



**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL NO
SISTEMA DE AVIAÇÃO CIVIL BRASILEIRO**

TC nº 014.799/2007-0

Fiscalis nº: 417/2007

Ministro Relator: Benjamin Zymler

Modalidade: Auditoria Operacional

Ato originário: Acórdão TCU nº 2420/2006 – Plenário

Objetivo: Analisar e avaliar as estruturas e ações da União voltadas ao sistema de transporte aéreo

Atos de designação: Portarias de Fiscalização Secex 3 nºs 651/2007, 741/2007, 898/2007, 1.039/2007, 1.097/2007, 1.245/2007, 1.305/2007 e 293/2008

Período abrangido pela auditoria: maio de 2007 a julho de 2008

Período de realização da auditoria: planejamento de 4/6 a 6/7/2007, de 23 a 27/07/2007, de 3/9 a 31/10/2007 e de 5 a 30/11/2007, ; execução de 05/05/2008 a 30/05/2008; relatório de 2 a 27/06/2008 e de 7 a 11/07/2008

Composição da equipe na fase de execução:

<u>Analista</u>	<u>Matrícula</u>	<u>Lotação</u>
Anahi Maranhão Barreto Pereira	6586-2	Seprog
José Américo Leal Oliveira	149-0	Adfis
Marcelo Takeshi Karimata	6532-3	Secex-3
Mauro Ferreira do Sacramento	5683-9	Seprog
Dagomar Henriques Lima (supervisor)	3104-6	Seprog
Horácio Sabóia Vieira (supervisor)	2692-1	Secex-3

Unidade: Ministério da Defesa – MD

Vinculação: Ministério da Defesa – MD, Vinculação no TCU: 3a Secex

Responsável: Nelson Azevedo Jobim, Ministro da Defesa desde 25/7/2007, CPF 059.071.870-34

Unidade: Agência Nacional da Aviação Civil – Anac

Vinculação: Ministério da Defesa – MD, Vinculação no TCU: 3a Secex

Responsável: Solange Paiva Vieira, Diretora-Presidente desde 20/12/2007, CPF 972.913.317-49

Unidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO

Vinculação: Ministério da Defesa – MD, Vinculação no TCU: 3ª Secex

Responsável: Sergio Maurício Brito Gaudenzi, Presidente desde 7/8/2007, CPF 047.158.885-72

Unidade: Departamento de Controle do Espaço Aéreo – Decea

Vinculação: Comando da Aeronáutica – COMAer /MD, Vinculação no TCU: 3a Secex

Responsável: Ramon Borges Cardoso, CPF 448.999.128-20

Unidade: Comando da Aeronáutica – COMAER

Vinculação: Ministério da Defesa – MD, Vinculação no TCU: 3a Secex

Responsável: Juniti Saito, Comandante desde 28/2/2007, CPF 007.990.250-20



Resumo

Sumário

1. Introdução

1.1. Antecedentes

1. Trata-se de Relatório de Execução de Auditoria de Natureza Operacional que tem por objetivo avaliar a estrutura e as ações da União voltadas ao planejamento do sistema de aviação civil brasileiro.

2. Em dezembro de 2006, o Tribunal realizou levantamento de auditoria no Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab), com o objetivo de identificar seus pontos centrais de estrangulamento (TC 026.789/2006-9). O Relatório de Levantamento identificou algumas das principais causas da instabilidade do setor, propôs determinações preliminares aos atores envolvidos e foi apreciado pelo Plenário em 12/12/2006 conforme o Acórdão nº 2.420/2006, que, em seu subitem 9.10, fez constar a seguinte decisão:

9.10 Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que avalie a conveniência e oportunidade da realização dos seguintes trabalhos fiscalizatórios:

9.10.1 Auditoria de Natureza Operacional com vistas a analisar e avaliar a estrutura e as ações da União voltadas ao controle do tráfego aéreo;

3. Após o acidente ocorrido com a aeronave da TAM em 17 de julho de 2007, o Ministro Augusto Nardes solicitou na Sessão Plenária do TCU de 25/7/2007 ampliação do escopo desta auditoria com a finalidade de avaliar aspectos relacionados à segurança nos aeroportos, a possíveis falhas no planejamento, coordenação e articulação das instituições, às atividades desenvolvidas pelo Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Cenipa), no âmbito do Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (Sipaer). Além disso, por sugestão do Exmº Presidente Walton Alencar e do Ministro Substituto Augusto Sherman, foram incluídas as atividades de fiscalização e normatização da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

4. Assim, o escopo da auditoria foi modificado devido aos acontecimentos, tendo sido inseridas questões estruturais mais amplas, demandando novos estudos e trabalhos de campo. Por sua vez, diferentes unidades técnicas do TCU iniciaram outras fiscalizações de modo a abranger o amplo escopo determinado, como será visto em seguida.

1.2. Escopo

5. A complexidade do tema exigiu a realização de cinco fiscalizações, que tratariam dos seguintes assuntos:

- a) auditoria para verificar a operacionalidade, a confiabilidade e a efetividade do Sistema de Visualização Radar X-4000. TC nº 020.840/2007-4, Acórdão 1722/2008 – Plenário, Sessão 20/08/2008, Ministro Relator: Benjamin Zymler;



- b) auditoria de conformidade para avaliar o sistema de gerenciamento do fluxo de tráfego aéreo – Syncromax, a cargo da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti. TC nº 023.499/2007-3, situação: aberto, Ministro Relator: Benjamin Zymler;
- c) auditoria nos procedimentos da Infraero para arrecadação e repasse ao Comando da Aeronáutica das Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota – (TAN), de Uso das Comunicações e dos Auxílios Rádio e Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo (TAT) e adicional (ATAERO), a cargo da 3ª Secex. TC 016.684/2007-1, situação: suspenso, Ministro Relator: Benjamin Zymler;
- d) auditoria de desempenho operacional na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), para identificar pontos relevantes para futuras atuações do controle externo e verificar a atuação da agência no exercício de suas atribuições de fiscalização quanto à prestação de serviços de transportes aéreo. A cargo da Secretaria de Fiscalização de Desestatização (Sefid) e da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). TC 012.342/2008-5, situação: aberto. Ministro Relator: Benjamin Zymler
- e) planejamento/execução das ações da União voltadas para o planejamento do sistema de aviação civil, a cargo da 3ª Secex, Seprog e Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis), de que trata o presente relatório.

6. A delimitação do escopo deste trabalho foi efetuada a partir de diagnóstico de problemas realizado na fase de planejamento, considerando o escopo das demais fiscalizações em curso no TCU e apoiada em debate com gestores, especialistas e analistas do TCU em painel de referência realizado no dia 27 de novembro de 2007. Como resultado, a auditoria passou a se concentrar em dois temas: planejamento do setor de transporte aéreo e cumprimento dos horários de transporte (Hotrans).

7. O foco da fiscalização foram questões estruturais, como o processo de planejamento e a execução da política de aviação civil no país, considerando as profundas mudanças organizacionais pelas quais o setor vem passando. Além disso, examinou-se de que forma é conduzido o processo de concessão de Hotrans, incluindo a forma mediante a qual os aeroportos calculam a capacidade aeroportuária, visando a dar parecer sobre a concessão de Hotran.

8. A realização da presente auditoria foi marcada por fatos que afetaram o foco dos exames, dentre os quais citam-se: a divulgação da minuta da Política Nacional de Aviação Civil pela Secretaria de Aviação Civil, posteriormente incorporando as sugestões propostas em workshop de junho de 2008 pelos vários atores do setor, a divulgação da minuta do Plano Aeroviário Nacional, elaborada pela ANAC, a instalação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT.

9. Em resumo, esta auditoria concentrou as investigações em aspectos estratégicos de planejamento do setor de transporte aéreo, enfoque que tende a proporcionar retorno a médio e longo prazo, contribuindo para que o sistema de transporte aéreo proveja condições para atender o crescimento da demanda, com qualidade. Cumpre explicitar para a sociedade em que medida os planos são capazes de revelar as reais necessidades de investimento do setor, mantendo-se o adequado nível de serviço e segurança. As questões de segurança operacional (*safety*) e de controle de tráfego aéreo perpassam pelo planejamento e são a ele inerentes.

10. Resumidamente, além das fiscalizações já mencionadas, os trabalhos recentes do TCU relacionados com transporte aéreo estão relacionados a seguir:

- TC 011.088/2005-9 – Auditoria Operacional no Departamento de Aviação Civil – DAC. Apreciado mediante Acórdão 346/2008 – Plenário, sessão de 5/3/2008. Ministro-Relator: Raimundo Carreiro.

- TC 026.789/2006-9 - Levantamento de Auditoria no Sistema de Controle do Tráfego Aéreo (Sisceab). Apreciado mediante Acórdão 2420/2006 – Plenário, sessão de 12/12/2006. Ministro-Relator: Augusto Nardes.

- TC 007.460/2007-0 - Monitoramento das Recomendações do Acórdão 2420/2006 – Plenário. Situação: aberto (p/ continuidade do monitoramento). Apreciação do 1º monitoramento -Acórdão 2464/2007, sessão de 21/11/2007. Ministro-Relator Augusto Nardes.

- TC 017.228/2007-5 - Levantamento de Auditoria visando conhecer a organização e o funcionamento da Infraero no que se refere a aspectos contábeis e financeiros, a fim de promover o aperfeiçoamento de seu relatório de gestão. Acórdão 2289/2007-Plenário Ata nº 46/2007, Sessão de 31/10/2007.

- TC 002.960/2008-2 – Representação acerca do aeroporto de Goianá-MG. Situação: aberto. Ministro Relator: Benjamin Zymler

1.3 Metodologia

11. Para a questão relacionada ao planejamento do setor aéreo, a metodologia abrangeu entrevistas com os principais atores envolvidos, incluindo gestores, ex-gestores, funcionários da área de planejamento, controle do espaço aéreo, operação de aeroportos, representantes de empresas aéreas, e especialistas, pesquisa bibliográfica, consultas a bases de dados **legais** e observação direta em aeroportos e órgãos do sistema, bem como a requisição de documentos.

12. Entre os entrevistados, mencionam-se representantes dos seguintes órgãos governamentais: Superintendência de Planejamento e Gestão da Infraero; Superintendência de Serviços Aéreos e Superintendência de Infra-Estrutura na Anac; Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea); Centro de Gerenciamento de Navegação Aérea (CGNA); Secretaria de Aviação Civil (SAC) do Ministério da Defesa. Além desses, foi realizada entrevista com representante do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

13. Em razão da conexão entre os temas, as equipes das auditorias realizadas pelo TCU mantiveram troca de informações no decorrer dos trabalhos, em especial sobre o monitoramento do Acórdão 2420/2006 - Plenário, o sistema de visualização radar X-4000, o sistema de gerenciamento de tráfego aéreo Syncromax e o desempenho operacional da Anac.

14. Para a questão relacionada com a concessão de horários de transporte (hotrans), foram realizadas entrevistas com os coordenadores de operações aeroportuárias dos principais aeroportos brasileiros e dos responsáveis pela tramitação dos pedidos na Anac, pesquisa eletrônica com os 67 aeroportos administrados pela Infraero (65 respondentes) sobre as técnicas utilizadas para cálculo da capacidade aeroportuária, visando aprovação da Hotrans, bem como coleta de dados sobre os movimentos dos principais aeroportos em comparação com os horários aprovados.

15. Foi realizada pesquisa na legislação aplicável e em documentos elaborados pelos órgão envolvidos, destacando-se várias edições do Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil (PDSAC), o Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PDSCEA), bem como de outros instrumentos de planejamento que têm interface com a aviação, tais como o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), Plano Nacional de Turismo (PNT) e o Plano Nacional de Viação (PNV). Foram também examinados trabalhos pertinentes à aviação civil realizados por outras Instituições Fiscalizadoras Superiores como o U.S. Government Accountability Office, dos Estados Unidos, e o National Audit Office, do Reino Unido.

16. Foram realizadas entrevistas com especialistas do Instituto Tecnológico de Aeronáutica, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e do Instituto Brasileiro de Estudos Estratégicos e de Políticas Públicas em Transporte Aéreo - Instituto CEPTA, com vistas a confrontar informações para elaboração do relatório de auditoria. Em 21 de agosto de 2008, foi realizado painel de referência para validação do quadro sintético com as conclusões da auditoria. Participaram especialistas, o Superintendente de Infra-Estrutura Aeroportuária da ANAC, o Secretário de Aviação Civil do Ministério da Defesa, gestores do Comando da Aeronáutica (COMAer) e representante do Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias.

17. Para verificação do cumprimento dos horários de transporte (hotrans), foram analisados dados relativos aos horários autorizados e aos horários efetivos de chegada e partida dos vôos das empresas Gol e TAM nos aeroportos de Brasília e Congonhas, por serem as que concentram mais de 80% dos movimentos nesses aeroportos, e de todas as empresas no Aeroporto de Guarulhos, abrangendo o período de 1º de abril de 2007 a 31 de março de 2008. Os dados relativos aos aeroportos de Brasília e Guarulhos foram ordenados e resumidos para destacar o número de vôos que mensalmente partiram com mais de trinta minutos de atraso. Os dados relativos ao Aeroporto de Congonhas continham várias inconsistências e lacunas que não permitiram organizar as informações na forma necessária para as análises.

18. Como elemento adicional de avaliação da estrutura de planejamento do sistema de aviação civil, foi realizada comparação com a estrutura de planejamento do setor energético, adotada a partir de 2004 como resultado da crise energética ocorrida em 2001.

1.4 Organização do relatório

10. O presente relatório está organizado em **7 capítulos**. Em seguida a esta introdução, no capítulo 2 figura panorama geral do sistema de aviação civil, com o objetivo de contextualizar o trabalho e apresentar definições que serão usadas no restante do texto. O capítulo 3 trata da articulação institucional, quando é historiada as profundas mudanças pelas quais o setor passou desde 1999, bem como as disfuncionalidades decorrentes da falta de atualização da legislação e das incertezas sobre as competências dos novos órgãos e entidades. O capítulo 4 discorre sobre a estrutura do planejamento do sistema, os planos vigentes e as lacunas e desatualizações existentes. Inclui também *benchmarking* com o planejamento e instituições do setor energético, considerado caso de sucesso de reestruturação institucional e sistema de planejamento.

11. O capítulo 5 trata da concessão e avaliação do cumprimento de horários de transporte, incluindo os resultados das pesquisas sobre os procedimentos adotados pelos aeroportos na análise da concessão das Hotrans, bem como das estatísticas sobre o cumprimento as Hotrans nos aeroportos de Guarulhos e Brasília.

12. O capítulo 6 apresenta os comentários feitos pelos gestores ao relatório preliminar de auditoria, bem como as análises da auditoria sobre os pontos discordantes. Por fim, os capítulos 7 e 8 expõem as conclusões da auditoria e a propostas de encaminhamento a serem apresentadas ao Tribunal de Contas da União.

13. Os apêndices a ... trazem, respectivamente Essas informações são complementares ao entendimento do presente relatório e poderão subsidiar outras auditorias no tema, não tendo sido incorporados ao texto principal para não torná-lo demasiado extenso.

2. Panorama sobre o Sistema de Aviação Civil

2.1 Histórico

14. A aviação brasileira teve impulso no decorrer da 2ª Guerra Mundial, com o aproveitamento da infra-estrutura construída pelos aliados no Brasil. Em 1941, foi criado o Ministério da Aeronáutica, que passou a gerenciar a atividade aérea civil e militar. Inicialmente, o Sistema de Aviação Civil visava integrar o país por meio da interligação de vários municípios.

15. No início da década de 1960, mais de trezentas cidades eram servidas pelo transporte aéreo regular. Entretanto, houve gradual deterioração da cobertura ao longo dos anos 60 e início dos 70. Assim, em 1975 eram servidas apenas 92 cidades.

16. Em 1975 surge o Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional – SITAR1 (Decreto no 76.590/75), cujas características principais eram a divisão do país em cinco áreas, nas quais empresas regionais exerciam monopólio com tarifas subsidiadas; e a não-concorrência entre linhas regionais e nacionais, colaborando para o quadro de reversão do decréscimo de cidades servidas pelo transporte aéreo regular.

17. Em 1990 ocorre o fim do monopólio estabelecido por meio do SITAR, o que possibilita o ingresso de novas companhias regionais e o crescimento do número de cidades servidas para mais de duzentas. Mas, de 1998 a 2004, observou-se um novo decréscimo no número de aeroportos servidos pelo transporte aéreo regular, que hoje é de 130 municípios.

18. A situação atual caracteriza-se pela concentração das frequências e pelo fenômeno da ‘hubinização’ (25% dos vôos saem de Congonhas ou Brasília, considerados “hubs” de centralização e distribuição de vôos), gerando gargalos de infra-estrutura aeronáutica, que abrange a aeroportuária e de navegação aérea.

19. Segundo dados de movimentação nos aeroportos publicados na página da Infraero, em 2007 houve um aumento de 49,86% no número de passageiros e redução de 4,67% no número de movimentos em relação ao ano de 2001, sendo que a capacidade dos principais aeroportos estaria saturada especialmente no que se refere à quantidade de passageiros. O número de movimentos ainda não atingiu o patamar do ano de 2001, contudo o volume de passageiros transportados elevou-se devido à melhor da utilização das aeronaves ao longo do dia.

¹ Para maiores detalhes consulte-se o IV PDSAC –Plano de Desenvolvimento de Aviação Civil -1997

20. A concentração de vôos em horas-pico já havia sido diagnosticada em 1997 por ocasião do IV PDSAC, tendência que agravou-se. Em 2005, os dez principais aeroportos brasileiros suportam 68 milhões de passageiros por ano, mas eram utilizados por apenas 52 milhões. A princípio, isso sugere que a capacidade atende a demanda com uma certa folga, no entanto, essa distribuição não é homogênea. Enquanto os aeroportos de Congonhas, Pampulha e Santos-Dumont possuem capacidade para 10 milhões de passageiros por ano e recebem 20 milhões, os aeroportos de Confins e Galeão, que foram projetados para receber 18 milhões de passageiros por ano, recebem apenas 5 milhões.²

21. Cabe ressaltar que são utilizados como parâmetro os movimentos registrados pela INFRAERO nos aeroportos por ela gerenciados, que representam cerca de 97% do total de movimentos do país.

22. Destaca-se, ainda, a redução das localidades atendidas com a progressiva desregulamentação. Tal aspecto merece atenção em futuros planejamentos do setor, e respectivo acompanhamento por parte deste Tribunal, de modo a promover a universalização do serviço público de transporte.

23. O mais recente estudo oficial abrangente sobre a demanda dos principais aeroportos brasileiros foi o “Estudo de Demanda detalhada – 2005” desenvolvido pelo Instituto de Aviação Civil – IAC3, o qual avaliou a demanda de 150 aeroportos e apresentava horizontes de esgotamento da infraestrutura para 2010, 2015 e 2023.

24. A falta de atualização dos dados sobre demanda dos aeroportos está evidenciada no Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT, o qual, no capítulo destinado ao modal de transporte aéreo, assevera que o crescimento acelerado do transporte de passageiros não deverá se sustentar a médio e longo prazo e prevê que a participação do modal aéreo se elevará de 1% para 2%.

25. Quanto ao controle do espaço aéreo, que inclui os vôos civis e os vôos militares, os números divulgados no Anuário Estatístico de 2006 do Decea revelam que das cerca de 3 milhões de operações de controle de tráfego, 66%, ou aproximadamente 2 milhões operaram na FIR Brasília, o que denota a concentração do tráfego aéreo nessa região⁴.

26. A metodologia de previsão das demandas necessita explicitação para a sociedade. O planejamento de longo prazo adequado e a aferição correta dos resultados das ações executadas são grandes desafios para o desenvolvimento do transporte aéreo. Desse modo, é urgente a adoção de política nacional que estabeleça as diretrizes de investimentos para o setor, como se explanará no próximo capítulo.

² ALBUQUERQUE, Rafael Menezes. **Um estudo da malha aeroportuária brasileira**. 2005. 50f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação) - Divisão de Engenharia de Infra-Estrutura Aeronáutica - Instituto Tecnológico de Aeronáutica - São José dos Campos. Orientador: Professor Dr. Cláudio Jorge Pinto Alves.

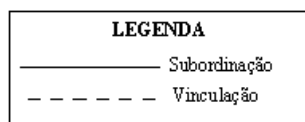
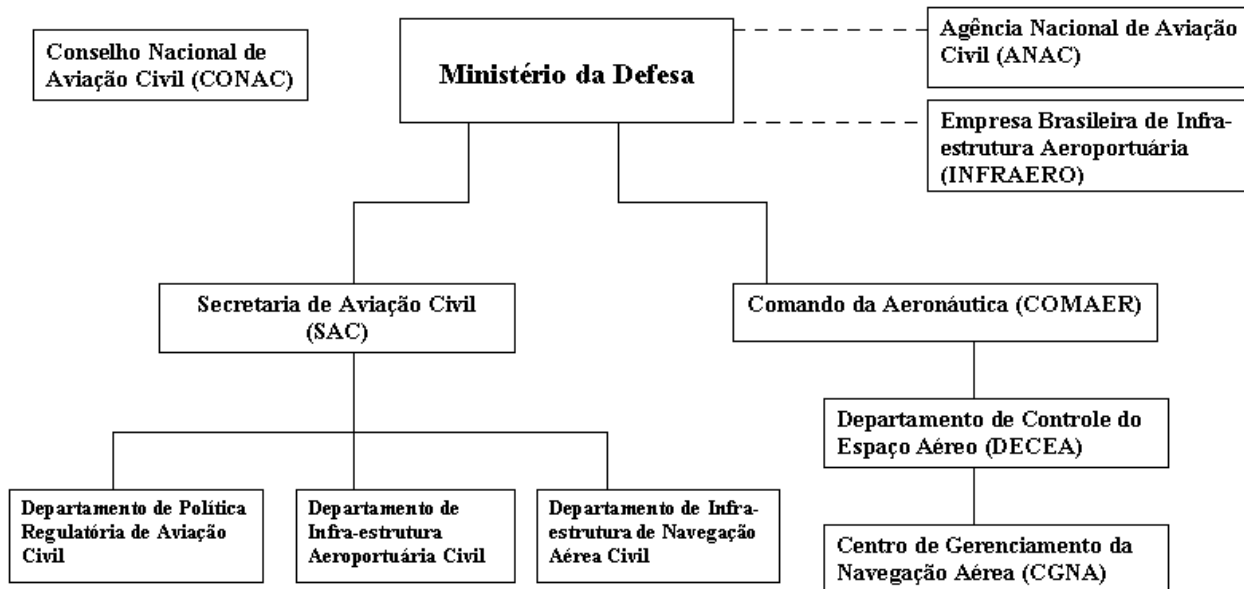
³ “O Instituto de Aviação Civil (IAC), criado em junho de 1986, era a organização do Comando da Aeronáutica que, subordinada ao Departamento de Aviação Civil (DAC), tinha por finalidade coordenar as atividades referentes à instrução profissional e aos estudos e pesquisas relativas ao transporte aéreo e à infra-estrutura aeroportuária, no âmbito da Aviação Civil”. Fonte: Catálogo de Cursos dos DAC 2005, EVANDRO CARLOS DOS SANTOS – Cel.-Av. – Diretor do IAC.

⁴ idem, capítulo 10

2.2 Organização do Setor

19. A organização do setor aéreo brasileiro, no âmbito da administração pública federal, pode ser representada segundo o esquema da Figura 1.

Figura 1 - Organização do setor aéreo



20. O setor aéreo brasileiro está a cargo de órgãos e entidades ligadas ao Ministério da Defesa, criado em 10 de junho de 1999, responsável pela direção superior das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica.

21. Assim, o setor aéreo passou por recente reestruturação, com o Ministério da Defesa assumindo a supervisão de funções antes afetas ao extinto Ministério da Aeronáutica, como as desempenhadas pela Infraero e pelo extinto Departamento de Aviação Civil (DAC), estas últimas repassadas à Anac.

22. Ao Comando da Aeronáutica permaneceram as atribuições relativas ao controle de tráfego aéreo, realizadas por meio do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), que tem a missão de prover a segurança, a fluidez e a eficácia do tráfego de aeronaves, bem como a soberania do espaço aéreo nacional. No Decea, o Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA) é a unidade responsável pelo gerenciamento entre demanda e capacidade da infra-estrutura aeronáutica com vistas à otimização do tráfego aéreo.

23. As atividades relativas à aviação nacional, abrangendo a aviação militar e civil, foram regulamentadas pelo Decreto-lei 2.961, de 20 de janeiro de 1941, com a criação do Ministério da Aeronáutica, atual Comando da Aeronáutica, que, conforme expresso no art. 2º, recebeu a atribuição de dirigir técnica e administrativamente a aviação nacional.

24. A organização do transporte aéreo só ocorreu efetivamente com a edição do Decreto-lei nº 32, de 18 de novembro de 1966, que instituiu o Código Brasileiro do Ar e estabeleceu que a exploração de serviços aéreos dependeria de prévia concessão ou autorização do Governo.



25. Ainda na década de 60, o Decreto nº 65.144, de 12/9/1969, instituiu o Sistema de Aviação Civil do Ministério da Aeronáutica com a finalidade de organizar as atividades necessárias ao funcionamento e ao desenvolvimento da aviação civil, considerando-a como fonte de sua reserva mobilizável, e definiu o Departamento de Aviação Civil (DAC) como seu órgão central. Foram considerados como elos executivos do Sistema de Aviação Civil os órgãos ou elementos estranhos ao Ministério da Aeronáutica que, por força de convênios, contratos ou concessões, explorassem os serviços públicos correlacionados à Aviação Civil.
26. O Decreto nº 65.144/1969 também estabeleceu as tarefas que devem ser realizadas em proveito da aviação civil e da operação dos aeroportos civis, destacando-se o controle e a fiscalização do funcionamento das empresas concessionárias e permissionárias de navegação aérea e a coordenação, o controle e a fiscalização do movimento de aeronaves civis, públicas e privadas, de passageiros ou de cargas.
27. Em 1986, com a edição do atual Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA), o sistema de aviação civil foi definido como sendo “o conjunto de órgãos e elementos relacionados entre si por finalidade específica, ou por interesse de coordenação, orientação técnica e normativa, não implicando em subordinação hierárquica” (Lei nº 7.565/86, de 19/12/86, que substituiu o Código Brasileiro do Ar de 1966).
28. Conforme visto, o DAC foi definido como sendo o órgão central do Sistema de Aviação Civil. Tinha por finalidade a consecução dos objetivos da política aeroespacial nacional no setor da aviação civil, destacando-se entre suas atribuições gerais o estudo, a orientação, o planejamento, a coordenação, o controle, o incentivo e o apoio às atividades da aviação pública e privada, de acordo com o IV Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil do DAC (IV PDSAC) para o período 1997-2000 (Portaria nº 375/GM-5, de 27/5/1997).
29. O IV PDSAC relaciona como componentes do Sistema, além dos órgãos localizados na estrutura básica do então Ministério da Aeronáutica, atual Comando da Aeronáutica, e das comissões, conselhos e sistemas de funcionamento integrado (como o Conac, por exemplo): as empresas nacionais e internacionais de transporte aéreo regular, de transporte aéreo não regular e de serviços aéreos especializados, os órgãos e empresas de serviços de apoio ao transporte aéreo e de infraestrutura aeroportuária, órgãos e empresas de manutenção, a indústria aeronáutica, as entidades aerodesportivas e escolas de aviação.
30. Nota-se que vários aspectos motivaram a regulamentação das atividades inerentes à aviação civil desde os idos da década de 40, em especial os serviços públicos de transporte aéreo, podendo-se destacar, em consonância com o IV PDSAC, os seguintes objetivos: assegurar a estabilidade do empreendimento, garantir a segurança e a defesa nacional, fomentar a política industrial de transporte aéreo e fomentar o desenvolvimento regional e urbano.
31. Pelo Decreto nº 3.564, de 17/8/2000, foi criado o Conselho de Aviação Civil – Conac, para assessorar o Presidente da República na formulação da política de ordenação da aviação civil.
32. O Conac é composto pelos Ministros de Estado da Defesa, das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Turismo, pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República e pelo Comandante da Aeronáutica. Segundo o art. 2º do Decreto nº 3.564/2000, compete ao Conac:
- I - estabelecer as diretrizes para a representação do Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil;*
 - II - propor o modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, submetendo-o ao Presidente da República;*
 - III - aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico;*
 - IV - promover a coordenação entre as atividades de proteção de voo e as atividades de regulação aérea;*
 - V - aprovar o plano geral de outorgas de linhas aéreas; e*
 - VI - estabelecer as diretrizes para a aplicabilidade do instituto da concessão ou permissão na exploração comercial de linhas aéreas.*



33. A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), criada pela Lei nº 11.182, de 2005, assumiu as competências do extinto DAC, as quais eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004: “*ao Departamento de Aviação Civil compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil*”. Portanto, em virtude dessa competência, qualificava-se como “*autoridade de aviação civil*”, exercendo, por via de consequência, as atividades relacionadas a essa função pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986).

34. Com o advento da Lei nº 11.182, de 2005, a atividade de Autoridade Aeronáutica permaneceu sob o Comando da Aeronáutica, pelo disposto no §2º do art. 8º desse dispositivo legal:

§ 2o A ANAC observará as prerrogativas específicas da Autoridade Aeronáutica, atribuídas ao Comandante da Aeronáutica, devendo ser previamente consultada sobre a edição de normas e procedimentos de controle do espaço aéreo que tenham repercussão econômica ou operacional na prestação de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

35. E à Anac foi atribuída a atuação como Autoridade de Aviação Civil pelo texto do art. 3º do Anexo I ao Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006: “*Art. 3º A Anac atuará como Autoridade de Aviação Civil.*”

36. A existência da agência reguladora segue uma tendência mundial. Ela possui uma estrutura administrativa, que por si só representa a primeira inovação em relação ao anterior modelo legal que disciplinava a atividade do Departamento de Aviação Civil (DAC), subordinado ao Comando da Aeronáutica, órgão militar integrante da estrutura do Ministério da Defesa. No caso da Anac, a relação com o Ministério da Defesa é de vinculação.

37. Da esfera de atuação da Anac como autoridade de aviação civil, conforme se depreende de sua lei de criação, no art. 8º, incisos II e XXI, excluem-se os assuntos relativos ao sistema de controle do espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, quando de sua atuação como representante do país junto aos organismos internacionais de aviação civil e como regulador e fiscalizador da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

38. As competências regulatórias da Anac, que excedem às antigas do Departamento de Aviação Civil, não se restringem ao texto da Lei de criação da agência reguladora, mas avançam ainda mais em seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 5.731, de 2006, por meio do qual o Poder Executivo lhe atribui competências de grande importância econômica para o setor aéreo, como:

- 1) a promoção da defesa da concorrência, instando a Autarquia Especial a atentar quanto a fatos que configurem ou possam configurar infrações contra a ordem econômica, ou que possam comprometer a defesa e a promoção da concorrência, de modo a noticiá-los ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE);
- 2) definir prioridades na exploração e na utilização de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, de acordo com as diretrizes estabelecidas na política de aviação civil;
- 3) promover e divulgar regularmente estudos específicos sobre as condições do mercado, tráfego e demanda por serviços de transporte aéreos;
- 4) implementar programas de incentivos para o aumento da produtividade do setor aéreo e para viabilizar o acesso à infra-estrutura e ao transporte aéreo para as localidades não atendidas; buscar harmonia com as demais instituições regulatórias, cujos sistemas de regência interfiram na produção dos serviços regulares; assegurar a liberdade tarifária;
- 5) zelar para que as empresas de prestação de serviços mantenham regularidade com suas obrigações fiscais e previdenciárias (artigos 8º, 9º e 10 do Decreto nº 5.731, de 2006);
- 6) zelar pelos fatores econômicos e de mercado que envolvem os serviços concedidos.

39. A Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (Infraero) é a empresa pública responsável pela administração dos aeroportos federais, vinculada ao Ministério da Defesa, constituída por meio da Lei 5.862, de 12 de dezembro de 1972.

40. Sobre o objeto social da empresa, o Estatuto da Infraero, dispõe em seu artigo 4º:

Art. 4º. A Infraero tem por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea, prestar consultoria e assessoramento em suas áreas de atuação e na construção de aeroportos, bem como realizar quaisquer atividades, correlatas ou afins, que lhe forem atribuídas pelo Ministério da Defesa.

41. Em termos globais, tem-se verificado que Estados Nacionais, companhias aéreas, indústria aeronáutica, operadores de aeroportos e provedores de serviços de tráfego aéreo lutam para fazer valer seus interesses, mas sempre encontram uma forma de trabalhar juntos para resolver problemas comuns. Fora do Brasil, existe a consciência de que não são apenas elos de um sistema, mas ramos de uma cadeia produtiva, de um fluxo de serviços, participantes de um mercado complexo com interesses empresariais próprios:

- a) as empresas, que devem responder aos acionistas por possíveis prejuízos, trabalham tendo foco no consumidor e no concorrente, agindo politicamente, defendendo suas demandas e apoiados em poderosas associações de classe;
- b) a Associação Internacional de Transporte Aéreo (IATA – *Internacional Air Transport Association* – www.iata.org) defende os interesses das companhias aéreas, atacando subsídios dados a outros sistemas de transporte mas resistindo contra restrições ambientais de ruído e emissão de gases;
- c) a ACI (*Airports Council International* – www.airports.org), representando os aeroportos, reclamam que as agências reguladoras protegem as companhias de seus respectivos países, enquanto os aeroportos enfrentam os movimentos ambientalistas que lutam por menos ruídos e para deter ampliações ou construção de pistas e vôos noturnos;
- d) os Estados Nacionais, reunidos na OACI, acabam por estabelecer regulações menos exigentes para beneficiar suas indústrias e linhas aéreas.

42. O Relatório de Levantamento de dezembro de 2006 (TC – 026.789-2006-9) assim se expressou sobre a segregação de funções e a articulação institucional no controle do tráfego aéreo:

Da segregação de funções e da articulação institucional para o controle do tráfego aéreo

51. Nesse estudo preliminar da legislação, identifica-se que as ações da União voltadas à viabilização do controle do tráfego aéreo são distribuídas entre o Conac, o MD, o COMAER, a ANAC e Infraero.

52. Ao Conac cabe assessorar o Presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil, e o Ministério da Defesa, no que tange à segurança de navegação aérea, à política aeronáutica nacional e à infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária. Para o COMAER, como atribuição subsidiária particular, cabe prover a infra-estrutura aeronáutica. À ANAC cumpre adotar medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do país. Por fim, a Infraero deve implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária e de apoio à navegação aérea, prestar consultoria e assessoramento em suas área de atuação e na construção de aeroportos.

53. Além dessa segregação de funções, no âmbito da União, detectou-se também, relativamente à prestação de serviços aéreos à sociedade, a existência de mecanismos para que as autoridades aéreas exerçam freio na atuação uma das outras.

54 O Comandante da Aeronáutica, no exercício de sua Autoridade Aeronáutica deve, previamente, consultar a ANAC, ao definir determinadas normas e procedimentos relacionados ao funcionamento do setor aéreo.

55. A ANAC para autorizar HOTRAN, evento que impacta no controle do tráfego aéreo e no funcionamento dos aeroportos, deve consultar o COMAER e a Infraero.

56. A Infraero, no desempenho de suas atividades, deve observar as normas emanadas da ANAC e do COMAER/Decea.

57. O Ministério da Defesa atua na formulação de política pública e articulação institucional, resultando em interferência na atuação do COMAER, da ANAC e da Infraero.

58. Assim, preliminarmente, verifica-se que as ações da União voltadas ao controle do tráfego aéreo estão segregadas entre órgãos e entidades de sua estrutura, e que o sistema possui rudimentos de mecanismos de autocontrole operacional. Não obstante, evidenciou-se que, até a crise que motivou este estudo, havia fragilidade na articulação institucional entre os órgãos responsáveis pela regular prestação do serviço público de transporte aéreo. Dessa forma, tendo em vista a complexidade do arranjo sistêmico da aviação civil, a atuação específica de cada um desses órgãos pode ser melhor analisada em estudo posterior que essa Corte de Contas decida realizar.

(...)

274. Em resumo, conclui-se, preliminarmente, que há indícios de fragilidade na articulação institucional; de insuficiência de recursos para investimentos no controle do tráfego aéreo, compatíveis com o aumento da demanda, em função de contingenciamento e de discrepância na distribuição das receitas destinadas ao Sisceab; e, ainda, de deficiência na gestão de pessoal e de equipamentos de controle de tráfego aéreo.

43. Conforme registrado no Relatório de Levantamento de dezembro de 2006 (TC 026.789-2006-9), o Conac reuniu-se inicialmente nos exercícios de 2001, 2002 e 2003, não tendo sido evidenciado a existência de deliberações nos exercícios de 2004, 2005 e 2006, o que teria fragilizado o funcionamento articulado dos órgãos e entidades públicas que viabilizariam o serviço de transporte aéreo nacional, notadamente quanto à não conclusão da política nacional de aviação civil.

44. As Resoluções 001 a 005 do Conac foram editadas antes do acidente com o Vôo 3054 da TAM, ocorrido em 17 de julho de 2007, sendo as posteriores o reflexo da maior atuação do Conselho após a troca do comando do Ministério da Defesa.

45. A percepção da baixa articulação institucional foi observada também nas reuniões das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) da Câmara e do Senado. A CPI do Senado detectou com maior propriedade o problema, conforme o relatório parcial apresentado no dia 4 de julho de 2007, contendo 16 recomendações, das quais destacam-se:

- 1) o estímulo à participação dos estados e municípios e da iniciativa privada na gestão aeroportuária, já que dos setores da infra-estrutura o setor aeroportuário foi o que permaneceu mais estatizado até hoje, conforme corroboram a Resolução Conac nº 11/2003 e estudo realizado pela Anac.
- 2) a revisão das linhas aéreas com origem ou destino em aeroportos congestionados, uma vez que é obrigação da Anac redimensionar as linhas para adequar oferta e demanda para uma solução de curto prazo, pois para um resultado de longo prazo serão necessários novos investimentos;
- 3) a elaboração e implementação de uma Política Nacional de Aviação Civil e de um Plano Aeroviário Nacional.

46. No relatório final de outubro de 2007, a CPI do Apagão Aéreo do Senado assim se referiu à articulação institucional:

Na verdade, sublinha-se uma cultura jurídica de transferência de problemas, de tradicional descomprometimento com as relações assimétricas de consumo. Que tipo de instituição intermediária se torna a ANAC nesse contexto?

A atuação da ANAC no decorrer da crise aérea brasileira, evidenciada a partir do acidente com o voo 1907 da GOL, em 29 de setembro de 2006, e particularmente após o acidente com o voo 3054 da TAM, em 17 de julho de 2007, trouxe à luz dúvidas sobre o modelo de agências reguladoras adotado no Brasil, mais particularmente em relação à razão institucional de ser da ANAC, já que deve regular e fiscalizar um setor que não sofreu privatização.

O resultado é que, apesar de ter sido inspirada no modelo anglo-saxão de regulação mercadológica, a ANAC tem apresentado uma atuação irregular, mais voltada para a proteção das empresas que para dos consumidores.

47. Por intermédio do Decreto nº 6.223, de 4 de outubro de 2007, publicado no Diário Oficial da União do dia 5 de outubro de 2007, foi criada a Secretaria da Aviação Civil, composta pelo Departamento de Política de Aviação Civil, Departamento de Infra-Estrutura Aeroportuária Civil e Departamento de Infra-Estrutura de Navegação Aérea Civil, e tendo as seguintes competências:

“Art. 26. À Secretaria de Aviação Civil compete:

I – assessorar o Ministro de Estado da Defesa na coordenação e supervisão dos órgãos e das entidades responsáveis pela gestão, regulação e fiscalização da aviação civil, da infra-estrutura aeroportuária civil e da infra-estrutura de navegação aérea civil vinculados ao Ministério da Defesa;

II – elaborar estudos, projeções e informações relativos aos assuntos de aviação civil, de infra-estrutura aeroportuária civil e de infra-estrutura de navegação aérea civil;

III – assessorar o Ministro de Estado da Defesa na formulação das diretrizes da política nacional de aviação civil;

IV – coordenar a condução pelos representantes brasileiros, junto às organizações internacionais ou estrangeiras, dos assuntos relativos à aviação civil, à infra-estrutura aeroportuária civil e infra-estrutura de navegação civil, respeitadas as competências estabelecidas para cada órgão ou entidade na legislação vigente.

V – exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Conac, com as seguintes atribuições:

a) prover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Conac;

b) acompanhar, no que couber, o cumprimento das deliberações adotadas pelo Conac; e

c) coordenar as atividades da COTAER;

VI - acompanhar, em articulação com a ANAC, o comportamento do mercado de aviação civil;

VII – promover a harmonização dos planejamentos relativos à aviação civil, à infra-estrutura aeroportuária civil e à infra-estrutura de navegação aérea civil;

VIII – formular e propor medidas para adequar o funcionamento dos diversos sistemas ou subsistemas que integram a aviação civil, a infra-estrutura aeroportuária civil e a infra-estrutura de navegação aérea civil;

IX – promover, no âmbito de sua competência, a interação com órgãos e entidades nacionais e internacionais nos assuntos relacionados à aviação civil;

X – analisar e propor a adequada distribuição dos recursos de programas orçamentários relativos a infra-estrutura aeroportuária e a infra-estrutura de navegação aérea civis;

XI – propor ao Ministro de Estado da Defesa, quando couber, a criação de comitês ou de grupos de trabalho para tratar dos assuntos de sua competência; e

XII – realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

48. O Decreto nº 6.223/2007 mudou a estrutura regimental do Ministério da Defesa e também alterou, em seu art. 4º, o funcionamento do Conac (Conselho de Aviação Civil), com mudanças no art. 6º do Decreto nº 3.564/2000 de sua criação, atribuindo à Secretaria de Aviação Civil o exercício da Secretaria-Executiva do Conselho.

49. A criação da SAC foi uma das primeiras medidas anunciadas pelo Ministro Nelson Jobim quando assumiu a pasta da Defesa. O objetivo era que a nova secretaria fosse um dos pilares na reestruturação do setor de aviação civil que está sendo providenciada pelo Ministério. No entanto, seja pela ausência da titular nomeada (que se encontrava em licença nupcial), seja pela falta de diretores nomeados da Anac que propiciassem quorum para as decisões colegiadas da Agência, essa reestruturação vinha sendo adiada e substituída por intervenções pontuais na medida em que fossem necessárias, sem que fossem precedidas de estudos aprofundados e voltados para uma visão de longo prazo, prejudicando a harmonização da atuação dos diversos órgãos e entidades componentes do Sistema de Tráfego Aéreo com importantes reflexos na articulação institucional.

50. Some-se a isso a ausência de efetiva atuação da Anac como agência reguladora e fiscalizadora, devido à alegada deficiência do número de pessoal em operação, e tem-se o ambiente propício à continuidade dos problemas de tráfego aéreo. Sem entrar no mérito da regulação, objeto de outro trabalho do Tribunal, observa-se que a fiscalização ineficaz pela Anac, além de representar inequívocas e graves ameaças à segurança de voo como um dos pilares à confiabilidade do transporte aéreo, configura-se como um fator a mais na tumultuada gestão do setor.

51. Por todo o exposto, fica claro que não há como dissociar a articulação (e mesmo a atuação) institucional da segurança de voo, notadamente quanto ao fato de que a efetiva articulação tem como resultados o aprimoramento da segurança e, via de conseqüência, o aumento dos níveis de confiabilidade no sistema.

2.3 Planos

52. O planejamento do Setor de Transporte Aéreo está articulado em uma série de planos setoriais, que serão brevemente descritos em seguida. O fio condutor do relato é a análise RECI desses planos. A análise RECI é uma ferramenta que ajuda a identificar quem é responsável pelas atividades desenvolvidas, quem as executa, quem é consultado e quem é informado. Por meio da análise RECI é possível identificar os responsáveis pelas decisões e pela execução dos planos; o tipo ou grau de participação de cada agente no processo de tomada de decisão; tornar mais clara a relação entre as partes envolvidas; conhecer a distribuição de poder entre os agentes.

Figura 2 – Análise RECI dos planos do setor de transporte aéreo

	Conselho Nacional de Aviação Civil - Conac	Ministério da Defesa - MD	Secretaria de Aviação Civil - Sac	Agência Nacional de Aviação Civil - Anac	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - Infraero / Órgãos Estaduais de Administração Aeroportuária	Comando da Aeronáutica - Comaer	Departamento de Controle do Espaço Aéreo - Decea	Ministério do Turismo - Mtur	Ministério dos Transportes	Aeroportos
Política Nacional da Aviação Civil	R	E	E	I		I	I			
Plano Aeroviário Nacional	R			E	I	C - I	C - I			
Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil - PDSAC	R		C	E	I	I	I			
Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo - PDSCEA		I	I	I	C	C	R - E			
Plano de Desenvolvimento Aeroportuário				C	R		C - I			E
Plano Nacional do Turismo				C				R - E		
Plano Nacional de Logística de Transporte - PNLT		R - E		C	C				R - E	

R - responsável

E - executor

C - consultado

I - informado

2.3.1. Política Nacional de Aviação Civil – PNAC

53. Não foi localizado documento que formalize a Política Nacional de Aviação Civil, apesar de sua elaboração ser delegada ao Ministério da Defesa pela Resolução Conac nº 18/2003, substituída pela Resolução Conac nº 12/2007.



54. Não foi localizada lei que atribua responsabilidade sobre o documento Política Nacional de Aviação Civil (PNAC). Entretanto, segundo o Decreto nº 3.564/2000, o Conac é o órgão formulador da política de ordenação da aviação civil. O Decreto nº 6.223/2007 dispõe sobre a competência da Secretaria de Aviação Civil (SAC) em assessorar o Ministro da Defesa na formulação de diretrizes para a PNAC. A Resolução Conac nº 18/2003 e sua substituta, Resolução Conac nº 12/2007, que a revogou, atribuem ao Ministério da Defesa o dever de elaborá-la para que seja aprovada pelo conselho. Desse modo, há indicação de que o **responsável** pela PNAC é o Conac e seu **executor** o Ministério da Defesa, por meio da Secretaria de Aviação Civil.

55. Embora também não seja legalmente definido quem deverá ser consultado ou informado na formulação da PNAC, considera-se que as entidades que compõem o Conac deveriam ser **consultadas**, mas essa informação será verificada na fase de execução da auditoria. Considera-se ainda que o Comando da Aeronáutica (COMAer) e a Agência Nacional de Aviação Civil deverão ser os órgãos **informados** nesse processo por precisarem dessas informações para a elaboração de seus planejamentos.

2.3.2. Plano Aeroviário Nacional – PAN

56. Não foi localizado documento que formalize o Plano Aeroviário Nacional, apesar de sua elaboração ser delegada à Anac.

57. Assim como a PNAC, o Plano Aeroviário Nacional (PAN) não encontra na legislação atual um responsável. Porém, o já revogado Decreto-Lei nº 270/1967 criou o Conselho Aeroviário Nacional com o objetivo de elaborar e atualizar permanentemente o Plano Aeroviário Nacional. Dessa forma, por analogia, considerou-se que o **responsável** pelo PAN é o Conac. Para corroborar esse entendimento a Resolução Conac nº 9/2007 estabelece prazo de 180 dias para que a ANAC apresente o PAN, caracterizando assim a ANAC como **executor** do documento e o Conac como responsável, tendo em vista ter sido o órgão que delegou a elaboração do plano.

58. O Comando da Aeronáutica deverá ser **consultado** para a elaboração do PAN, conforme item 1.2 da Resolução Conac nº 9/2007. Por fim, considerou-se como **informados** o próprio Comando da Aeronáutica e a Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero), órgãos que deverão operacionalizar as diretrizes do plano.

59. A atribuição de competências para formulação e atualização da PNAC e do Plano Aeroviário Nacional será objeto de verificação na fase de execução da auditoria..

2.3.3. IV Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil – IV PDSAC

60. O Quarto Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil (IV PDSAC) resultou de um processo de planejamento estratégico empreendido desde 1974 pelo então Ministério da Aeronáutica, por meio do antigo Departamento de Aviação Civil (DAC). Foi aprovado pela Portaria nº 375/GM-5, de 27 de maio de 1997, com base legal no art. 9º, inciso III, da Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991.

61. O próprio PDSAC previa sua atualização, de quatro em quatro anos, pelo Órgão Central do Sistema, o antigo DAC, para acompanhar a evolução tecnológica da aviação e o desenvolvimento sócio-econômico do País. Além disso, os Recursos Humanos, a Infra-estrutura Aeronáutica e os Serviços Aéreos, componentes funcionais do Sistema, necessitariam ter sua capacitação no processo avaliada constantemente, visando à adequação das Diretrizes, Ações Estratégicas, Programas, Projetos e Atividades em curso. Não obstante, a atualização do IV PDSAC não ocorreu. Portanto, para fins do exame do planejamento do setor, o IV PDSAC encontra-se em vigor, mesmo porque prevê atividades contínuas que ainda não se esgotaram.

62. O PDSAC tem como objetivo promover o desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil de forma compatível com os avanços tecnológicos e com os novos e sofisticados sistemas de controle de tráfego aéreo e de navegação aérea, aliados a uma intensa utilização do transporte aéreo como principal fator de mobilidade na nova realidade mundial à época.

63. O capítulo inicial do Plano descreve sua base legal, inclusive normas internacionais adotadas no Brasil, finalidade e estrutura, com destaque para as atribuições do seu órgão central, à época o antigo DAC. O capítulo relacionado com o desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil descreve a política e a estratégia de desenvolvimento, com

desdobramentos específicos para os três principais componentes funcionais do Sistema: Recursos Humanos, Infra-Estrutura Aeronáutica e Serviços Aéreos.

64. A política de desenvolvimento do Sistema tem por diretriz-síntese assegurar competitividade à indústria de transporte aéreo, prover os meios para o atendimento de suas demandas e as ações necessárias ao desempenho seguro, regular e eficiente de todo o Sistema de Aviação Civil, de forma a garantir a satisfação, exigências e expectativas dos usuários, dentro de padrões economicamente viáveis e ambientalmente aceitáveis pela sociedade. As metas de desenvolvimento do Sistema são:

- Continuidade gerencial nas áreas operacional, administrativa e econômica;
- Expansão de todas as atividades afins com a cultura aeronáutica no País;
- Participação ativa de todos os elos do Sistema nas atividades de segurança de vôo;
- Aprimoramento técnico-operacional do Sistema;
- Competitividade, confiabilidade e segurança nos serviços aéreos;
- Aumento de participação das empresas aéreas brasileiras no mercado internacional;
- Desenvolvimento sustentável do Sistema;
- Garantia da segurança da aviação civil; e,
- Descentralização do planejamento, operação e desenvolvimento dos componentes do Sistema.

65. O IV PDSAC apresenta diagnósticos para cada um dos componentes funcionais (Recursos Humanos, Infra-Estrutura Aeronáutica e Serviços Aéreos), seguido das ações estratégicas de desenvolvimento necessárias para promover o seu aprimoramento e, em alguns casos, Programas, Subprogramas, Projetos e Atividades exigidos para implementar essas ações.

66. O Plano apresenta também visão prospectiva do desenvolvimento do Sistema até o ano 2020, com uma antevisão das tecnologias previstas à época para entrar em operação no século XXI, projeções agregadas da demanda por transporte aéreo no País e uma estimativa dos investimentos necessários para manter o Sistema operando de forma regular, segura e eficiente nesse horizonte de tempo.

67. A concepção do IV PDSAC abrange variada gama de ações estratégicas que correspondem às aspirações de um padrão de desenvolvimento consistente e sustentável para o setor. O plano identifica estratégias de desenvolvimento que permitiriam desenhar um horizonte de longo prazo, completando-se com dados estatísticos por volta do ano 2020.

68. As ações estratégicas previstas são:

- Manter dentro do órgão central do SAC um continuado processo de planejamento estratégico de longo prazo para o desenvolvimento do transporte aéreo civil, constando que os horizontes de planejamento deveriam se estender até o ano 2020, com visões intermediárias nos anos 2000, 2005, 2010 e 2015.
- Estabelecer metas de curto, médio e longo prazos para a aviação civil, como parte do processo de planejamento estratégico.
- Incluir elementos de ação de curto, médio e longo prazos no plano.
- Fazer melhorias incrementais na capacidade dos aeroportos existentes e alterações associadas no controle de tráfego aéreo.

69. Em apoio a essa visão estratégica, o Plano menciona que o Sistema de Aviação Civil tinha importante participação no dinâmico desenvolvimento nacional, e que a presença constante nos organismos internacionais de aviação garantia posição de destaque do Brasil no cenário mundial. Consta também que a qualidade, a produtividade e a preservação ambiental eram exigências do processo de globalização pelo qual passavam todas as economias do mundo, tornando necessário o acompanhamento, em tempo real, da evolução tecnológica para atualizar e adequar o Sistema às tendências internacionais.

70. Consta ainda que o futuro PDSAC deveria integrar, de forma consolidada, as metas e diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária (PDINFRA) e do Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (PDSCEA).

71. A legislação não deixa explícito qual o responsável pelo PDSAC, tampouco quem deverá elaborá-lo. No entanto, a análise da legislação indica que o Conac seria a entidade responsável e a Anac seu executor, como visto a seguir.

72. Por ocasião da aprovação do Quarto Plano de Desenvolvimento do Sistema de Aviação Civil (IV PDSAC) pela Portaria nº 375/GM-5, de 27 de maio de 1997, do então Ministério da Aeronáutica, o órgão central do Sistema era o Departamento de Aviação Civil (DAC). De acordo com o art. 3º do Decreto nº 65.144, de 12 de setembro de 1969, o DAC tinha as atribuições de orientação normativa para o funcionamento do Sistema. Com a instituição do Conselho de Aviação Civil (Conac), este assumiu a atribuição de promover a coordenação entre as atividades de proteção de vôo e as atividades de regulação aérea (conforme o art. 16, inciso V, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 e Decreto nº 3.564, de 17 de agosto de 2000). Sendo assim, conclui-se que o Conselho passou a ser o **responsável** pelo PDSAC. Deve-se considerar ainda que o Código Brasileiro de Aeronáutica já previa a possibilidade de instalação de órgão ou comissão para “*promover o planejamento integrado da infra-estrutura aeronáutica e sua harmonização com as possibilidades econômico-financeiras do País*” (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, art. 105, *caput* e inciso I), o que veio a se consumir com a criação do Conac.

73. Por sua vez, compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária (Lei nº 11.182, de 2005, art. 2º). Além disso, a ANAC, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo Conselho de Aviação Civil – Conac (art. 3º da Lei nº 11.182, de 2005). Sendo assim, conclui-se que a Anac sucedeu o DAC no papel de **executor** do PDSAC. Caberia à Secretaria de Aviação Civil do Ministério da Defesa o papel de **consultada** antes de as decisões ou ações a serem implementadas, e à Infraero/órgãos estaduais de infra-estrutura aeroportuária, Comaer e Decea a função de **informados** após a implementação das decisões.

2.3.4. Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – PDSCEA 2006

74. O Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PDSCEA) foi aprovado pela Portaria nº R-001/Decea, de 5 de outubro de 2004. Antes disso, o planejamento do sistema de controle do espaço aéreo já era realizado mediante documentos formais, embora com outros nomes. Considerando a história de planejamento do sistema, a reedição do PDSCEA, de 25 de novembro de 2005 (Portaria Decea nº R-005/DGCEA) é a quinta versão e passou a vigorar a partir de 2006. Sua finalidade é estabelecer as ações para o contínuo desenvolvimento e aperfeiçoamento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab) até 2020.

75. O Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (PDSCEA) objetiva estabelecer, com base em análise sintética da situação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab), as ações que seriam implementadas de 2006 a 2020, a fim de possibilitar o cumprimento das atribuições do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

76. O PDSCEA estabelece, com base na situação do Sisceab e nos critérios definidos pelo Diretor Geral do DECEA, as ações a serem executadas para o alcance dos objetivos nos prazos determinados.

77. O PSCEA atual adapta-se à política estabelecida para o DECEA, focado em processos, aferidos mediante indicadores de desempenho, que contemplem as exigências dos planos da OACI, bem como os planos de desenvolvimento regionais.

78. O Plano estabelece, com base na situação do Sisceab à época e os critérios estabelecidos pelo Diretor-Geral do Decea, as ações a serem executadas para que os objetivos pudessem ser alcançados nos prazos determinados, buscando uma adequação maior com a política estabelecida para o próprio Decea, com foco em processos que deveriam buscar nos Indicadores de Desempenho as ações que pudessem contemplar as exigências dos Planos da OACI, bem como os planos de desenvolvimento regionais.



79. Tendo em vista a importância para a eficiência do Sisceab, cabe mencionar que a terceira reedição do PDSCEA foi efetuada considerando a entrada em operação dos novos Sistemas de comunicações, navegação e vigilância (CNS), abrangendo a gerência do tráfego aéreo (ATM). O CNS/ATM é um conjunto de tecnologias de controle que substituirão, progressivamente, até 2012, principalmente a forma atual de comunicação, baseada na fonia, por troca de dados entre sistema de operação e a aeronave.

80. O PDSCEA é complementado por outros planos relativos ao Sisceab, como por exemplo o Plano de Implementação dos CNS/ATM, recomendado pela OACI e que focaliza a aplicação de tecnologias modernas, abrangendo segmentos com elevado nível de automação, em um novo sistema de gerenciamento do tráfego aéreo mundial.

81. A situação do Sisceab é descrita levando em consideração a classificação conforme objetivos específicos, aos quais foram associadas ações específicas relacionadas com:

- segurança do tráfego aéreo: 13 ações;
- vigilância e controle do espaço aéreo: 15 ações;
- gerenciamento do espaço aéreo: 22 ações;
- aprimoramento do sistema de comando e controle da aeronáutica: 4 ações;
- aperfeiçoamento, adequação e apoio ao homem: 22 ações;
- aprimoramento do processo de segurança e controle patrimonial: 5 ações;
- adequação do apoio ao gerenciamento do espaço aéreo: 19 ações; e
- aprimoramento do apoio logístico: 14 ações.

82. Foi previsto também um conjunto de ações específicas a serem implementadas conforme a disponibilidade de recursos, a capacidade de administração do Decea e as normas e regulamentos referentes às atividades de controle do espaço aéreo, classificadas conforme os oito objetivos específicos descritos anteriormente e sob os quais foram subordinadas as situações específicas do Sistema.

83. O Plano aplica-se ao período de 2005 a 2020 e deveria ser revisado a cada dois anos ou sempre que mudanças significativas estruturais ou conjunturais justificarem essa necessidade, a critério do Diretor-Geral do Decea.

84. Conforme o Regulamento do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (RCA 20-22, aprovado pela Portaria nº 28/GC3, de 7 de janeiro de 2002), o DECEA, criado pelo Decreto nº 3.954, de 05 de outubro de 2001, é subordinado ao Comandante da Aeronáutica e tem por finalidade planejar, implantar, integrar, normatizar, coordenar e fiscalizar as atividades de controle do espaço aéreo brasileiro, de telecomunicações aeronáuticas e de informática. Por essa razão, o DECEA é considerado **responsável** e ao mesmo tempo **executor** do PDSCEA.

85. O PDSCEA é um Plano Específico do Processo de Planejamento Estratégico da Aeronáutica ligado ao Sistema Integrado de Planejamento e Gestão e contribui para a elaboração dos Planos Decenal, Setorial e Plurianual do Comando da Aeronáutica. Como as ações específicas, implementadas a partir de 2006, deveriam atender o horizonte temporal definido pela DMA 15-1, Diretriz Estratégica da Aeronáutica, bem como manter a sintonia com os Objetivos estabelecidos pela Política da Aeronáutica para o Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, DCA351-1, o Comando da Aeronáutica, a Infraero e os órgãos estaduais aeroportuários deverão ser **consultados** no processo de planejamento. Devem ser **informados**, após a aprovação do plano, o Ministério da Defesa, a Secretaria de Aviação Civil (Decreto nº 6.223, de 4 de outubro de 2007, art. 26, inciso I e VII) e o CONAC (conforme o art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 3.564, de 2000).

2.3.5. Plano de Desenvolvimento Aeroportuário – PDA

86. Os documentos que tratam do planejamento aeroportuário são os planos diretores aeroportuário ou planos de desenvolvimento aeroportuário, elaborados individualmente pelos aeroportos. O IV PDSAC previa a existência do Plano de

Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária (PDINFRA). Contudo, em pesquisa realizada, não foi possível encontrá-lo. Assim, a falta de elaboração do PDINFRA será objeto de verificação da equipe de auditoria junto aos órgãos responsáveis na fase de execução.

87. O Plano Diretor Aeroportuário ou Plano de Desenvolvimento Aeroportuário é o documento que apresenta as diretrizes para orientar a implantação, o desenvolvimento e a expansão de um aeroporto, de maneira ordenada e ajustada à evolução do transporte aéreo, indicando a aplicação de investimentos e deve ser elaborado, revisado e mantido pelos responsáveis aeroportuários (NSMA 58-146, de 06/12/94 e arts. 1º e 2º, da Portaria DAC nº 1598/DGAC, de 13/11/02).

88. A responsabilidade de aprovação do PDA dos aeroportos foi transferida do Comando da Aeronáutica para a ANAC (art. 8º, XXII, da Lei nº 11.182/05). Neste sentido, para fins da análise RECI, as entidades aeroportuárias figuram como executoras do PDA e a ANAC se enquadra como a responsável pelo plano. O Código Brasileiro de Aeronáutica (art. 25, I c/c 39, II, 43, 44, e 45, da Lei nº 7.565, 10/12/86) destaca a participação do controle do espaço aéreo (DECEA) no Sistema Aeroportuário. Nesse sentido, o DECEA se constitui em elemento consultado/informado, quando da confecção ou alteração de um PDA.

89. Tem em vista a existência de cerca de 62 PDA e o volume de informações que cada um deles abrange, na fase de execução, a auditoria realizará estudo de caso, utilizando o Plano Diretor do Aeroporto de Guarulhos-SP, o que permitirá análise exemplificativa, porém aprofundada do processo de planejamento da infra-estrutura aeroportuária.

2.3.6. Plano Nacional de Logística & Transportes – PNLT

90. Conforme estabelecido na legislação, compete ao Ministério da Defesa a segurança da navegação aérea, a política aeronáutica nacional e a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária e ao Ministério dos Transportes compete a participação na coordenação dos transportes aeroviários (Lei 10.683/2003, artigo 27, incisos VII e XXII). Nesse sentido, o Plano Nacional de Logística & Transportes, de abril de 2007, que trata do planejamento do setor de transportes, foi elaborado em parceria pelos Ministérios dos Transportes e da Defesa, na qualidade de responsáveis e executores do plano, e tem como objetivo subsidiar a formulação do PPA 2008-2011 e repercutir no planejamento do setor até 2023, conforme previsto no próprio plano. A Anac e a Infraero colaboraram na sua elaboração e figuram no documento como órgãos consultados.

91. No que diz respeito ao modal aéreo, o referido plano faz previsão de aumento de sua participação para 1% do total do setor de transportes, no prazo de 15 a 20 anos, a partir dos 0,4% verificados em 2005. Para isso, o plano recomenda investimentos em infra-estrutura aeroportuária até 2023, conforme a seguinte ordem:

- 2008-2011: três bilhões e meio de reais em 13 aeroportos;
- 2012-2015: três bilhões de reais em 13 aeroportos;
- 2015: três bilhões e 200 milhões de reais em 14 aeroportos;
- total: nove bilhões e 700 milhões de reais em 40 aeroportos.

2.3.7. Plano Nacional de Turismo – PNT

92. O atual Plano Nacional de Turismo, de junho de 2007, foi elaborado pelo Ministério do Turismo, com base no documento referencial “Turismo no Brasil 2007/2010”, conforme solicitado pelo Conselho Nacional de Turismo. Apesar de não ter sido localizado normativo que aprova o plano, o documento encontra-se disponível no sítio do Ministério na internet. No que diz respeito ao setor aéreo, o referido plano informa sobre convênio firmado entre o Ministério do Turismo e a Infraero para ampliação e modernização da infra-estrutura aeroportuária de apoio ao turismo em Brasília e em mais dez municípios: Boa Vista, Fortaleza, Goiânia, Guarulhos, João Pessoa, Macapá, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória. Nesse sentido, o plano noticia, ainda, que em 2006, o Ministério do Turismo destinou R\$ 350 milhões para obras de reestruturação de aeroportos.



93. O Plano Nacional de Turismo apresenta quatro condições necessárias para a expansão das viagens domésticas, três delas relativas ao setor aéreo:

- Aumento do número de localidades atendidas pela viação aérea regional (destinos turísticos);
- Aumento do número de registros de tráfego aéreo relativos a assentos/km oferecidos;
- Aumento do número de registros de tráfego aéreo relativos a passageiros/km transportados em vôos regulares;
- Aumento dos investimentos em campanhas de promoção do mercado nacional.

94. Compete ao Ministério do Turismo *a política de desenvolvimento do turismo e o planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo* (Lei nº 10.683/2003, artigo 27 da inciso XXIII, alíneas “a” e “d”). Desse modo, o Ministério do Turismo constitui-se em **responsável** e **executor** do Plano Nacional de Turismo.

95. O plano não menciona os atores que foram consultados na sua elaboração. No entanto, fazem parte do Conselho Nacional de Turismo as seguintes entidades do setor aéreo: Anac, Infraero, Ministério da Defesa. Além desses, há extensa lista de entidades públicas e privadas que participam do conselho, entre eles, associações empresariais e de trabalhadores do setor turismo (hotelaria, agências de turismo e outros)

96. Cabe informar que encontra-se em tramitação o Projeto de Lei no 3118/2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e prevê, em seu artigo 6o, que o Ministério do Turismo elaborará o PNT ouvindo os segmentos públicos e privados interessados. O parágrafo único do referido dispositivo prevê a atualização do PNT a cada 4 anos.