699 e da Nota Técnica 6/2011/Gope/SRE, de 30/5/2011 (fls. 270-279), e considerando que o Tribunal já determinou à Anac a realização de estudos acerca de medidas para reduzir as causas de atrasos e cancelamentos de voos (subitem 9.1.2.2 do Acórdão 1.103/2010-TCU-Plenário), a equipe entende que a Agência ainda carece de uma forma efetiva e sistemática de fiscalização e monitoramento do cumprimento dos slots alocados e Horários de Transporte (Hotran) autorizados para evitar a operação rotineira de voos fora das condições estabelecidas.

290. É função da Agência, em decorrência do disposto no inciso XXXV do art. 8º da Lei 11.182/2005, reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis. Sem que haja uma sistemática de fiscalização e monitoramento do cumprimento dos slots alocados e Horários de Transporte (Hotran) autorizados, pode tornar-se prejudicado o pleno cumprimento dessa imposição legal.

291. Diante disso, entende-se pertinente **recomendar à Anac que estabeleça uma forma efetiva e sistemática de fiscalização e monitoramento do cumprimento dos slots alocados e dos Horários de Transporte (Hotran) autorizados, com o objetivo de evitar a operação rotineira de voos fora das condições estabelecidas.**

5. Conclusões

292. Em 2006, evidenciou-se uma crise no sistema nacional de aviação civil (que ficou popularmente conhecida como 'Apagão Aéreo'), caracterizada por imensas filas e inúmeros atrasos de voos ocorridos nos aeroportos brasileiros nos últimos meses daquele ano. Esta situação ensejou a iniciativa deste Tribunal que, por meio de levantamento no sistema de tráfego aéreo, decidiu iniciar uma auditoria tendo como escopo o próprio sistema de tráfego aéreo. Entretanto, com o acidente da aeronave da empresa TAM em 17/7/2007, o escopo foi ampliado mediante solicitação do Exmo. Sr. Ministro Augusto Nardes, em 25/7/2007, passando a abranger questões estruturais mais amplas.

293. Em função disso, nos anos de 2007 e 2008, no âmbito do TC 014.799/2007-0, realizou-se auditoria operacional com o objetivo de avaliar a estrutura e as ações da União voltadas ao planejamento do sistema de aviação civil brasileiro. Entre os achados daquela auditoria, encontram-se: a) desatualização do planejamento do setor; b) omissões e sobreposições quanto à responsabilidade pelo planejamento setorial; c) falhas na articulação entre as entidades do setor; d) falta de transparência no planejamento; e) desconsideração da intermodalidade no planejamento; f) falta de transparência e de procedimentos regulamentados para a concessão de Hotran; e g) elevados índices de atrasos em voos, em alguns aeroportos.

294. Ademais, já naquela época a equipe notara que a concentração de voos em alguns aeroportos, aliada ao forte crescimento da demanda por serviços de transporte aéreo, gerava congestionamentos da infraestrutura de aviação civil (fl. 338-A do TC 014.799/2007-0).

295. Por sua vez, nos anos de 2008 e 2009 foi realizada pelo TCU auditoria na Agência Nacional de Aviação Civil, já nos autos deste TC 012.342/2008-5, com o propósito de conhecer a missão e a estrutura da entidade e identificar pontos relevantes para futuras atuações do controle externo, bem como verificar a atuação da Agência no exercício de suas atribuições de fiscalização relacionadas à prestação dos serviços de transporte aéreo.

296. Encontram-se entre os achados dessa auditoria feita na Anac: a) existência de funcionários da Infraero no quadro da Agência; b) limitações quanto aos sistemas informatizados utilizados; c) descumprimento de norma legal que estabelece que a sede da Anac deve se concentrar em Brasília; d) gestão inadequada de documentos; e) desorganização no Registro Aeronáutico Brasileiro; f) falhas no acompanhamento econômico-financeiro das empresas de transporte aéreo; g) dificuldades na fiscalização da Infraero pela Anac; h) falta de definição quanto ao modelo de delegação da infraestrutura aeroportuária à iniciativa privada; i) inadequação do modelo de regulação das tarifas aeroportuárias; e j) inexistência de previsão de multas para a infrações relativas à infraestrutura aeroportuária.

297. Tendo em vista que as propostas de encaminhamento relativas a este TC 012.342/2008-5 foram expedidas em 7/5/2009, e as relativas ao TC 014.799/2007-0, em 23/2/2010, e tendo-se em consideração o despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar acostado à fl. 205, combinado com o voto condutor do Acórdão 2.932/2010-TCU-Plenário (fl. 420 do TC 014.799/2007-0), procedeu-se à realização de inspeção destinada a atualizar as propostas formuladas nessas duas auditorias. Ademais, a inspeção teve como objetivo identificar pontos relevantes para atuação do controle externo no que tange à regulação exercida pela Anac.

298. Constatou-se, no âmbito da inspeção, que relevantes alterações na legislação e na regulamentação setorial ocorreram desde o término das duas auditorias. Os contornos de um novo modelo de governança setorial foram delineados com a edição, em 18/3/2011, da Medida Provisória 527 que, entre outros objetivos, criou, com status de ministério, a Secretaria de Aviação Civil (SAC/PR), subordinada diretamente à Presidência da República. A referida MP foi convertida, posteriormente, na Lei 12.462, de 5/8/2011.

299. Entre as competências da nova Secretaria, destacam-se a responsabilidade pela formulação, coordenação e supervisão das políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil. Além disso, cabe à SAC/PR, entre outras atividades, formular e implementar o planejamento estratégico do setor, elaborar estudos e projeções, elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária e coordenar os órgãos e entidades integrantes do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa.

300. Com a criação da SAC/PR, diversas propostas formuladas nas auditorias anteriores, especialmente aquelas voltadas a aspectos de políticas públicas e planejamento para o setor de aviação civil, ou perderam o objeto, ou deixaram de ser oportunas. Isso em função do pouco tempo

de existência da Secretaria de Aviação Civil, que – pode-se dizer – ainda se encontra em fase de estruturação.

301. Adicionalmente, as seguintes determinações e recomendações propostas nas duas auditorias deixaram de ser necessárias, quer pela adoção de medidas pelos órgãos e entidades a que seriam endereçadas, quer pela posterior edição de legislação e normas, além da proposição de projetos de lei que interferiram nos assuntos tratados nas propostas:

- a) determinações à Anac, Aneel, Antaq e ANTT quanto às audiências e consultas públicas serem efetuadas por intermédio de evento presencial (parágrafo 105);
- b) determinação à Anac no sentido de que todos os documentos originados e motivados por um processo de fiscalização constassem do mesmo processo (parágrafo 113);
- c) determinação para que o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República avaliassem a melhor definição de serviço aéreo público (parágrafo 139);
- d) determinação à Anac sobre procedimentos relativos à concessão e à autorização de serviços aéreos públicos, inclusive a análise prévia dos atos constitutivos (parágrafo 146);
- e) determinação à Anac para adoção de práticas regulatórias com vistas a evitar problemas decorrentes da descontinuidade dos serviços aéreos regulares e no transporte regional (parágrafo 158);
- f) recomendação para que o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República propusessem alterar o CBA quanto à garantia do serviço adequado aos usuários do transporte aéreo (parágrafo 166);
- g) determinação ao Ministério da Defesa, à Secretaria de Aviação Civil daquele Ministério, ao Conac e à Anac para que realizasse estudos a respeito de aeródromos públicos (parágrafo 175);
- h) determinação para que a Anac se abstivesse de firmar convênios para administração de aeródromos com a iniciativa privada (parágrafo 180);
- i) recomendação para que a Anac buscasse formalizar instrumento adequado para melhor detalhar as atribuições da Infraero (parágrafo 190);
- j) recomendação para que o Ministério da Defesa e a Secretaria de Aviação Civil daquele Ministério definissem os aeroportos a serem explorados pela iniciativa privada (parágrafo 197);
- k) determinação para que a Anac, na elaboração da nova metodologia tarifária então em estudo, obedecesse aos incisos III a VI do art. 11 do seu Regulamento (parágrafo 208);
- l) recomendação para que o Ministério da Defesa e a Casa Civil da Presidência da República revissem as atribuições da Anac sobre fomento da aviação civil, conflitantes com sua atribuição de regulação e fiscalização do setor (parágrafo 223);
- m) determinação para que a Anac adotasse providências para normatizar as sanções sobre irregularidades relacionadas às zonas de proteção de aeródromo (parágrafo 242);
- n) recomendação para que a Anac considerasse a intermodalidade dos transportes ao propor o Plano Aerooviário Nacional e ao rever os Planos Aerooviários Estaduais (parágrafo 249).

302. Destaque-se que algumas mudanças, especialmente na Anac, foram implementadas após o conhecimento, pelos auditados, das propostas constantes dos relatórios preliminares das auditorias operacionais encaminhadas à Agência, para comentários do gestor, o que é positivo e reflete o caráter colaborativo desse tipo de auditoria.

303. De um modo geral, a equipe de inspeção verificou significativa evolução em relação ao quadro vivenciado por ocasião daquelas auditorias operacionais e aos achados que motivaram a elaboração das respectivas propostas de encaminhamento.

304. A despeito dessas melhorias, verificou-se que persistem algumas deficiências anteriormente observadas. Conforme constatado no ano de 2007, a infraestrutura aeroportuária brasileira não

tem acompanhado o forte ritmo de crescimento da demanda, produzindo situações de estrangulamento do sistema evidenciadas pela perda de qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos. Nesse contexto, este trabalho de atualização reitera algumas constatações evidenciadas pelas equipes que atuaram tanto na auditoria que tratou do planejamento do sistema de aviação civil (2007-2008) quanto na auditoria destinada a conhecer a atuação da Anac (2008-2009).

305. Com base nas informações obtidas pela equipe de inspeção, a partir da análise das propostas anteriormente formuladas nas duas auditorias, e considerando-se o contexto atual da aviação civil, alguns achados foram confirmados, enquanto outros novos achados foram identificados. Diante disso, foram propostas determinações e recomendações pela equipe.

306. Ao avaliar os papéis da Ouvidoria e da Gerência Técnica de Relacionamento com os Usuários (GTRU), foram observadas falhas quanto à garantia de independência da Ouvidoria nas apreciações de manifestações e denúncias sobre a atuação da Anac, havendo a necessidade de criação de um canal específico a ela dedicado, de forma a assegurar-lhe a plena independência (parágrafo 43). Por sua vez, o sistema destinado ao registro e acompanhamento de manifestações e denúncias não voltadas à Ouvidoria apresentou limitações quanto ao fornecimento de informações gerenciais, evidenciando a necessidade, também, de ações destinadas a superar essas limitações (parágrafo 50).

307. Aspectos concernentes à Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC) também foram abordados nesta inspeção, tendo a equipe verificado que o Grupo de Trabalho do Projeto TFAC, criado pela Portaria - Anac 74, de 14/1/2011, está tratando da necessidade de adequações regulamentares, normativas e procedimentais relativas à Taxa, devendo, no entanto, o Tribunal ser informado quando houver a conclusão dos trabalhos decorrentes (parágrafo 57).

308. Quanto aos funcionários da Infraero ainda atuando na Anac, a equipe de inspeção entende que a Agência, apesar de ter oficializado em junho de 2009 a requisição dos 122 empregados daquela Empresa, deve avaliar, na condição de órgão regulador e fiscalizador, a conveniência de manter servidores requisitados originários de uma entidade regulada (Infraero) em seu quadro de pessoal (parágrafo 65).

309. Em relação aos sistemas de tecnologia da informação, a equipe de inspeção observou que parte da situação anteriormente verificada, que retratou limitações e desatualizações que comprometiam a consecução dos objetivos da Anac, já havia sido superada com a implementação dos módulos do Sistema Integrado de Aviação Civil (Sintac) e com a integração do Sistema de Aviação Civil (Saci). Persiste, no entanto, a necessidade de ser promovida a integração dos sistemas de apoio à fiscalização Sigia e Giaso, conforme a filosofia de gerenciamento de riscos (parágrafo 77). Propõe-se, ainda, recomendar que a Agência diminua o nível de terceirização em atividades consideradas críticas ou estratégicas em tecnologia da informação (parágrafo 80).

310. Sobre a persistência do funcionamento de superintendências da Anac em Brasília e no Rio de Janeiro, contrariamente ao disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei 11.182/2005, conforme destacado na auditoria de 2009, e diante do regresso ao Comando da Aeronáutica de todos os militares que lhe prestavam serviços, entende-se pertinente que a Agência apresente ao TCU uma forma de implementar providências destinadas ao cumprimento daquele dispositivo legal, o qual estabelece a sede e foro da Anac no Distrito Federal (parágrafo 99).

311. Quanto à regulamentação sobre acompanhamento econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços aéreos, a equipe de inspeção verificou que a mudança regulatória proposta pela SRE e exposta na subseção 3.11.3 trará avanços e deverá permitir o acompanhamento mais efetivo pelo órgão regulador. Propõe-se, contudo, que o TCU seja informado da evolução dessa nova regulamentação, inclusive sobre a realização de audiência pública que precederá a sua edição (parágrafo 155).

312. No que diz respeito à garantia da prestação do serviço adequado aos usuários do transporte aéreo, a equipe observou a implementação de medidas como a edição da Resolução - Anac 141, de 8/3/2010, tratando das condições gerais de transporte aplicáveis exclusivamente pelas empresas aéreas aos casos de atraso e cancelamento de voos e às hipóteses de overbooking, e o encaminhamento de projeto de lei ao Congresso Nacional alterando o CBA nas questões relacionadas à proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços aéreos.

313. Não se teve notícia, entretanto, do atendimento à determinação da Resolução - Conac 4, de 2/7/2008, no sentido de haver a identificação dos responsáveis por cada etapa e pelos procedimentos no curso de uma viagem, posto que os atrasos podem decorrer tanto da atuação da empresa aérea quanto do operador aeroportuário, do controle de tráfego aéreo ou mesmo de fatores externos, como por exemplo problemas meteorológicos. Diante disso, a equipe propõe que a Anac, o Decea e a Infraero, sob coordenação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, apresentem ao TCU um plano de ação para dar cumprimento à referida Resolução (parágrafo 172).

314. Quanto à determinação da capacidade aeroportuária para autorização de Horários de Transporte (Hotran), a equipe observou que o sistema Hotran Eletrônico já expõe a motivação para a aprovação ou restrição de Hotran pelos órgãos técnicos integrantes da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (Comclar). Apesar dessa evolução em relação ao quadro verificado na auditoria de 2008, os pareceres dos membros do Comclar ainda não fornecem dados relevantes quanto às capacidades utilizadas e disponíveis relativas aos componentes de infraestrutura que podem ser impactados pela autorização de Hotran.

315. Além da definição de parâmetros e métodos de análise e aferição de capacidade ser importante para garantir isonomia de tratamento nas solicitações de Hotran, é necessário também que os respectivos pareceres evidenciem as capacidades utilizadas e disponíveis dos componentes a serem impactados pela autorização solicitada, tendo sido proposta recomendação nesse sentido à Anac (parágrafo 281).

316. Quanto aos voos operados sistematicamente em atraso, que a equipe de auditoria de 2008 atribuiu, entre outros fatores, à falta de efetividade da fiscalização do cumprimento de Hotran, a atual equipe de inspeção entendeu que a Resolução 141/2010, editada pela Anac, representa apenas uma das formas de coibir os atrasos. Reforçando a percepção da auditoria original, a equipe propõe recomendar à Agência que estabeleça uma forma efetiva e sistemática de fiscalização e monitoramento do cumprimento dos slots alocados e de Hotran autorizados, com o objetivo de evitar a operação rotineira de voos fora das condições estabelecidas (parágrafo 291).

317. Entre as situações descritas no relatório de auditoria não superadas, e que dariam motivo à formulação ou renovação de determinações e recomendações, algumas foram impactadas pela nova estruturação do sistema de aviação civil, definido pela Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011). Contudo, muitas dessas propostas teriam que ser dirigidas à recém-criada SAC/PR, que ainda se encontra em fase de instalação. Por isso, entendeu-se que não deveriam ser formuladas propostas de determinação ou recomendação à nova Secretaria até a sua efetiva operacionalização.

318. Não obstante, deve-se atentar para a importância de enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentam, e ainda do presente relatório de inspeção à SAC/PR, de modo que as questões levantadas neste trabalho possam servir de subsídio à atuação da nova Secretaria.

319. Conforme mencionado na seção Escopo da Inspeção, a atual equipe limitou-se a visitar os órgãos e entidades diretamente ligados aos assuntos tratados nas determinações e recomendações propostas nas auditorias. Nos próximos trabalhos, recomenda-se fazer contato com outros stakeholders além dos visitados nesta inspeção para que se tenha uma percepção mais ampla do quadro ora existente no setor de aviação civil brasileiro.

320. Além da análise das propostas formuladas nas auditorias que a precederam, esta inspeção teve como escopo, à semelhança do que propunha a auditoria operacional efetuada na Anac, a indicação de pontos relevantes para o controle externo, no que tange à atuação da Agência na regulação do setor de aviação civil.

6. Possíveis Pontos de Controle

321. Diversas questões verificadas nas auditorias anteriores e na atual inspeção mostraram-se relevantes, mas não puderam ser plenamente exploradas em função do escopo desses trabalhos de fiscalização. Nada obstante, futuras fiscalizações do Tribunal poderão abordá-los, oportunamente, com a adequada profundidade.

322. Entende-se, com base nas informações verificadas nesta inspeção, que os seguintes temas devem ser considerados prioritários em fiscalizações a serem realizadas, no curto prazo, nas entidades que formulam políticas e regulam o setor de aviação civil:

a) aviação regional e atendimento às regiões remotas: está entre as atribuições expressas da nova SAC/PR, que, no entanto, encontra-se ainda em fase de instalação. A equipe entende que a proposta de encaminhamento formulada no relatório de auditoria não é oportuna e propõe que o Tribunal aguarde para avaliar a atuação da SAC/PR na formulação e implementação de políticas públicas para o setor (subseção 3.11.4, parágrafo 163);

b) planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária: com a transferência, para a SAC/PR, da competência para elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária, ouvida a Anac, conforme disposto no art. 24-D, inciso IV, da Lei 10.683/2003, com a redação dada pelo art. 48 da Lei 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011), e estando ela ainda em fase de instalação, seria oportuno o Tribunal aguardar até o início do próximo ano para avaliar a evolução desse quadro (subseção 3.12.1, parágrafo 177);

c) atividade fiscalizadora da Anac relativa à segurança operacional: considerando que, diante da redução de seu quadro de pessoal e da recente mudança estrutural, é possível que a atuação da Agência na área de segurança operacional tenha sido impactada negativamente, propõe-se que o Tribunal futuramente avalie essa atividade regulatória, em especial quanto à efetividade da aplicação de sanções (subseção 3.15, parágrafo 240);

323. Além disso, outros temas mostraram-se relevantes e poderão ser alvo de futuras fiscalizações:

a) Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB): importante conhecer o resultado de sindicâncias instauradas no âmbito da Agência quanto a possíveis falhas no RAB. Destaque-se a complexidade de procedimentos envolvidos e a função do Registro em 'assegurar a autenticidade, inalterabilidade e conservação de documentos inscritos e arquivados' expressa no art. 72, inciso III, da Lei 7.565/1986 (CBA) (subseção 3.10, parágrafo 137);

b) celebração de convênios para delegação da infraestrutura aeroportuária: agora é atribuição da nova SAC/PR, devendo ser acompanhado o andamento da questão e avaliada a oportunidade de ser realizado trabalho específico de fiscalização (subseção 3.12.2, parágrafo 187);

c) articulação entre a Anac e a Infraero para melhor detalhar as atribuições da estatal em instrumento formal definindo seus direitos e obrigações: tendo em vista o rearranjo institucional decorrente da criação da SAC/PR pela Medida Provisória 527/2011, posteriormente convertida na Lei 12.462/2011, o momento não é propício para efetuar uma fiscalização voltada ao tema; propõe-se ao TCU acompanhar os desdobramentos da matéria, considerando a relevância que os aeroportos administrados pela estatal têm para a infraestrutura aeroportuária brasileira, avaliando, oportunamente, a necessidade de se fazer fiscalização específica (subseção 3.12.3, parágrafo 193);

d) medidas regulatórias apropriadas para definir parâmetros de desempenho para os administradores aeroportuários: apesar de ser necessário que a Anac implemente medidas

regulatórias apropriadas para definir tais parâmetros, essas medidas dependem de uma definição quanto às políticas para o setor, a serem estabelecidas pela SAC/PR, conforme prevê o art. 1º, inciso I, do Anexo I ao Decreto 7.476/2011. Por isso, propõe-se ao TCU aguardar a definição das referidas políticas para avaliar, em futuras fiscalizações, a implementação dessas medidas pela Anac (subseção 3.12.3, parágrafo 194);

e) plano para definir os aeroportos a serem explorados pela iniciativa privada e plano de ação para tratar da administração aeroportuária: diante do novo quadro institucional decorrente da criação da SAC/PR e da proposição do Projeto de Lei do Senado 360/2011, propõe-se ao Tribunal acompanhar os desdobramentos da questão e avaliar oportunamente a melhor forma de atuação (subseção 3.12.4, parágrafo 204);

f) atividades de fomento da aviação civil pela Anac conflitantes com suas atribuições de regulação e fiscalização: embora as competências genericamente colocadas na legislação da nova SAC/PR tenham deslocado para ela a formulação de políticas de fomento, sem, contudo, serem precisas quanto a quem cabe a execução dessas políticas, propõe-se ao Tribunal acompanhar o desdobramento da questão, com a implementação efetiva da Secretaria, e avaliar oportunamente as medidas mais apropriadas a serem adotadas (subseção 3.14, parágrafo 233);

g) regulação e fiscalização das zonas de proteção de aeródromo e congêneres, inclusive em relação ao perigo aviário: considerando a relevância do tema para a segurança operacional da aviação, propõe-se que oportunamente o Tribunal avalie a realização de auditoria sobre o desempenho do Comaer no que diz respeito à regulação e à fiscalização das zonas de proteção de aeródromo e congêneres, inclusive em relação ao perigo aviário, assunto que foi abordado no TC 010.692/2009-2 (Acórdão 1.103/2010-TCU-Plenário) (subseção 3.16, parágrafo 247);

h) sistemas de governança de tecnologia da informação da Anac: propõe-se ao Tribunal que avalie o momento propício para levar à Segecex proposta de fiscalização nos sistemas de apoio à atividade de fiscalização da Agência (subseção 3.5, parágrafo 81).

7. Volume de recursos fiscalizados e Benefícios de Controle

324. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF), nos processos de fiscalização deste Tribunal, tem seus critérios para cálculo e registro determinados pela Portaria - TCU 222, de 10/10/2003. Conforme disposto no item 3.1 do Anexo I da Portaria, a mensuração do VRF não se aplica a este processo, vez que o objeto da auditoria não é quantificável em valores monetários.

325. A sistemática de quantificação e registro sobre os benefícios das ações de controle externo, por sua vez, foi instituída pela Portaria - TCU 59, de 30/1/2004. Cabe destacar que a atuação deste Tribunal no presente processo gera benefícios não-mensuráveis, como expectativa de controle, incremento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, fornecimento de subsídios para a atuação de autoridades do Poder Executivo e melhoria da forma de atuação desse Poder, bem como na sua organização administrativa.

8. Proposta de Encaminhamento

326. Ante todo o exposto, submete-se o presente relatório de inspeção ao Exmo. Sr. Ministro Relator propondo:

a) com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, determinar:

a.1) à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que:

a.1.1) informe ao Tribunal quando ocorrer a conclusão dos trabalhos decorrentes da Portaria - Anac 74, de 14/1/2011, que criou Grupo de Trabalho para avaliar a necessidade de adequações regulamentares, normativas e procedimentais relativas à Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC), encaminhando cópia de seus produtos finais (parágrafo 57);

- a.1.2) encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para concluir a nova regulamentação sobre acompanhamento econômico-financeiro das empresas prestadoras de serviços aéreos, com cronograma contendo estimativas de prazos para adoção das medidas necessárias, incluindo, se for o caso, a realização de audiência pública (parágrafo 155);*
- a.2) à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), sob coordenação da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, que encaminhem ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação, incluindo atividades, prazos e responsáveis, destinado a dar cumprimento à Resolução - Conac 4/2008, qual seja, identificar os responsáveis pelas diversas etapas e pelos procedimentos no curso de uma viagem, propondo cronograma de implementação da metodologia a ser utilizada (parágrafo 172);*
- b) com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, determinar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que elabore e envie ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação, incluindo atividades, prazos e responsáveis, voltado à implementação de providências destinadas ao cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei 11.182/2005, o qual prevê que a Anac terá sede e foro no Distrito Federal (parágrafo 99);*
- c) com base no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inciso III do art. 250 do Regimento Interno do TCU, recomendar à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) que:*
- c.1) crie um canal exclusivo para a Ouvidoria, de modo que esta, ao obter manifestações dos usuários sobre os serviços dos setores e funcionários da Agência via telefone ou mensagem eletrônica, tenha garantida a sua isenção, a independência nas apreciações sobre a atuação da Anac e a preservação do necessário sigilo quanto à identidade do cidadão (parágrafo 43);*
- c.2) promova as ações necessárias para superar as limitações quanto ao fornecimento de informações gerenciais pelo sistema Focus, para que sejam plenamente atendidos os dispositivos das Instruções Normativas - Anac 48, de 19/10/2010, e 53, de 28/1/2011 (parágrafo 50);*
- c.3) avalie a conveniência de manter, em seu quadro de pessoal, servidores requisitados oriundos da Infraero (parágrafo 65);*
- c.4) não permita que atividades consideradas críticas em Tecnologia da Informação venham a ser realizadas por servidores terceirizados, tais como segurança de informação, administração de banco de dados, especificação de regras de negócios, entre outras (parágrafo 80);*
- c.5) promova a integração dos sistemas de apoio à fiscalização Sigia e Giaso, de forma a permitir uma visão integrada das não-conformidades detectadas, no âmbito de uma filosofia de gerenciamento de riscos (parágrafo 77);*
- c.6) adote ações destinadas a aprimorar os pareceres conclusivos emitidos pelos membros da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (Comclar) por ocasião dos pedidos de autorização ou alteração de Horários de Transporte, de forma que nesses pareceres constem dados relativos às capacidades utilizadas e disponíveis dos componentes a serem impactados pela autorização solicitada, considerando-se o escopo de atuação de cada membro da comissão (parágrafo 281);*
- c.7) estabeleça uma forma efetiva e sistemática de fiscalização e monitoramento do cumprimento dos slots alocados e dos Horários de Transporte (Hotran) autorizados, com o objetivo de evitar a operação rotineira de voos fora das condições estabelecidas (parágrafo 291);*

- d) encaminhar cópia do presente relatório e do Acórdão que vier a ser proferido à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC/PR), à Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), ao Ministério da Defesa, ao Comando da Aeronáutica, ao Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), ao Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa), às Comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, e às Comissões de Viação e Transporte, Defesa do Consumidor e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados;*
- e) arquivar os presentes autos, nos termos do inciso IV do art. 169 do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

VOTO

Preliminarmente, registro que atuo nestes autos com base no art. 27 da Resolução-TCU nº 175/2005, na redação dada pela Resolução-TCU nº 245/2011, e na Portaria-TCU nº 220, de 29 de agosto de 2011, haja vista tratar-se de processo relativo à Lista de Unidades Jurisdicionadas atribuída ao Sr. Ministro Ubiratan Diniz de Aguiar.

2. Cuidam os autos, originariamente, de Relatório de Auditoria Operacional efetivada na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), entre os anos de 2008 e 2009, com o objetivo de conhecer a missão e estrutura da entidade, verificar a atuação da Agência no exercício de suas atribuições e identificar pontos relevantes para futuras ações do controle externo.

3. No primeiro semestre de 2011, em cumprimento a despacho do então relator do feito, Ministro Ubiratan Aguiar, realizou-se, sob a coordenação da Sefid, inspeção na ANAC e demais órgãos e entidades envolvidos no processo com o objetivo de atualizar as propostas oferecidas em junho de 2009, haja vista as alterações de contexto relacionadas ao setor nesse período.

4. Em paralelo, também na oportunidade da mencionada inspeção, foi verificada a atualidade do conjunto de propostas constantes do TC 014.799/2007-0, apensado a estes autos, por força do Acórdão nº 2.932/2010-Plenário. O referido processo cuidou de auditoria operacional que teve por objetivo avaliar a estrutura e as ações da União voltadas ao planejamento do sistema de aviação civil brasileiro.

5. Como bem destacado nos relatórios em apreciação, o sistema nacional de aviação civil passou a enfrentar, a partir de 2006, uma crise, conhecida como “apagão aéreo”, caracterizada por imensas filas e inúmeros atrasos de voos ocorridos nos aeroportos brasileiros nos últimos meses daquele ano. Diante do quadro, tiveram início providências para realizar levantamento com vistas a posterior auditoria no sistema de tráfego aéreo, que findou tendo seu escopo alargado após o acidente da aeronave da empresa TAM, em 17/7/2007. Assim, foram efetivados alguns trabalhos, abrangendo, inclusive, questões estruturais mais amplas.

6. Nesse sentido, e considerando o que restou decidido por meio do Acórdão nº 2.932/2010-Plenário, dois desses trabalhos são objeto do presente exame: os TC's 012.342/2008-5 e 014.799/2007-0.

7. Entre os achados originais da auditoria realizada nos anos de 2007 e 2008, no âmbito do TC 014.799/2007-0, encontram-se: a) desatualização do planejamento do setor; b) omissões e sobreposições quanto à responsabilidade pelo planejamento setorial; c) falhas na articulação entre as entidades do setor; d) falta de transparência no planejamento; e) desconsideração da intermodalidade no planejamento; f) falta de transparência e de procedimentos regulamentados para a concessão de Hotran (Horários de Transporte); e g) elevados índices de atrasos em voos, em alguns aeroportos.

8. E, entre os achados originais da auditoria objeto destes autos, realizada nos anos de 2008 e 2009, encontram-se: a) existência de funcionários da Infraero no quadro da Agência; b) limitações quanto aos sistemas informatizados utilizados; c) descumprimento de norma legal que estabelece que a sede da ANAC deve se concentrar em Brasília; d) gestão inadequada de documentos; e) desorganização no Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB); f) falhas no acompanhamento econômico-financeiro das empresas de transporte aéreo; g) dificuldades na fiscalização da Infraero pela ANAC; h) falta de definição quanto ao modelo de delegação da infraestrutura aeroportuária à iniciativa privada; i) inadequação do modelo de regulação das tarifas aeroportuárias; e j) inexistência de previsão de multas para infrações relativas à infraestrutura aeroportuária.

9. A inspeção realizada permitiu verificar que algumas das propostas das auditorias em exame ou perderam o objeto ou deixaram de ser oportunas, em razão, principalmente, das relevantes alterações na legislação e na regulamentação setorial verificadas após a conclusão dos trabalhos,

destacando-se, em especial, a Medida Provisória 527, de 18/3/2011, posteriormente convertida na Lei nº 12.462, de 5/8/2011, que, entre outras providências, criou, com *status* de ministério, a Secretaria de Aviação Civil (SAC/PR), subordinada diretamente à Presidência da República.

10. Como registrado no relatório de inspeção, destacam-se entre as competências da nova Secretaria a responsabilidade pela formulação, coordenação e supervisão das políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, e a atribuição de formular e implementar o planejamento estratégico do setor, elaborar estudos e projeções, elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária e coordenar os órgãos e entidades integrantes do sistema de aviação civil, em articulação com o Ministério da Defesa.

11. Além dessa mudança no quadro legal, outras de ordem infralegal foram implementadas e projetos de lei relacionados à matéria foram propostos no período compreendido entre as auditorias e a inspeção, levando à desnecessidade da formulação de algumas das determinações e recomendações propostas nas referidas auditorias.

12. A propósito, cabe registrar que algumas das mudanças verificadas, em especial na ANAC, tiveram como mola propulsora as conclusões dos relatórios preliminares das equipes de auditoria, submetidas ao comentário dos gestores.

13. Nesse sentido, e destacando a contribuição que as auditorias desta Corte de Contas já ofereceram para o aprimoramento do setor, observo que, conforme consignado no item 301 da instrução da Sefid transcrita no relatório precedente, diversas determinações e recomendações propostas nas duas auditorias anteriores não se mostram mais necessárias.

14. Entretanto, apesar dos avanços verificados no período entre as auditorias e a inspeção, algumas deficiências ainda permanecem, conforme apontado pela equipe.

15. O setor vem, nos últimos anos, sofrendo os impactos do forte ritmo de crescimento da demanda, que não foi acompanhado pelo incremento condizente da infraestrutura aeroportuária, produzindo situações de estrangulamento do sistema evidenciadas pela perda de qualidade dos serviços disponibilizados aos usuários, entre outras. E a perspectiva é de que esse crescimento se mantenha, em decorrência não só dos dois grandes eventos esportivos programados para 2014 e 2016, mas também como resultado da inclusão no mercado por que vem passando grande parcela da população brasileira.

16. Diante do quadro, parte das constatações anteriormente feitas permanece válida e merecedora da adoção de providências capazes de reverter o quadro de estrangulamento e de suprir deficiências identificadas. Nesse sentido, algumas das propostas feitas pelas equipes das duas auditorias operacionais serão, nesta oportunidade, adotadas. Ademais, novos achados foram identificados, ensejando, também, novas propostas.

17. Destaco, a seguir, alguns dos aspectos ainda merecedores da adoção de providências.

18. Da forma como atualmente concebido o trâmite de matérias a cargo da Ouvidoria da ANAC, há a possibilidade de que, eventualmente, não lhe sejam encaminhadas manifestações de usuários sobre os serviços dos setores e funcionários da Agência, situação que aponta para a necessidade de criação de um canal de comunicação específico dedicado à Ouvidoria.

19. Por ocasião da inspeção, havia 122 empregados da Infraero, oficialmente requisitados, em exercício na ANAC, situação que demanda reflexão, haja vista ser a Agência incumbida da regulação e fiscalização da Infraero, entre outros agentes do setor.

20. Por meio da Portaria ANAC 74, de 14/1/2011, foi criado o Grupo de Trabalho do Projeto Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC). Durante os trabalhos da inspeção, a equipe verificou que o referido Grupo está tratando da necessidade de adequações regulamentares, normativas e procedimentais relativas à Taxa. Nesse sentido, considerando ter sido esse um dos assuntos abordados nas auditorias e merecedor, na época, de proposta de encaminhamento, cabe solicitar que este Tribunal seja informado da conclusão dos trabalhos.

21. A Lei nº 11.182/2005, que criou a ANAC, dispôs em seu art. 1º, parágrafo único, que sua sede e foro seriam no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais. Na auditoria objeto deste processo, a equipe verificou que esse comando não havia sido cumprido, situação que ainda persiste.

22. Todavia, cabe destacar que a ANAC, em suas informações prestadas à equipe deste Tribunal, argumentou que algumas de suas atividades devem ser desenvolvidas nos locais necessários à perfeita articulação com os demais agentes do setor. Mencionou, por exemplo, que a Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR) tem 60% de suas atividades focadas na indústria aeronáutica, razão pela qual deve estar localizada em São José dos Campos.

23. Verifica-se, portanto, que a realidade da atuação da Agência parece estar em confronto com o dispositivo legal acima mencionado. Assim, em lugar de fixar prazo para adoção das providências necessárias para que seja dado cumprimento ao comando legal, entendo ser mais apropriado recomendar à ANAC que promova estudos no sentido de ajustar a sua estrutura organizacional ao disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.182/2005.

24. Os sistemas de tecnologia da informação da ANAC foram aprimorados, no período compreendido entre as auditorias e a inspeção, com a implementação dos módulos do Sistema Integrado de Aviação Civil (Sintac) e com a integração do Sistema de Aviação Civil (Saci). Assim, como destacado pela equipe de inspeção, parte das limitações e desatualizações que comprometiam a consecução dos objetivos da ANAC foi superada. Todavia, persiste a necessidade de ser promovida a integração dos sistemas de apoio à fiscalização Sigia e Giaso, em consonância com a filosofia de gerenciamento de riscos. Ademais, verificou-se ser elevado o nível de terceirização em atividades consideradas críticas ou estratégicas em tecnologia da informação.

25. A equipe de inspeção noticiou que, com a edição da Resolução ANAC 141, de 8/3/2010, tratando das condições gerais de transporte aplicáveis exclusivamente pelas empresas aéreas aos casos de atraso e cancelamento de voos e às hipóteses de *overbooking*, houve avanço no quesito garantia da prestação do serviço adequado aos usuários do transporte aéreo. Além disso, foi encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei 7.565/1986) nas questões relacionadas à proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços aéreos.

26. No tocante à identificação dos responsáveis pelas diversas etapas e pelos procedimentos no curso de uma viagem, objeto de determinação da Resolução Conac 4, de 2/7/2008, a equipe não obteve quaisquer informações. Trata-se de providência relevante, haja vista que os atrasos podem decorrer tanto da atuação da empresa aérea quanto do operador aeroportuário, do controle de tráfego aéreo ou mesmo de fatores externos, como, por exemplo, problemas meteorológicos.

27. A efetiva operação de uma linha de transporte aéreo depende da aprovação de horário de transporte (Hotran), que é uma autorização específica, emitida pela ANAC. Nesse processo são definidos elementos como numeração do voo, tipo de serviço a ser prestado, empresa prestadora, localidades atendidas, frequências de ida e volta, número de assentos oferecidos, entre outros. Na presente inspeção, a equipe verificou que, no tocante à determinação da capacidade aeroportuária para autorização de Hotran, o sistema Hotran Eletrônico já expõe a motivação para a aprovação ou restrição de Hotran pelos órgãos técnicos integrantes da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (Comclar). Todavia, ainda que represente evolução em relação ao quadro verificado na auditoria de 2008, os pareceres dos membros da referida Comissão ainda não fornecem dados relevantes quanto às capacidades utilizadas e disponíveis relativas aos componentes de infraestrutura que podem ser impactados pela autorização de Hotran.

28. Feitos esses registros, que não esgotam todo o conjunto de aspectos examinados durante a inspeção em exame, verifica-se que ainda persistem situações que estão a demandar a formulação ou renovação de determinações e recomendações aos agentes envolvidos. Algumas das propostas então

oferecidas pelas unidades técnicas, apesar de pertinentes, sofreram o impacto do novo desenho estrutural do sistema de aviação civil definido pela Lei nº 12.462/2011 (conversão da MP 527/2011).

29. Assim, na linha defendida pela equipe de inspeção, concordo que, por se encontrar a recém-criada SAC/PR ainda em fase de instalação, não é oportuno o encaminhamento de determinações ou recomendações, cabendo, todavia, a remessa da presente deliberação com o objetivo de fornecer subsídio à atuação da nova Secretaria, mediante a apresentação das questões levantadas neste trabalho.

30. Destaca-se, ainda, que a presente inspeção, conforme escopo da auditoria operacional original, no que toca à atuação da ANAC na regulação do setor de aviação civil, propõe-se a indicar pontos relevantes para o controle externo.

31. Nesse sentido, são pertinentes as propostas oferecidas pela equipe para futuros trabalhos de fiscalização deste Tribunal nas entidades que formulam políticas e regulam o setor de aviação civil.

32. Feitas essas considerações, acolho, com os ajustes necessários, as conclusões do presente trabalho.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de outubro de 2011.

Augusto Sherman Cavalcanti
Ministro-Substituto

TC-012.342/2008-5

Apenso: TC 014.799/2007-0

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Entidade: Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)

DECLARAÇÃO DE VOTO

Primeiramente, gostaria de enaltecer a iniciativa da realização deste levantamento de auditoria. Os seus achados revelaram o que muitos de nós já sabíamos, a exemplo da ausência de planejamento do setor, das falhas na articulação entre suas entidades e, também, da falta de definição quanto ao modelo de delegação da infraestrutura aeroportuária à iniciativa privada. Todas essas questões sempre fizeram parte das minhas preocupações, diversas vezes manifestadas neste Plenário.

Estou convencido de que as normas recentemente aprovadas com a criação da Secretaria de Aviação Civil diretamente subordinada à Presidência da República já permitiram avanço

É importante ressaltar que algumas das mudanças verificadas, em especial na Anac, tiveram como mola propulsora as conclusões submetidas ao comentário dos gestores, o que demonstra a contribuição que as auditorias desta Corte podem oferecer para o aprimoramento do Setor, conforme bem destacado pelo Relator em seu voto.

Por fim, vejo que as conclusões deste trabalho, que levaram às propostas de determinação que ora se apreciam, quando implementadas, contribuirão enormemente para a melhoria da infraestrutura aeroportuária, especialmente sabendo-se que a perspectiva para os próximos anos é de crescente demanda por estes serviços, principalmente em razão dos dois grandes eventos esportivos programados para 2014 e 2016.

Com esses breves comentários, manifesto minha concordância com a proposta do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.