



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
SENADO FEDERAL
COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO “DO
APAGÃO AÉREO”

**RELATÓRIO PARCIAL DOS
TRABALHOS DA
CPI “DO APAGÃO AÉREO”**

(Criada por meio do Requerimento nº 401/2007-SF)

Causas do “Apagão Aéreo”

Presidente: Senador Tião Viana

Vice-Presidente: Senador Renato Casagrande

Relator: Senador Demóstenes Torres

Brasília, julho – 2007

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
2. DO PODER PÚBLICO E DAS COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO	8
2.1. Da União.....	8
2.2. Do Ministério da Defesa	9
2.3. Das Forças Armadas	10
2.4. Do Comando da Aeronáutica (COMAER)	11
2.5 Do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA)	13
2.6. Do Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC)	15
2.7. Da Agência Nacional de Avião Civil (ANAC)	16
2.8. Da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) ...	18
2.9. Distribuições de tarefas entre as instituições do SISCEAB – observações finais	19
3. DO SISTEMA DE CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO BRASILEIRO (SISCEAB)	21
3.1. Breve histórico.....	21
3.2. Estrutura atual e funcionamento do SISCEAB.....	27
3.3. Cobertura do SISDACTA para fins de busca e salvamento e o Programa COSPAS-SARSAT	35
3.4. Prioridade no Plano de Metas da Aeronáutica 2007-2010 – o reaparelhamento do SISCEAB.....	41
3.5. O Sistema CNS/ATM	42
4. DOS CONTROLADORES DE TRÁFEGO AÉREO	45
4.1. Atribuições dos controladores de tráfego aéreo	46
4.2. Carreiras de controlador de tráfego aéreo	46
4.3. Remuneração dos controladores de tráfego aéreo	50
4.4. Efetivo de controladores de tráfego aéreo	55
4.5. Formação dos controladores de tráfego aéreo	58
4.6. Jornada de trabalho dos controladores de tráfego aéreo	63
4.7. Capacidade de controle	68
4.8. Diminuição da capacidade de trabalho e licenças médicas	71
4.9. Propostas apresentadas pelos diversos segmentos.....	73
4.9.1 Desmilitarização da carreira de controlador de vôo	73
4.9.2. Criação de uma carreira única de controlador de tráfego aéreo.....	83
4.9.3. Implementação do Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo	84
4.9.4. Propostas da Procuradoria-Geral do Trabalho.....	85
4.9.5. Propostas do grupo de trabalho interministerial	88
5. DO “APAGÃO AÉREO”	89
5.1. Os fatos.....	89
5.2. As causas do “Apagão Aéreo”	106
5.2.1. Subestimação do crescimento do tráfego aéreo	106
5.2.2. Saturação da infra-estrutura aeroportuária e de controle do tráfego aéreo	106
5.2.3. Autorização de linhas aéreas em quantidade superior à capacidade da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.....	112
5.2.4. Inoperância do Ministério da Defesa.....	119
5.2.5. Não-implementação das resoluções do CONAC	133
5.2.6. Politização dos cargos de direção da ANAC	136

5.2.7. Deficiências técnicas e de equipamento	137
5.2.8. Desarticulação entre os órgãos que compõem o SISCEAB	159
5.2.9. Carência de recursos para o DECEA.....	174
5.2.10. Insatisfações dos controladores de tráfego aéreo.....	217
6. RECOMENDAÇÕES	228
7. ENCAMINHAMENTOS	245

1. INTRODUÇÃO

No ano em que se deveria comemorar o centenário da aviação, o Brasil se viu diante da maior crise do setor aéreo nacional. Um século após Alberto Santos Dumont mostrar ao mundo que um veículo mais denso do que o ar poderia voar, iniciando uma era na história da humanidade, os brasileiros assistiram, atônitos, ao seu sistema de tráfego aéreo passar por problemas que começaram com o desmantelamento da mais tradicional companhia aérea do País e chegaram ao Natal com o colapso do sistema de transporte.

Em setembro de 2006, o maior desastre aéreo da história do Brasil desencadeou a grande crise: desnudava-se um sistema de controle aéreo com problemas estruturais e dificuldades nas relações entre as autoridades e os controladores de vôo. O País entrava em zona de grave turbulência. A partir de então, e de uma hora para outra, os brasileiros viram-se obrigados a conviver com vôos atrasados e cancelados, aeroportos lotados, passageiros “jogados às traças”, falta de informação, falta de humanidade e de respeito pelas pessoas por parte de companhias aéreas e de autoridades governamentais. Caos, choro, desespero, frustração.

Dificilmente serão esquecidas, no centenário da aviação, cenas como a do fígado que não chegou para o garotinho que dele dependia para sobreviver, ou de idosos e crianças perdidos nos aeroportos, ou do fatídico mês de dezembro, quando o transporte aéreo brasileiro simplesmente parou; primeiro, por “problemas técnicos” do sistema de controle de tráfego e, depois, por incapacidade de companhias

aéreas prestarem devidamente seus serviços. O Natal de 2006, para muitos brasileiros, foi nos bancos ou no chão dos aeroportos.

O termo "apagão aéreo" entrou definitivamente em nosso vocabulário. Em pouco tempo, um país reconhecido pela qualidade de seu sistema de transporte e controle aéreo pareceu submergir a níveis que só encontram semelhança entre nações mais atrasadas. Diante desse cenário, era natural que a questão chegasse a esta Casa. Era natural que o Senado da República se mobilizasse para buscar entender a crise, identificar problemas a ela relacionados e apresentar recomendações para alcançar uma solução.

A presente Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conhecida pelo nome de “CPI do Apagão Aéreo”, foi criada pelo Requerimento nº 401, de 2007, *destinada a apurar as causas, condições e responsabilidades relacionadas aos graves problemas verificados no sistema de controle do tráfego aéreo, bem como nos principais aeroportos do país, evidenciados a partir do acidente aéreo, ocorrido em 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800 da GOL e um jato Legacy da American Excelaire, e que tiveram seu ápice no movimento de paralisação dos controladores de vôo ocorrido em 30 de março de 2007.*

Nos termos da proposta de trabalho aprovada, esta CPI adotou três linhas básicas de investigação: a) as causas do acidente com o vôo 1907 da Gol; b) os problemas do sistema de tráfego aéreo brasileiro; e c) os ilícitos administrativos e penais praticados na INFRAERO. O primeiro Relatório Parcial, abordando as causas do acidente com o vôo 1907 da Gol, foi apresentado e aprovado no dia 06/06/2007.

Este Relatório Parcial trata da segunda etapa das investigações, e está circunscrito aos problemas do sistema de tráfego aéreo brasileiro, análise feita com base nos depoimentos colhidos e na vasta documentação recebida pela CPI.

Foram ouvidas por esta CPI as seguintes pessoas:

- 1) no dia 24/05/2007: o primeiro-sargento Wellington Andrade Rodrigues, controlador de vôo de Brasília e José Carlos Botelho, presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Proteção ao Vôo;
- 2) no dia 28/05/2007: os controladores de vôo sargentos Jomarcelo Fernandes dos Santos, Lucivando de Tibúrcio de Alencar, Leandro José de Barros e Francisco Roberto Agostinho Freire, os supervisores dos controladores sargentos Antonio Francisco Costa de Castro e Alexandre Xavier Barroca, e o coronel-aviador Eduardo dos Santos Raulino, chefe do Cindacta I;
- 3) no dia 29/05/2007: o brigadeiro-do-ar Jorge Kersul Filho, chefe do Cenipa, e o coronel-aviador Rufino Antonio da Silva Ferreira, presidente da comissão de investigação do Cenipa; Edgard Brandão Júnior, superintendente do Aeroporto Internacional de Guarulhos; o Constantino de Oliveira Júnior, presidente da Gol Transportes Aéreos S.A. e Marco Antônio Bologna, presidente da TAM Linhas Aéreas S.A.;

- 4) no dia 30/05/2007: o delegado de Polícia Federal Renato Sayão Dias, que presidiu o IPL 670/2006; Lucas Rocha Furtado, procurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e Cláudio Candiota Filho, presidente da Associação dos Passageiros de Transporte Aéreo (ANDEP);
- 5) no dia 04/06/2007: o tenente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito, comandante da Aeronáutica; o tenente-brigadeiro-do-ar Paulo Roberto Cardoso Vilarinho; Milton Sérgio Silveira Zuanazzi, presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); o comandante Célio Eugênio de Abreu Júnior, membro do Sindicato Nacional dos Aeronautas; Plínio de Aguiar Júnior, presidente da ANATEL; Fábio de Assis Fernandes e Alessandro Santos de Miranda, procuradores do Ministério Público do Trabalho, este último Coordenador Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho;
- 6) no dia 12/06/2007: Ozires Lopes Silva, ex-presidente da Embraer e da Varig, e ex-ministro da Infra-Estrutura; Jéferson Vaz de Oliveira, especialista em aviação; Cláudio Carvas, diretor da ATECH e Rubens Teixeira Alves, Consultor.

2. DO PODER PÚBLICO E DAS COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

Preliminarmente, convém identificar as competências constitucionais e legais no que concernem ao controle do espaço aéreo e da defesa aérea brasileiros.

O controle e a defesa do espaço aéreo brasileiro envolvem uma série de órgãos e instituições, civis e militares, que devem atuar de maneira harmoniosa e com base em estreita cooperação para garantir não só o funcionamento do sistema, mas sua eficiência, eficácia e, principalmente, segurança. Como em todo sistema, qualquer problema com um dos componentes afeta o todo. Também dificuldades de coordenação entre os órgãos conduzirão à fragilidade do controle do espaço aéreo brasileiro.

2.1. Da União

De acordo com o art. 21, incisos III e XII-c, da Constituição Federal, compete à União assegurar a defesa nacional e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária.

Nesse sentido, todas as questões relacionadas à navegação aérea, inclusive o controle do espaço aéreo, bem como os temas relacionados à infra-estrutura aeroportuária são assuntos da esfera federal, cabendo a órgãos da Administração Pública federal deles se encarregar. Legislação referente a tais temas encontra-se também na esfera da União. Nesse sentido, é importante registrar a atribuição precípua do Poder Legislativo, e do Senado Federal em particular, para tratar do tema e

exercer a fiscalização sobre os órgãos que atuam nessa área e sobre a maneira como o serviço é prestado.

Ademais, o setor aéreo é estratégico e diz respeito diretamente à Defesa Nacional. Daí a sensibilidade do assunto e a necessidade de constante atenção desta Casa para as possíveis deficiências do sistema de controle e defesa aérea que podem conduzir não só a graves distúrbios – por exemplo, o caos nos aeroportos e no tráfego aéreo registrado nos últimos meses – como também a situações que põem em risco a vida de milhões de brasileiros e, ainda, a vulnerabilidades no sistema de defesa.

2.2. Do Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa (MD) foi criado em 10 de junho de 1999, com o objetivo de integrar as três Forças Armadas, submetendo-as a direção singular e civil e dentro de uma perspectiva de adequar o trato das questões de Defesa Nacional à realidade do estado democrático do século XXI. Sua missão é exercer a direção superior das Forças Armadas, visando ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias.

Entre as áreas de competência do MD, encontram-se a segurança de navegação aérea, a política aeronáutica nacional e a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária (Decreto nº 5.201/2004, Anexo I, art. 1º, incisos XXI, XXII e XXIII). Para tanto, integram a estrutura organizacional desse Ministério, como órgãos públicos, o Departamento de Política de Aviação Civil da Secretaria de Organização Institucional, o Comando da Aeronáutica (COMAER), o Conselho de Aviação Civil (CONAC) e, como entidades vinculadas, a Empresa Brasileira de Infra-

Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) (Decreto n° 5.201/2004, Anexo I, art. 2º).

A Secretaria de Organização Institucional (SEORI/MD) tem como atribuição elaborar e propor diretrizes voltadas para a política e para as atividades de aviação civil e infra-estrutura aeroportuária, nos âmbitos nacional e internacional e exercer as atividades de Secretaria-Executiva do CONAC.

Já ao Departamento de Política de Aviação Civil (DEPAC), entre outras atribuições, compete, na forma do art. 23, incisos I, II e III do Anexo I do Decreto n° 5.201/2004: (1) produzir subsídios para a formulação da política da aviação civil, nos mercados interno e externo; (2) exercer atividades de apoio à Secretaria-Executiva do CONAC; e (3) coordenar as atividades da Comissão Técnica de Coordenação das Atividades Aéreas (COTAER). O papel dos demais órgãos será detalhado a seguir.

De acordo com a legislação em vigor, caberia ao MD ser o órgão de cúpula a coordenar o sistema de controle do tráfego aéreo e defesa aérea do País. Afinal, além do COMAER, à estrutura do MD encontram-se vinculados a ANAC e a INFRAERO. Entretanto, como se verá em tópico específico, a atuação do MD tem deixado muito a desejar e, de fato, ele mostrou-se incapaz de tomar a frente da resolução das crises do sistema aéreo e mesmo de conseguir coordenar os vários órgãos desse sistema.

2.3. Das Forças Armadas

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército

e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, destinando-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem, na forma do art. 142 da Constituição de 1988.

As normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas estão previstas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Possuem estruturas próprias, são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, que é ouvido pelo Presidente da República ao nomear seus Comandantes (arts. 3º e 4º, LC nº 97/1999). O parágrafo único do art. 1º desta Lei Complementar também prevê que “sem comprometimento de sua destinação constitucional, cabe também o cumprimento de atribuições subsidiárias explicitadas nesta Lei”.

Historicamente, as Forças Armadas, em especial a Aeronáutica, têm desempenhado papel fundamental para a navegação aérea e aeroespacial e para a infra-estrutura aeroportuária brasileiras. A Aeronáutica, diga-se de passagem, tem atribuições específicas previstas na própria LC nº 97/99 sobre controle do espaço aéreo e defesa aeroespacial, como se verá adiante.

Ressalte-se, portanto, que, uma vez que o controle do espaço aéreo e o tráfego de aeronaves sobre o território brasileiro envolvem questões que afetam diretamente a Segurança Nacional e a defesa da Pátria e de seus cidadãos, não há como se desconsiderar o papel premente das Forças Armadas, em especial da Força Aérea Brasileira (FAB) em quaisquer dessas questões.

2.4. Do Comando da Aeronáutica (COMAER)

O art. 18 da LC nº 97/99 relaciona como atribuições subsidiárias particulares da Aeronáutica: (1) orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil, (2) prover a segurança da navegação aérea, (3) contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional, (4) estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária, (5) atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todo tipo de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvimentos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterrissagem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, e (6) cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Também há a previsão legal de que, “pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como ‘Autoridade Aeronáutica’, para esse fim”.

Subordinam-se, também, à orientação, coordenação, controle e fiscalização do Comando da Aeronáutica as atividades de controle de tráfego, telecomunicações aeronáuticas e dos auxílios à navegação aérea, de meteorologia aeronáutica, de cartografia e informações aeronáuticas, de busca e salvamento, de inspeção em vôo, de coordenação e fiscalização do ensino técnico específico, de supervisão de fabricação, reparo, manutenção e distribuição de equipamentos terrestres de auxílio à

navegação aérea e de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, previstas nos arts. 47, 48 e 86 a 93 da Lei nº 7.565, de 1986 (Decreto nº 5.731/2006, art. 7º, §1º).

O art. 4º do Anexo I do Decreto nº 5.196/2004 estabelece a posição do setor de controle do espaço aéreo na estrutura organizacional do Comando da Aeronáutica (COMAER):

Art. 4º. O Comando da Aeronáutica tem a seguinte estrutura organizacional:

.....
III - órgãos de assistência direta e imediata ao Comandante da Aeronáutica:

.....
b) Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional;

.....
IV - órgãos de direção setorial:

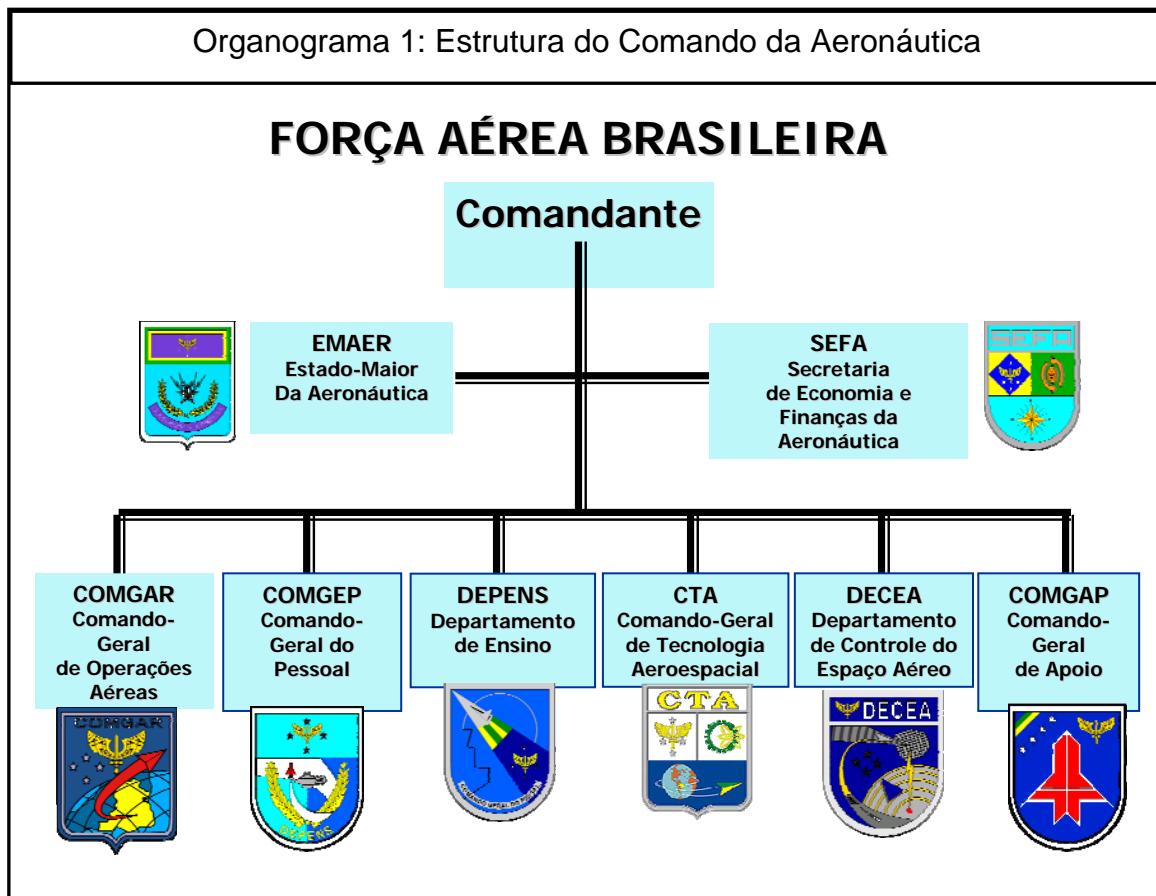
.....
e) Departamento de Controle do Espaço Aéreo;

Até a criação do MD, a INFRAERO era subordinada ao Ministério da Aeronáutica, assim como o era o órgão regulador da aviação civil, o Departamento de Aviação Civil (DAC), até o advento da ANAC. Assim, desde 2006, a regulamentação da aviação civil deixou de ser órgão subordinado ao COMAER, que perdeu suas atribuições regulatórias sobre essa área estratégica.

2.5 Do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA)

O órgão encarregado do controle do espaço aéreo é o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). Sob direção de um tenente-brigadeiro-do-ar (oficial-general de quatro estrelas), da ativa, compete ao DECEA planejar, implantar, integrar, normatizar, coordenar e fiscalizar as atividades de controle do espaço aéreo brasileiro, de

telecomunicações aeronáuticas e de informática (Decreto nº. 3.954/2001, arts. 2º e 4º). Por meio do Organograma 1, pode-se perceber a situação do DECEA no COMAER.



Integram o DECEA, de acordo com a Estrutura Regimental do Comando da Aeronáutica, aprovada pelo Decreto nº 5.196/2004: (1) Centro de Computação da Aeronáutica de Brasília; (2) Centro de Computação da Aeronáutica de São José dos Campos; (3) Centro de Computação da Aeronáutica do Rio de Janeiro; (4) Comissão de Implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo; (5) Comissão para Coordenação do Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia; (6) Instituto de Cartografia Aeronáutica; (7) Instituto de Controle do Espaço Aéreo; (8) Grupo Especial de Inspeção em Vôo; (9) Parque de Material

de Eletrônica da Aeronáutica do Rio de Janeiro; (10) Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo; (11) Segundo Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo; (12) Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo; (13) Primeiro Grupo de Comunicações e Controle; (14) Serviço Regional de Proteção ao Vôo de Manaus; (15) Serviço Regional de Proteção ao Vôo de São Paulo; e (16) Serviço Regional de Proteção ao Vôo do Rio de Janeiro.

A navegação aérea, além dos órgãos de controle de vôo, depende de outros órgãos, que viabilizam o Centro de Gerenciamento de Navegação Aérea, tais como: centro meteorológico, centro de informações aeronáuticas, provedor de dados de carta aérea, centro de *slot*¹ de aeroporto, companhias aéreas (planos de vôo) e ANAC.

2.6. Do Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC)

Vinculado ao MD, o CONAC é órgão de assessoramento do Presidente da República para a formulação da política de ordenação da aviação civil. Suas competências, de acordo com o Decreto nº 3.564/2000, compreendem: (1) 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; (2) propor o modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária, submetendo-o ao Presidente da República; (3) aprovar as diretrizes de suplementação de recursos para linhas aéreas e aeroportos de interesse estratégico, econômico ou turístico; (4) promover a coordenação entre as atividades de proteção de vôo e as

¹ Horário estimado para a passagem sobre um Fixo de Posição ou para uma operação de pouso ou decolagem (sítio do CGNA, www.cgna.gov.br)

atividades de regulação aérea; (5) aprovar o plano geral de outorga de linhas aéreas; e (6) estabelecer as diretrizes para a aplicabilidade do instituto da concessão ou permissão na exploração comercial de linhas aéreas.

2.7. Da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)

A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) tem sua origem nas competências do DAC, as quais eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha: “...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 aeronáutica”, 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).

Com o advento da Lei nº 11.182, de 2005, a atividade de autoridade aeronáutica foi transferida, com todas as suas responsabilidades, para a ANAC, pelo disposto no §2º do art. 8º desse dispositivo legal, confirmado pelo texto do art. 3º do Anexo I ao Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006.

A ANAC é, portanto, o órgão regulador e fiscalizador da aviação civil e da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária. As atividades e procedimentos das atribuições subsidiárias particulares da Aeronáutica que poderiam ser transferidas à referida Agência vinculam-se a: (1) orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil e (2) estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária.

Nesse sentido, o art. 8º da Lei nº 11.182/2005 conferiu à autarquia a atribuição de adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do Brasil, devendo atuar com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade. Não estão compreendidos na esfera de atuação da ANAC, como autoridade de aviação civil, os assuntos relativos ao sistema de controle do espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos. De toda maneira a ANAC integra o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER).

Importante destacar que a ANAC deverá observar as prerrogativas específicas da Autoridade Aeronáutica atribuídas ao Comandante da Aeronáutica (Lei nº 11.182/05, art. 8º, §2º). Por sua vez, o Comandante da Aeronáutica, ao editar normas e procedimentos de controle do espaço aéreo que tenham repercussão econômica ou operacional na prestação de serviços aéreos, deve consultar, previamente, a ANAC. Deve consultá-la, também, quando tenham repercussão na prestação de serviço de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária civis (Lei nº 11.182/05, art. 8º, §2º c/c o §7º).

Nesse sentido, nos termos do art. 4º, § 3º do Decreto nº 5.731/06, o Comandante da Aeronáutica editará, em coordenação com a ANAC, 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, ressalvadas as situações de urgência ou emergência.

Outra importante competência da ANAC diz respeito à concessão, permissão ou autorização para a exploração de serviços

aéreos. Cabe-lhe, ainda, regular as autorizações de horários de pousos e decolagens de aeronaves civis (horários de transporte – HOTRAN), observados os condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infra-estrutura aeroportuária disponível (Lei nº 11.182/05, art. 8º, XIV e XIX).

Assim, a ANAC deve ser consultada pela Autoridade Aeronáutica, quando a atuação desta tiver repercussão nos serviços aéreos e na infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária civil. Esta, por sua vez, deve consultar a Autoridade Aeronáutica e a aeroportuária quando de suas autorizações de horários de transporte (HOTRAN), por repercutir no tráfego aéreo e no funcionamento dos aeroportos.

2.8. Da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO)

A Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO), vinculada ao MD, 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. Deve, ainda, no desempenho de suas atividades, observar as normas emanadas dos órgãos normativos da ANAC e do DECEA (Estatuto da INFRAERO, art. 4º).

Atualmente, a INFRAERO administra 67 aeroportos, 81 unidades de apoio à navegação aérea e 32 terminais de logística de carga. Nas unidades de apoio à navegação aérea, a INFRAERO realiza o controle de tráfego aéreo nas imediações dos aeroportos, inclusive por

meio de torres de controle.

2.9. Distribuições de tarefas entre as instituições do SISCEAB – observações finais

As ações da União voltadas à viabilização do controle do tráfego aéreo são, portanto, distribuídas entre o CONAC, o MD, o COMAER, a ANAC e a INFRAERO.

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, e prestar consultoria e assessoramento em suas área de atuação e na construção de aeroportos.

Além dessa segregação de funções no âmbito da União, pode-se observar, 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.

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

Já a INFRAERO, no desempenho de suas atividades, deve observar as normas emanadas da ANAC e do COMAER/DECEA. E 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.

Assim, esta Comissão acompanha o Relatório TC-026.789/2006-9, do Tribunal de Contas da União (TCU), em que se verificou 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” (item 10 do Voto do Ministro Augusto Nardes). Esse sistema passa por problemas de articulação institucional.

Vistas as principais competências dos órgãos relacionados ao controle do espaço aéreo brasileiro, passa-se ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB).

3. DO SISTEMA DE CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO BRASILEIRO (SISCEAB)

3.1. Breve histórico²

A história da aviação brasileira coincide com a do próprio avião. A partir do êxito do primeiro vôo de um objeto mais denso que o ar com propulsão própria, alcançado pela engenhosidade de Alberto Santos Dumont em Paris, a 23 de outubro de 1906, a aviação se desenvolveu em escala vertiginosa e sem precedentes em um período muito curto de tempo.

Registraram-se, de fato, já na década de 1930, grandes hidroaviões em vôos de carreira a cruzar oceanos e aproximar pessoas, nações e continentes. Paralelamente ao desenvolvimento desses aviões e de rotas, era natural o estabelecimento de regras e sistemas de controle do tráfego aéreo.

No início da aviação civil, a segurança e confiabilidade dos vôos ficavam a cargo das próprias companhias aéreas, que instalavam estações de radiotelegrafia para apoiar o tráfego de suas aeronaves. No Brasil, a pioneira dessas estações foi a de Belém do Pará (1938), dando suporte a vôos oriundos da Europa e da África. Ainda na década de 1930, a *Air France* instalaria sua estação no Brasil, em Recife (PE).

Com a criação do Ministério da Aeronáutica, em 1941, seriam reunidos sob uma única pasta os setores relacionados à atividade

² Fontes: Paullo Esteves. *Controle do espaço aéreo brasileiro – uma história que merece ser contada*. Publicado em www.defesanet.com.br, acesso em 01/06/2007. Sítios do Ministério da Defesa (www.defesa.gov.br), do Comando da Aeronáutica (www.fab.mil.br) e da Organização Internacional de Aviação Civil – OACI (www.icao.int).

aérea, tanto civil quanto militar. A origem do controle do espaço aéreo brasileiro dá-se quase simultaneamente à criação da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) em 1946. À época, o Brasil já se encontrava entre os dez países mais importantes para a navegação aérea internacional, particularmente devido a suas dimensões e posição geoestratégica. Esse papel cresceria em função de as principais rotas entre a América do Sul e a Europa e entre as duas Américas passarem necessariamente pelo Brasil (mapa 1). Ademais, o País logo desenvolveria o Correio Aéreo Nacional (CAN), ferramenta indispensável para a integração de seu território.

Como um dos fundadores da OACI, o Brasil deu início a seu controle aéreo lançando o Sistema de Proteção ao Vôo (SPV). O órgão encarregado de conduzir o SPV era a Diretoria de Rotas Aéreas (DR), diretamente subordinada ao Ministro da Aeronáutica. A partir daí começaram a ser instalados os primeiros auxílios à navegação aérea³, aproximação e pouso no litoral e interior do País.

Com os auxílios à navegação aérea sendo sucessivamente instalados em áreas mais movimentadas e as conseqüentes melhorias nas comunicações terra-avião, começa então a delinear-se a primeira possibilidade de organização dos movimentos aéreos ou, no mínimo, garantir-lhes alguma segurança, na medida em que o órgão de controle, conhecendo a posição e a distância em que as aeronaves em contato estão de um determinado auxílio à navegação aérea, poderá orientá-las, mantendo entre elas uma separação

³ Segundo Esteves, “[u]m auxílio à navegação aérea é um equipamento que emite sinais eletromagnéticos para o espaço e que são captados por instrumentos instalados a bordo das aeronaves. Os sinais eletromagnéticos convertidos em marcações servem para orientar as aeronaves em suas rotas, permitindo também que executem operações de aproximação e pouso mesmo estando sem visibilidade, como ocorre em condições de mau tempo ou em operações noturnas”.

confortável.⁴

Nesse contexto, dava-se o chamado “controle convencional”, no qual as informações entre a aeronave e o órgão de controle ocorriam por meio de comunicação bilateral. O controle não tinha como visualizar a aeronave e o rádio era imprescindível. Ainda hoje tem grande importância na aviação a comunicação por rádio, conforme registra a própria Aeronáutica:

De fato, o Brasil poderia ter seu tráfego aéreo controlado por meio apenas de comunicações via rádio, sem prejuízo à segurança de vôo. Os radares são utilizados (além da vigilância do espaço realizada pela defesa aérea) para permitir que o sistema possa diminuir o espaçamento entre as aeronaves e controlar mais vôos no mesmo espaço aéreo.⁵

Importante momento para o setor aéreo brasileiro ocorreu ao final da década de 1970, quando o Brasil fez uma opção, orientada por limitações de recursos no sentido de ter um só sistema para o controle do tráfego aéreo e para a defesa aérea: as duas missões deveriam ficar a cargo da Aeronáutica e seriam utilizados os mesmos equipamentos para cumpri-las⁶.

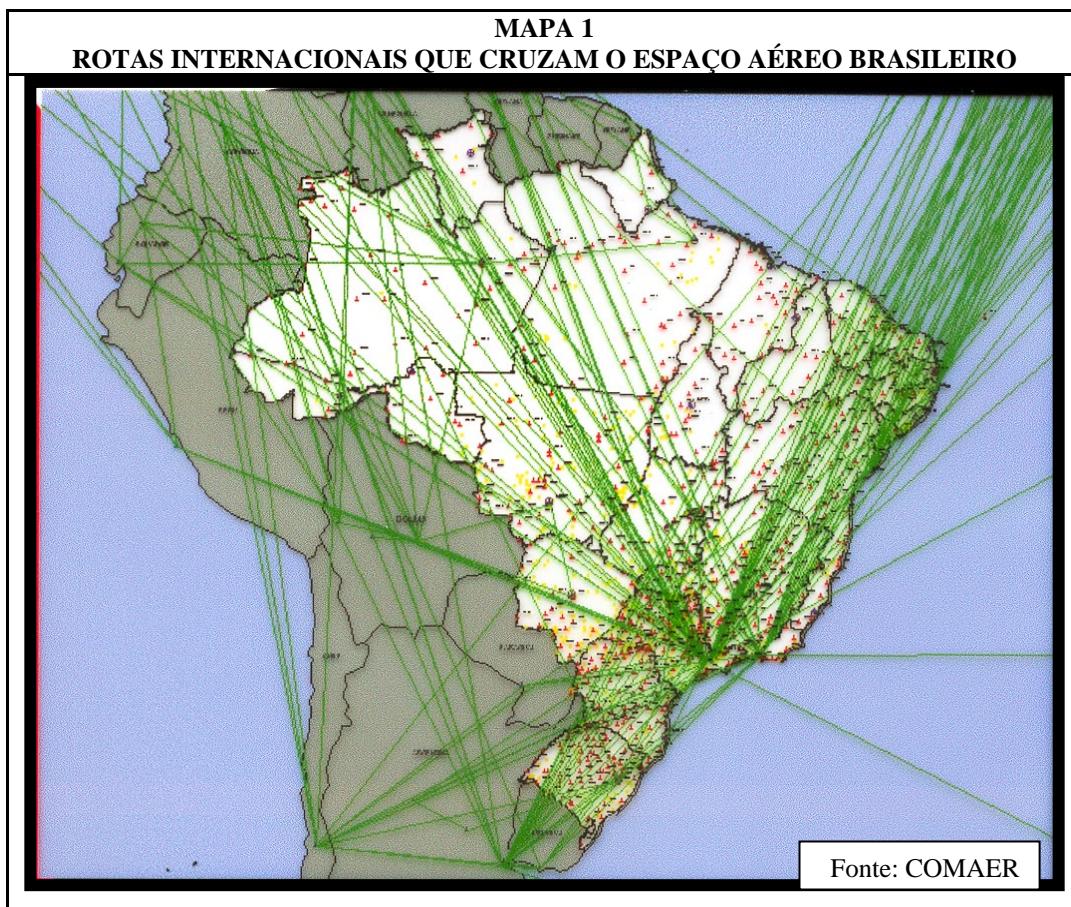
A princípio, a opção brasileira por um sistema único sofreu críticas, dizia-se que o projeto era inviável, impossível. Afinal, tratava-se de iniciativa inédita. No restante do mundo, controle do tráfego aéreo e

⁴ Esteves, *op. cit.*

⁵ Extraído do sítio da Aeronáutica, na página intitulada *Esclarecimentos sobre a cobertura de radar no País*.

⁶ “Se observarmos bem, a maioria de nossos aeroportos são compartilhados. De um lado da pista encontramos uma base aérea e do outro, um aeroporto civil. São os mesmos auxílios à navegação, aproximação e pouso, bem como o controle dos movimentos aéreos, a torre de controle etc. Tudo é comum, tanto ao tráfego civil, quanto ao militar.” Esteves, *op. cit.*

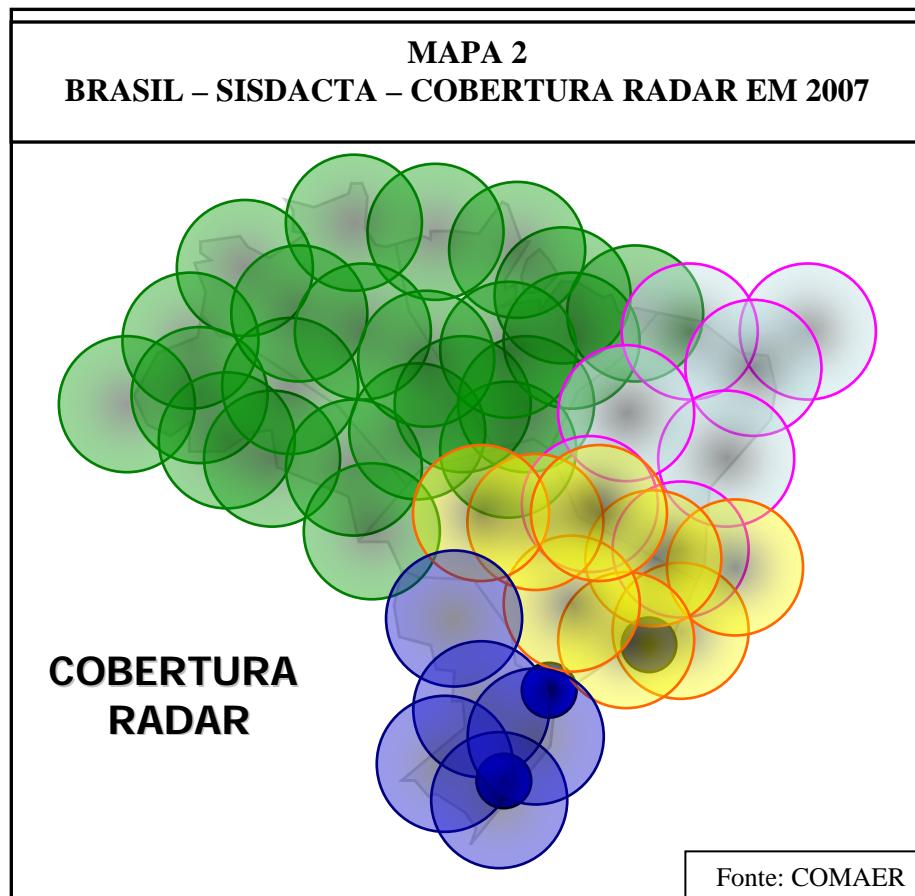
defesa aérea eram atividades realizadas por entes distintos, com equipamentos e pessoal diferentes.



Em 1973, foi criado o primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo, o CINDACTA 1, sediado em Brasília. Os primeiros radares foram implantados para gerenciar os vôos na área que englobava a própria Capital Federal, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro. Com o crescimento do tráfego aéreo, novos CINDACTAs foram implantados: CINDACTA 2, (Curitiba), CINDACTA 3 (Recife) e CINDACTA 4 (Manaus), formando o Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (SISDACTA). A missão dos CINDACTAs compreende a vigilância e o controle da circulação aérea geral, bem como a condução das aeronaves responsáveis

pela garantia da integridade e da soberania do espaço aéreo brasileiro, na área definida como de sua responsabilidade.

As autoridades aeronáuticas informaram nesta CPI que, atualmente, todo o espaço aéreo sob responsabilidade do Brasil tem cobertura radar (mapa 2).



Nas décadas que se seguiram, a experiência brasileira mostrou-se exitosa. A OACI inclusive coloca o SISCEAB como referência. Nesta CPI, as autoridades aeronáuticas mostraram relatório da Força Aérea dos Estados Unidos da América (EUA) que elogiava o modelo integrado brasileiro⁷. Entretanto, esse modelo seria questionado a

⁷ Consta no sítio do Comando da Aeronáutica que “[e]m evento realizado em Washington, no ano de 2006, pela Força Aérea dos Estados Unidos, o sistema integrado de defesa e controle do espaço aéreo brasileiro foi elogiado e tido como exemplo. ‘O sistema integrado aumenta a eficiência, moderniza o

partir dos acontecimentos do final de setembro de 2006. De fato, o argumento central dos controladores de tráfego aéreo que depuseram perante esta CPI é o de que o sistema é falho, confuso e que induz seus operadores ao erro, situação que, ainda na versão dos controladores, teria contribuído para o acidente de 29/09/2006. Repete-se no Brasil o conhecido “caso Tasic”, de 1977, sobre a colisão de duas aeronaves no céu da antiga Iugoslávia (cidade de Zagreb), em que os controladores culpavam o sistema e as autoridades culpavam os controladores.

A eficiência e eficácia do sistema, bem como sua segurança, foram objeto de desconfiança após as panes do mês de dezembro. As autoridades aeronáuticas que aqui depuseram asseguram que o sistema é seguro e confiável.

Importante observar, ainda, que os três primeiros CINDACTAs utilizavam sistema francês adquirido da empresa Thompson-CSF. O Brasil comprou equipamentos que prestavam o serviço, mas não tinha domínio do *software*. Sempre que necessitava promover alterações no quadro de circulação aérea ou introduzir novos procedimentos, era obrigado a recorrer a técnicos franceses. Essa fragilidade não só incomodava como acabava sendo muito onerosa⁸.

O Ministério da Aeronáutica decidiu então investir na estruturação de massa crítica de recursos humanos formada por engenheiros brasileiros e desenvolver um *software* exclusivamente nacional, de modo que o País pudesse alcançar autonomia tecnológica, o que viria a ocorrer gradativamente a partir da década de 1980.

gerenciamento do espaço aéreo, melhora a segurança e diminui os custos', afirma documento norte-americano”.

⁸ Esteves, *op. cit.*

3.2. Estrutura atual e funcionamento do SISCEAB

A concepção do SISDACTA evoluiu para um sistema ainda maior, que é o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), cujo objetivo é prover o controle de nosso espaço aéreo. O SISCEAB é formado por diversos órgãos, dos quais se destaca o DECEA, seu órgão central. Sob a égide do DECEA encontram-se os seguintes sistemas:

- 1) Sistema de Proteção ao Vôo (SPV);
- 2) Sistema de Telecomunicações do Comando da Aeronáutica (STMA);
- 3) Sistema de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (SISDACTA);
- 4) Sistema de Busca e Salvamento (SISSAR); e
- 5) Sistema de Informática do Comando da Aeronáutica (SIMAER).

O DECEA atua, ainda, como elo em outros Sistemas, entre os quais o Sistema de Aviação Civil (SAC), o Sistema de Defesa Aérea Brasileiro (SISDABRA) e o Sistema de Controle Aerotático (SCAT).

A organização do SISCEAB tem os seguintes órgãos de controle de tráfego:

- 1) **Torres de Controle (TWR)** – executam o controle do tráfego até 5 km a partir dos aeroportos;
- 2) **Controle de Aproximação (APP)** – executam o controle entre 5 km e 74 km; e
- 3) **Centro de Controle de Área (ACC)** – composto pelos CINDACTAs, que executam o controle de

tráfego aéreo nas aerovias.

Nos CINDACTAs, dois órgãos básicos são encarregados de prover o controle do tráfego aéreo: o Centro de Operações Militares (COPM), que cuida do controle de vôo das aeronaves que estão em operação militar, e os Centros de Controle de Área (ACC), que são responsáveis pelo controle do tráfego aéreo das aeronaves evoluindo sob as regras da CAG.

Enquanto os ACCs são responsáveis pelo provimento do controle do tráfego aéreo das aeronaves que estejam em rota, às Torres de Controle (TWR) incumbe o monitoramento das aeronaves que estão no solo, bem como daquelas que estejam em procedimento de pouso ou decolagem. Após a decolagem, a aeronave passará a ser controlada por um segundo órgão: o Controle de Aproximação (APP). De maneira genérica, o APP é o órgão de controle que efetua a aproximação das aeronaves para o pouso e os procedimentos de subida destas. O ACC, por sua vez, é o órgão encarregado de realizar o controle dos aviões em rota.

Convém reiterar que, diferentemente da maioria dos países, o controle do espaço aéreo e a defesa aérea no Brasil são realizados de forma integrada. Os mesmos recursos de comunicação, detecção, controle e alarme aéreo antecipado disponíveis são utilizados tanto para o controle de tráfego da circulação aérea geral como para a Defesa Aeroespacial. Daí o termo “Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo” (CINDACTA – mapa 3). Observa-se, ainda, que o CINDACTA encontra-se subordinado operacionalmente ao Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA). De acordo com o Levantamento de Auditoria no TC-026.789/2006-9, itens 60 e seguintes:

(...) o modelo de controle do espaço aéreo brasileiro

prevê que um só sistema (SISDACTA) seja responsável pelas atividades diretamente relacionadas à defesa da soberania do espaço aéreo (defesa aérea), bem como por aquelas relacionadas ao controle de vôo da Circulação Aérea Geral - CAG.

Assim, dentro dessa concepção, há os órgãos que são responsáveis pelo controle de vôo das aeronaves sujeitas à CAG e órgãos encarregados do controle de vôo das aeronaves engajadas em operações militares.

É importante estabelecer que uma aeronave militar, a qual não esteja envolvida em operação militar, será controlada pelos órgãos encarregados de prover o controle de tráfego aéreo das aeronaves sujeitas à CAG. O que diferencia não é o tipo de aeronave evoluindo (civil ou militar), mas sim as regras de vôo a que estão submetidas, isto é, quando em operação militar, as aeronaves estarão sob regras específicas, sendo controladas pelo órgão de defesa aérea correspondente. Contudo, mesmo uma aeronave militar pode estar sujeita às regras de CAG, desde que não esteja em operação militar.

Assim, são empregados dois grandes sistemas com atribuições específicas, mas que se utilizam dos mesmos meios, que devem ser operados de forma integrada e coordenada. Quando a aeronave está em missão militar, com base na mesma infra-estrutura, é monitorada por controladores de vôo da unidade de Defesa Aérea. Quando não se trata de vôo em missão militar, seja aeronave das Forças Armadas, de instituição civil, de empresas aéreas ou particulares em geral, têm seu vôo controlado pelo Centro de Controle de Área (ACC).



Em relação a essa setorização do espaço aéreo brasileiro, o controlador de vôo Wellington Andrade Rodrigues, que representa a categoria de controladores dos CINDACTAS, teceu a seguinte crítica, em resposta a uma pergunta feita por este Relator:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: (...)

Cada área dessa colorida aqui é um centro de controle.

Então, no Brasil nós temos quatro centros de controle.

Essa divisão entre torre e APP e ACC, ela é mundial.

Mas no Brasil nós temos quatro centros de controle.

Nos Estados Unidos que é um território

praticamente do tamanho do Brasil, existem 22

centros de controle. O que é que isso modifica? Nós

temos aqui um setor que o controlador fica

responsável do espaço aéreo de Jataí até próximo a

Alta Floresta e de Goiânia até quase Vilhena. É

maior do que muitos Países aí afora. Então o que nós

precisávamos? Ressetorizar. Mas só que quando

ressetoriza, quando divide de um setor a gente precisa de mais controladores. Uma diferença muito grande. Um controlador aqui no Brasil controla do solo até o ilimitado. Vários tipos de aeronaves com performances diferentes com várias freqüências, com várias classificações do espaço aéreo. Nos Estados Unidos e na Europa é por camadas. Então tudo isso aí vai mudando a concepção do controlador. Um controlador fica responsável só com aeronaves em rota, outro controlador fica mais com o início da aproximação e passar aproximação e outro controlador com aeronaves de baixa *performance*. Isso sim reduziria e muito a complexidade. **Esse é o X da questão. O nosso setor é muito grande. E isso reduz também a capacidade de absorver tráfego.** Se a gente fala assim: Ué, mas por que nos Estados Unidos um controlador controla tantas aeronaves e a gente menos? Vem dessa linha de raciocínio. [grifos nossos]

É um ponto importante, o qual foi inclusive objeto de preocupação por parte do Grupo de Trabalho Interministerial, criado pela Portaria nº 1.670/MD, de 16 de novembro de 2006, para avaliar a crise do tráfego aéreo.

As **aerovias do País** são distribuídas territorialmente em quatro **Regiões de Informações de Vôo (FIR)**, sob jurisdição dos **CINDACTA I, II, III e IV**. Cada FIR é subdividida em setores visualizados em consoles (equipamento: *hardware* e *software*) instalados nos CINDACTAs. **Os CINDACTAs recebem os sinais captados pelos radares estrategicamente distribuídos no território das FIR.**

Para o controle do fluxo do tráfego civil, sua ordenação e

otimização, o radar veio para trazer segurança e a possibilidade de encurtar procedimentos, tornar mais ágeis pousos e decolagens, diminuir a separação entre aeronaves e promover economia de combustível, além de transformar o transporte aéreo em uma modalidade de deslocamento pelo planeta altamente eficaz. A comunicação, reitere-se, é essencial ao funcionamento do sistema e, neste particular, pode ser identificada como a espinha dorsal de todo esse organismo vivo que é o SISCEAB. Essa informação foi confirmada pelo comandante da Aeronáutica, em audiência do dia 04/06/2007, que afirmou que o sistema pode até funcionar sem radar, mas não sem comunicações, as quais podem ser feitas via rádio.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): A pergunta é a seguinte, Comandante. Eventualmente o sistema poderia funcionar, inclusive, sem radar. Mas sem...

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Perfeito.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): [sem] Comunicação de áudio isso é impossível.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Isso é impossível.

Os contatos bilaterais terra-avião são fundamentais ao controle do espaço aéreo.

Também a informática no SISCEAB reveste-se de importância capital. É por meio da automação que os defensores do sistema registram sua reputação como um dos mais sofisticados e seguros sistemas de controle do espaço aéreo do mundo. *Softwares* de domínio

brasileiro tornaria o sistema autônomo e moderno.

Esta atividade é a ponta da linha. O contato direto com o avião e seus movimentos no espaço, provendo informações seguras e confiáveis, ensejando as melhores rotas, otimizando o fluxo do tráfego e facilitando as operações de decolagem, subida, vôo em rota, descida e pouso. O controle do tráfego aéreo é, digamos assim, o produto final de todo o esforço mobilizável do SISCEAB. É por meio da qualidade deste serviço que se pode aferir o desempenho do sistema.⁹

Se a tecnologia nos equipamentos é um dos alicerces do sistema, o elemento humano, com destaque para o controlador de vôo, também ocupa posição de destaque. Fundamental que esses controladores tenham condições salubres de trabalho, formação técnica adequada, apoio psicológico para atividade tão estressante e que estejam satisfeitos com sua profissão.

A estabilidade emocional é fundamental ao bom exercício desta difícil profissão, afinal, nas mãos do controlador estão centenas de vidas humanas diariamente e muitas vezes por dia. Cada posição de controle é conduzida por dois controladores e um supervisor que, atentamente, acompanha todos os procedimentos. A atividade é, portanto, bastante segura.¹⁰

O primeiro-sargento Wellington Rodrigues fez observações importantes sobre como o modelo de sistema integrado adotado pelo

⁹ Esteves, *op. cit.*

¹⁰ *Id., ibidem.*

Brasil afeta o controlador de vôo:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: (...)

Quando o Brasil fez o Projeto da integração defesa aéreo controle de tráfego aéreo a idéia inicial é onde fosse o controle de tráfego aéreo civil fosse feita por civis. E a defesa aérea por militares. **Hoje eu sou controlador militar, mas não faço defesa aérea. Eu faço simplesmente controle de tráfego aéreo.** Se uma aeronave entrar pela fronteira eu não tenho obrigação de identificá-la. Eu fico sabendo quem é para poder separar dos tráfegos que estão comigo. São salas distintas, equipamentos distintos, profissionais distintos. Inclusive eu como Sargento eu não posso nem ter acesso a essa sala de tráfego aéreo. (...) **o controlador de tráfego aéreo militar ele não se sente parte da aviação civil. Ele não se sente prestador de serviço para a prestação civil. Nós não somos formados para prestar serviços para empresas privadas.** Não existe essa cultura de prestação de serviço. [g.n]

Esta CPI observou que uma das principais vulnerabilidades do sistema pode estar exatamente na questão do preparo e condições de trabalho dos controladores. Esse ponto será tratado mais adiante, em item próprio.

Ainda no que concerne ao aspecto humano do Controle do Tráfego Aéreo, convém destacar que os controladores são apenas uma parcela do pessoal que ali trabalha. De fato, o SISCEAB comprehende

cerca de 13.000 profissionais para que seja mantido o controle do espaço aéreo dos 22 milhões de Km² de área sob sua responsabilidade.

3.3. Cobertura do SISDACTA para fins de busca e salvamento e o Programa COSPAS-SARSAT

As autoridades aeronáuticas que compareceram perante esta CPI, reitere-se, afirmaram categoricamente que todo o espaço aéreo brasileiro está coberto pelo SISDACTA. Também foi dito que no DACTA I ocorrem 60% do tráfego nacional, enquanto nos DACTA III e IV ocorrem aquelas linhas internacionais sempre de madrugada. Isso leva a uma grande área de responsabilidade da Aeronáutica, com demandas distintas por região.

Registre-se, ainda, que a área de cobertura do Sistema é superior aos 8 milhões de quilômetros quadrados do território brasileiro. Isso se deve aos compromissos assumidos pelo País em regimes internacionais de tráfego e socorro aéreo. Segundo, o tenente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito, comandante da Aeronáutica, em audiência nesta Comissão:

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

É uma grande área de responsabilidade (...) Embora o nosso território tenha apenas 8 milhões e 500 mil quilômetros quadrados (...) a nossa área de responsabilidade é da ordem de 22 milhões de quilômetros quadrados, tendo em vista a nossa responsabilidade na região Amazônica, região Atlântico até o meridiano de dez graus. E não só do Controle de Tráfego Aéreo, mas também nós temos um acordo internacional em que nós mantemos o sistema de busca e salvamento dentro daquela área (...) através de um

sistema chamado COSPAS-SARSAT, aonde toda a aeronave carrega um equipamento em que, num caso de acidente, esse equipamento é imediatamente acionado (...) e dá um sinal para vários satélites que transmitem para um satélite geoestacionário e por sua vez transmitem para estações terrestres comunicando ao CINDACTA I sobre essa ocorrência que aciona imediatamente o Centro de Coordenação e Salvamento Regional (...).

Assim, a localização de aeronaves, embarcações e pessoas perdidas ou em iminente perigo é outra tarefa realizada pelo CINDACTA. O Brasil é um dos países integrantes do COSPAS-SARSAT, sistema mundial de busca e salvamento. A título de esclarecimento, apresento algumas informações sobre esse sistema.

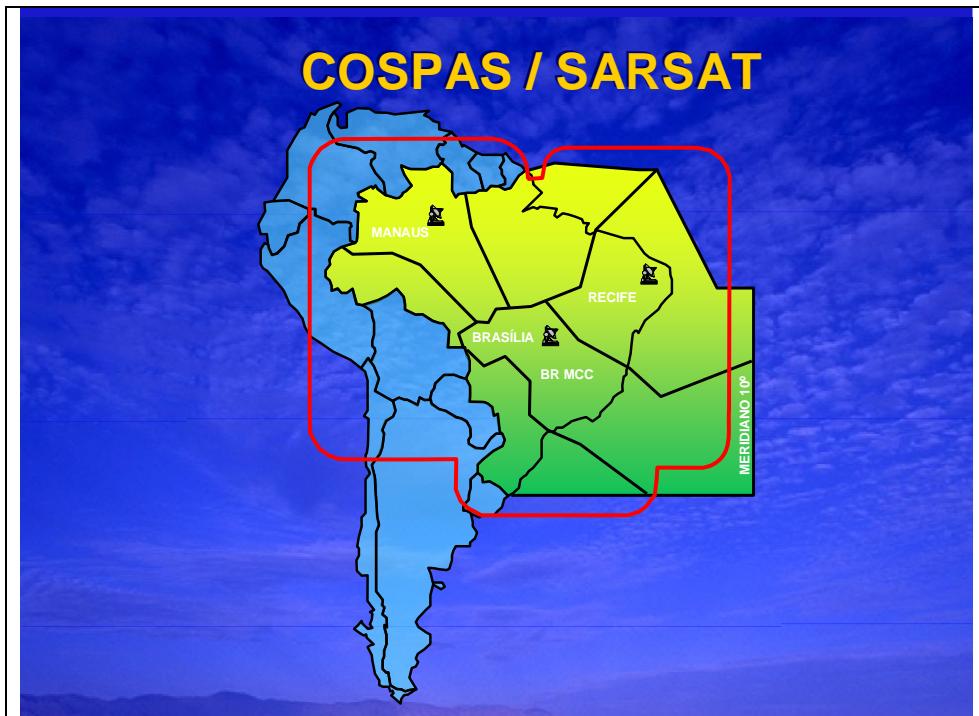
MAPA 4 ÁREA DE RESPONSABILIDADE BRASILEIRA PARA RESGATE
--



Mantido pelos governos do Canadá, França, EUA e Rússia, esse sistema globalizado tem por objetivo reduzir o tempo de detecção e localização de pessoas acidentadas ou em situação de perigo. O COSPAS-SARSAT é sustentado por uma rede de satélites, transmissores localizadores de emergência, estações terrenas, centros de controle de missão e por uma sofisticada rede de transmissão de dados e telefonia. Seis satélites em órbita polar cobrem a totalidade do globo terrestre.

Devido a sua grande dimensão territorial, o Brasil tem participação importante no programa. O País foi classificado como provedor terrestre, o mais alto grau operacional que se pode alcançar depois do segmento espacial, do qual fazem parte os mantenedores. Para dar sustentação ao programa, foram instaladas sete estações em Manaus, Brasília, Recife, Curitiba, Manaus, Belém e Porto Velho (mapa 5).

MAPA 5: RESPONSABILIDADE DO BRASIL NO SISTEMA COSPAS/SARSAT



Para que o sistema funcione plenamente é necessário que as embarcações, aeronaves ou as pessoas em perigo possuam o transmissor localizador de emergência. Nas aeronaves, o localizador de emergência (ELT), um dos itens do equipamento, é ativado automaticamente pelo impacto com o solo. As embarcações possuem um flutuador denominado rádio transmissor indicador de posição de emergência (EPIRB), acionado automaticamente por imersão em água. Ambos podem ser postos em operação manualmente à semelhança do transmissor localizador pessoal (PLB). Os localizadores são mantidos por baterias que duram, em média, 48 horas.

São três as freqüências dos sinais de emergência: 121.5 MHz, 243.0 MHz e 406.0 MHz. As freqüências 121.5 MHz e 243.0 MHz, menos potentes, necessitam, para serem captadas, que o satélite e a estação terrena estejam na mesma linha de visada, caso contrário o sinal será perdido. O sinal de 406.0 MHz é o mais moderno em uso pela COSPAS-SARSAT. Digital, ele pode ser armazenado em um dispositivo

a bordo do satélite, permitindo sua visualização em qualquer parte do globo. Esse sinal emite, também, uma identificação digital, que decodificada, fornece características pessoais do emissor. Para isso, ele utiliza um receptor eletrônico de navegação externo ou interno (INS, GNSS) similar ao GPS, com precisão de transmissão de 100 metros. Essas mensagens são captadas pelos satélites geoestacionários e pelos satélites de órbitas polares.

O programa utiliza dois modelos de satélites de órbita polar. Os norte-americanos Sarsat circulam a Terra a cada 102 minutos, a uma altitude aproximada de 850 quilômetros. Já os Cospas, russos, circundam o planeta a cada 105 minutos e a uma altitude em torno de mil quilômetros. A velocidade deles é de cerca de 25.000 km/h. Com os satélites de órbita polar é possível localizar as transmissões em função do efeito Doppler, variação do comprimento de onda devido ao movimento da fonte emissora.

Os satélites geoestacionários (Goes), que contêm transceptores de 406.0 MHZ, estão situados a aproximadamente 36.000 quilômetros sobre a linha do Equador. Fixos, eles não se utilizam do efeito Doppler, o que impossibilita a definição autônoma de sua localização por coordenadas geográficas. Entretanto, retransmitem os dados digitais de 406.0 MHz para as estações de terra, imediatamente após o transmissor ser ativado. Se o transmissor for previamente registrado, os Centros de Controle e Missão (MCC) podem usar a identificação digital para tentar localizar a embarcação ou aeronave. Isto permite a mobilização dos recursos SAR enquanto se espera a passagem de um satélite de órbita polar para definir a localização da transmissão.

Com o COSPAS-SARSAT a área de busca para salvamento

reduziu consideravelmente. No caso das aeronaves, pelo antigo sistema, a região a ser verificada para resgate era demarcada tendo como referência a sua rota. Pelos padrões do CINDACTA, essa área era de aproximadamente 23.400 km². Com o COSPAS-SARSAT, um sinal emitido pela freqüência 121.5 MHz terá uma raio de busca de dez a vinte quilômetros. Se o sinal for de 406.0 MHz essa área diminui para 1/3 de um quilômetro quadrado.

O registro de ELT, EPIRB e PLB 406MHz é obrigatório no Brasil. Esse registro é feito sem custos para os usuários e facilita a busca e o salvamento. Além do registro, o cuidado na manutenção dos transmissores é fundamental. Um dos problemas levantados pelos operadores do programa é o número elevado de acionamentos indevidos.

O tenente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito afirmou, ainda, que a Força Aérea Brasileira (FAB) “mantém 24 horas por dia as equipes em alerta através de helicópteros e também de aeronaves de busca e também aeronaves de grande porte para fazer face à necessidade de qualquer acidente no oceano Atlântico até o meridiano dez graus. Também nós temos milhares de equipamentos de auxílio à navegação como esse equipamento ILS, que é de precisão, para os principais aeroportos, o DME que mede a distância da aeronave para a estação, VOR que baliza a rota. Temos também aqui uma fotografia que mostra que esse equipamento precisa constantemente de refrigeração, climatizado. Então, é uma manutenção cara e difícil.”

Sobre os equipamentos, o comandante da Aeronáutica informou que, entre radares, equipamentos de navegação e de comunicação, totalizam 5.877 espalhados pelo Brasil. Frisou, ademais, que “esses equipamentos merecem constante manutenção, constante

modernização e que todo esse apoio de levar técnico, levar manutenção, levar equipamento cabe à FAB”.

No que concerne à rede de telefonia, o País dispõe de 24 centrais para a área operacional, 46 para a técnico-operacional, e 100 de caráter administrativo, cobrindo todo o território nacional. O custo de manutenção desses equipamentos é muito alto, mas tem contado com investimentos em modernização, assinalou o brigadeiro:

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNTI SAITO:

(...) Podemos dizer que esse sistema possui um acervo de quase 6 bilhões de reais e em que foram investidos, de 2001 a 2007, quase 2 bilhões, na modernização, 2 bilhões de reais cujo custo anual fica em torno de 600 milhões de dólares entre manutenção, serviços e investimentos, de reais. E salários, 330 milhões de reais que no nosso caso é apago pelo Tesouro. (...) Só da Aeronáutica são quase 12 mil homens, mais o pessoal da INFRAERO, totalizando mais de 13 mil homens e mulheres trabalhando no sistema.

3.4. Prioridade no Plano de Metas da Aeronáutica 2007-2010 – o reaparelhamento do SISCEAB

O tentente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito informou ainda nesta CPI que dar continuidade ao reaparelhamento do SISCEAB é a primeira prioridade no Plano de Metas da Aeronáutica para 2007-2010. Nesse sentido, as ações que estão sendo desenvolvidas são, segundo Saito:

- 1) **Formação de novos controladores de vôo.** A formação dos controladores ocorre, após o ingresso

por meio de concurso público, com uma carga horária em que 60% são dedicadas para a parte técnica. Segundo o Comandante da Aeronáutica, “há uma carência muito grande de pessoal”;

- 2) **continuidade na modernização de 79 radares, comunicações e tratamento, e visualização de dados nos CINDACTA; e**
- 3) **implantação do *Communications, Navigation, and Surveillance/Air Traffic Management* (CNS/ATM).**

O CNS/ATM é um conceito operacional global de gerenciamento de tráfego aéreo em que toda a parte de comunicação não ocorre pela voz, mas sim por transmissão de dados. Ganha-se, com isso, agilidade e tempo e pode-se controlar muito mais aeronaves do que atualmente. Trata-se de navegação por satélites, em que as aeronaves são controladas da decolagem ao pouso. O CNS/ATM é novo e ainda está em fase de implantação.

3.5. O Sistema CNS/ATM

O controle do tráfego aéreo deverá passar por mudanças em virtude da implantação do Sistema CNS/ATM.

O CNS/ATM (Comunicações, Navegação, Vigilância/Gestão de Tráfego Aéreo) é o novo sistema de gerenciamento de tráfego aéreo a ser adotado internacionalmente, utilizando-se de recursos de gestão de vôo apoiados em satélites de comunicações, incorporando a tecnologia de

dados GPS (Satélites de Posicionamento Global) para navegação. No CNS/ATM os dados são transmitidos pelas aeronaves por meio de *datalinks*, ou seja, a operação é feita sem contato por voz, e o sistema recebe, processa, compõe com dados recebidos de outras fontes e disponibiliza para visualização a situação para o controlador de tráfego aéreo. Esses dados, unificados, permitem a troca de informações precisas entre aeronaves e controladores em terra, reforçando a segurança do tráfego aéreo e aumentando a agilidade e eficácia das comunicações em vôo.

A implantação mundial do sistema é fruto de decisão da OACI, a partir de estudos e deliberações iniciados na década de 1980. Segundo planejamento da OACI, de forma gradual ao longo dos próximos anos, o novo sistema estará implantado mundialmente de forma integrada. Registre-se que essa implementação do novo sistema foi dividida em três fases, sendo que a primeira já foi realizada e vigora desde 2005, e exige a plena cooperação internacional.

Quando for totalmente implantado, o sistema CNS/ATM deverá oferecer maior precisão sobre localização da aeronave no espaço aéreo, bem como permitirá o aumento no número de vôos no mesmo espaço aéreo com mais segurança. O vôo inteiro, do taxiamento da aeronave em solo para decolagem até sua aterrissagem, será controlado pelo sistema. Segundo o brigadeiro-do-ar Alvaro Pequeno, presidente da Comissão CNS/ATM no Brasil, em depoimento nesta CPI, trata-se de “um único Sistema ATM global e interfuncional durante todas as fases do vôo, para toda a Comunidade ATM, que cumpra os níveis de segurança operacional estabelecidos, proporcione operações ótimas, seja sustentável em relação ao meio ambiente e satisfaça os requisitos nacionais de segurança”.

No caso brasileiro, o brigadeiro Pequeno afirmou nesta CPI que o Brasil tem papel de destaque na implantação e operação do sistema na região da América do Sul e Caribe, e que, para que isso se efetive, é necessário um comprometimento do País com as determinações e planejamento estabelecidos pela OACI.

Quando o sistema for plenamente implantando no Brasil, será eliminado o recurso ao sistema vigente, baseado em radar e comunicações por rádio para o controle de tráfego aéreo civil. Não obstante, o atual sistema deverá permanecer operando para a Defesa Aérea. Esse seria o momento ideal para se separar o SISDACTA em controle civil, baseado no CNS/ATM, e Defesa Aérea, a cargo dos militares e utilizando o sistema tradicional de radares. O risco é que a Defesa Aérea fique legada a segundo plano e o sistema não seja modernizado e acabe completamente obsoleto.

Também é importante destacar que, com a implementação do CNS/ATM, será necessário um novo perfil de controlador de tráfego aéreo, apto a operar um sistema complexo e novo e com conhecimentos de informática. Como foi dito nesta CPI, os novos controladores deverão ser “gerentes de controle de tráfego aéreo”. Outra questão é se a Aeronáutica está se preparando para isso por meio da capacitação de seu pessoal.

Finalmente, convém assinalar a preocupação do major-brigadeiro-do-ar Renato Cláudio Costa Pereira, ex-Secretário-Geral da OACI. Ele deixou claro que o sistema de navegação por satélites geoestacionários que dá base ao CNS/ATM foi produzido e pertence a um único país, os EUA, que o controlam. Nesse sentido, haveria uma

vulnerabilidade em termos de segurança, uma vez que a decisão de suspender a operação do sistema viria da autoridade estadunidense em caso de emergência ou sob o argumento dos interesses de segurança nacional daquele país. O brigadeiro indicou duas alternativas para o problema: (1) que se estabeleça um regime internacional de administração do sistema ao qual os EUA estejam comprometidos, mediante acordo com uma organização internacional que gerencie o CNS/ATM; ou (2) que países do mundo se unam para desenvolver tecnologias próprias alternativas – e, nesse caso, o Brasil teria papel de destaque.

4. DOS CONTROLADORES DE TRÁFEGO AÉREO

Os controladores de tráfego aéreo integram uma parcela importante das questões de segurança. Paralelamente às deficiências técnicas e de equipamentos, conforme analisado no item 5.2.7 deste Relatório Parcial, esta CPI identificou deficiências de recursos humanos, relacionadas à capacitação dos operadores do sistema, à quantidade de pessoal empregado e à insatisfação desses profissionais com as respectivas carreiras e as condições de trabalho, o que resultou na paralisação dos controladores de tráfego aéreo militares em 30 de março de 2007. Nesse sentido, não há como desconsiderar a questão militar no controle do espaço aéreo.

Passo, portanto, a relatar os aspectos administrativos relacionados ao sistema e ao controle do tráfego aéreo, como as carreiras e a estrutura legal-administrativa dos controladores, seus pleitos e insatisfações.

4.1. Atribuições dos controladores de tráfego aéreo

Segundo o coronel-aviador Marcelo Hecksher, o controlador de tráfego aéreo é o profissional que ocupa uma posição operacional em uma das organizações do Sistema de Tráfego Aéreo (ATS), exercendo uma tarefa de controle direto sobre as aeronaves em operação, no solo ou em vôo.

Nos termos do relatório da *Ação Conjunta e Integrada do Ministério Público do Trabalho na Questão dos Controladores de Tráfego Aéreo*, elaborado pela Coordenadoria Nacional de Defesa do Meio Ambiente do Trabalho, o controlador de tráfego aéreo é o profissional responsável pela condução segura da “quase totalidade” dos aviões que circulam pelo território nacional, como também pela interceptação dos aviões que entram no espaço aéreo pátrio sem autorização para fazê-lo. “Quase totalidade”, porque há porções do espaço aéreo em que o piloto não é obrigado a se comunicar com o órgão de controle (ATC – *Air Traffic Control*). Em geral, essa situação é válida para aviões de pequeno porte (como os de fazendeiros e empresários). Os aviões de transporte de passageiros estabelecem contato com o ATC e são por ele monitorados.

4.2. Carreiras de controlador de tráfego aéreo

Atualmente, há três tipos de controle do tráfego aéreo:

- 1) aeroportuário, realizado por funcionários celetistas lotados na INFRAERO. São denominados profissionais do tráfego aéreo e, segundo o Plano de Cargos, Carreira e Salários da INFRAERO, detêm competência para realizar o serviço de controle do

- 2) de aproximação, referente ao pouso e decolagem, realizado por militares e por servidores estatutários do grupo DACTA (Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo), do Ministério da Defesa;
- 3) de navegação e rota, realizado por militares e por servidores estatutários do grupo DACTA, do Ministério da Defesa.

Com relação aos controladores de tráfego aéreo militares, o ingresso na carreira se dá mediante aprovação em concurso público para sargento da Aeronáutica. O militar freqüenta curso com duração de dois anos na Escola de Especialistas de Aeronáutica (EEAr), período em que recebe formação militar, bem como formação técnica de controlador de tráfego aéreo, especialidade escolhida entre as 27 existentes, na qual vai seguir carreira. Ao final do curso, recebe a graduação de terceiro-sargento e segue para o trabalho nas unidades da Força Aérea Brasileira (FAB). Há no Quadro de Suboficiais e Sargentos (QSS) da FAB 24.753 militares. A especialidade de Controle de Tráfego Aéreo (BCT) representa o terceiro maior efetivo do QSS (9%), ficando atrás apenas das especialidades de Administração (14%) e Manutenção de Aeronaves (12%)¹¹.

¹¹ Dados constantes do processo TC-026.789/2006-9, Rel. Min. Augusto Nardes, resultante de auditoria no Sistema de Controle do Tráfego Aéreo realizada em dezembro de 2006 pelo Tribunal de Contas da União.

O referido Relatório do Ministério Público do Trabalho descreve as carreiras de controladores civis e militares do tráfego aéreo na seguinte conformidade:

A profissão militar inicia-se, para a maioria de seus profissionais, em escolas cujo ingresso é feito mediante concurso público de âmbito nacional. A condição militar submete o profissional a exigências muito peculiares que não são impostas, na sua totalidade, a nenhum outro trabalhador, tais como: risco de vida permanente, sujeição a preceitos rígidos de disciplina e hierarquia, dedicação exclusiva, disponibilidade permanente, mobilidade geográfica, vigor físico, proibição de participar de atividades políticas, proibição de sindicalizar-se e de participação em greves ou em qualquer movimento reivindicatório, restrições a direitos sociais, vínculo com a profissão mesmo na inatividade e sujeição a regulamentos disciplinares e códigos penais militares.

Desta forma, não é possível a comparação entre os servidores militares e os empregados descritos no artigo 3º da Consolidação das Leis do Trabalho CLT, haja vista as especificidades inerentes àquela carreira.

Os controladores estão subordinados a 03 (três) regimes jurídicos diferentes, quais sejam, o dos servidores públicos regidos pela Lei nº 8.112/90 e subordinados à Aeronáutica (DACTAs 1303), o dos civis celetistas da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO – o dos militares (Terceiros-Sargentos a Oficiais), os quais obedecem a uma série de leis, como o Regulamento Interno de Serviços da Aeronáutica – RISAER (Decreto nº 76.780, de 11/12/75), o Estatuto

dos Militares (Lei nº 6.880, de 09/12/80) e o Regulamento Disciplinar da Aeronáutica – RDAER (Decreto nº 76.322, de 22/09/75), entre varias outras.

O que ocorre na prática é a superveniência de uma série de comandos legais de diferentes níveis de hierarquia para reger a categoria dos controladores de Tráfego Aéreo.

Segundo o Relatório Final do Inquérito Policial nº 670/2006, conduzido pela Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em Mato Grosso, todos os controladores de tráfego aéreo que atuaram no controle das aeronaves envolvidas no acidente de 29/09/2006 são militares de carreira – sargentos da Aeronáutica – sob administração do DECEA, órgão vinculado diretamente ao comandante da Aeronáutica.

O primeiro-sargento Wellington Rodrigues, representante dos controladores que atuam nos DACTAs, ao ser questionado sobre a formação e ingresso dos controladores de tráfego aéreo, assim respondeu:

O SR. WELLINGTON RODRIGUES – Nós temos três carreiras. A carreira militar faz concurso público para ir para a Escola da Aeronáutica onde o controlador passava dois anos de formação, eu tenho dois anos de escola de especialistas, e hoje devido à crise foi reduzido para um ano o tempo de formação dessa última turma agora. Reduzida pela metade a formação do controlador. O grupo DACTA desde 86 não havia concurso público e foi aberto agora, recentemente autorizado no final do ano. Mas um concurso para o grupo DACTA que são civis. E a INFRAERO é feita a formação em São José dos Campos no CTA, no Centro

Tecnológico da Aeronáutica, no ICEA, Instituto de Controle Espaço Aéreo da Aeronáutica.

4.3. Remuneração dos controladores de tráfego aéreo

Nos termos do Relatório do Ministério Público do Trabalho, do total de 2.904 controladores de tráfego aéreo, 2.257 (77,72%) são militares, cuja faixa salarial é de R\$ 2.700,00 a R\$ 3.400,00; 163 (5,61%) são estatutários vinculados à Aeronáutica, cujo salário bruto é de R\$ 3.148,40, e 484 (16,66%) são celetistas vinculados à INFRAERO e denominados profissionais de tráfego aéreo, que recebem, no início de carreira, R\$ 1.956,13 e podem receber no fim de carreira o salário de R\$ 8.996,73. Esse regime legal tríplice acarreta dificuldades de gestão e de relacionamentos humanos.

O sargento Wellington Rodrigues asseverou que um dos motivos de insatisfação entre os controladores de tráfego aéreo é o fato de haver disparidades salariais entre as carreiras. Registrhou que, enquanto um terceiro-sargento tem a remuneração bruta em torno de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), na INFRAERO um controlador que seja supervisor da torre de Guarulhos ganha mensalmente em torno de R\$ 6.000,00 (seis mil reais).

No que tange à remuneração dos controladores militares, o art. 1º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, determina que a remuneração dos militares das Forças Armadas compõe-se de soldo (parcela básica mensal da remuneração e dos proventos, inerente ao posto ou à graduação militar), adicionais e gratificações. Entre os adicionais, destaca-se o de compensação orgânica, que constitui parcela remuneratória mensal devida ao militar para compensação de

desgaste orgânico resultante do desempenho continuado de atividades especiais, conforme regulamentação. Esse adicional é devido aos controladores de tráfego aéreo, incorpora-se gradualmente à remuneração e corresponde a vinte por cento do valor do soldo, nos termos dos arts. 4º e 6º do Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002 e da Tabela V da referida Medida Provisória.

Encontram-se disponíveis na página eletrônica da Força Aérea Brasileira informações acerca da formação e carreira dos controladores de tráfego aéreo militares, entre as quais tabela constando a remuneração bruta desses profissionais, já acrescida do adicional de compensação orgânica, a seguir:

GRADUADO	VALOR MÉDIO
SUBOFICIAL	R\$ 4.625,23
1º SARGENTO	R\$ 3.785,04
2º SARGENTO	R\$ 3.115,26
3º SARGENTO	R\$ 2.402,40

Cabe lembrar que o art. 1º da Portaria nº 622/GM1, do Ministério da Aeronáutica, estabelece, com fundamento no art. 56 do Regulamento de Promoções de Graduados da Aeronáutica (aprovado pelo Decreto nº 881, de 23 de julho de 1993), interstício de sete anos para fins de ingresso em quadro de acesso nas graduações dos quadros de pessoal graduado da Aeronáutica. Dessa forma, o acesso, pelos controladores de tráfego militares, à graduação imediatamente superior, somente se dá após a permanência por sete anos na graduação em que se encontram.

É oportuno registrar, ainda, que, segundo declarou o tenente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito a esta CPI, os controladores de tráfego aéreo militares podem permanecer nesta função até alcançar, no máximo, a graduação de Suboficial. Promovidos a oficial, passam a função de chefia e deixam de exercer essa especialidade. Destaco do depoimento:

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

(...) O vencimento compõe-se de soldos e adicionais. De acordo com os cursos que nós vamos fazendo, a gente vai ganhando adicional de curso de habilitação, essas coisas. Aqui está o desconto. Eu coloquei aqui porque os 20% a mais que os nossos Sargentos Controladores, bem como os aviadores e da mesma forma, no Exército, os pára-quedistas, os mergulhadores da Marinha, recebem como adicional de 20% em relação ao soldo e não em relação ao vencimento e aqui está o desconto em função do vencimento que nós temos no contracheque. Aqui está uma remuneração, mostrar a remuneração dos nossos Sargentos e Sargento CTA por causa dos 20% de soldo que ele recebe a mais. Aqui os Suboficiais e eu coloquei aqui de oficiais porque a idéia é que esses Sargentos Suboficiais que são promovidos a segundo Tenente, principalmente os controladores, continuem exercendo sua função de Controlador e aí, com isso, gradativamente nós estaríamos elevando o nível desses Sargentos e também na parte de remuneração. Esse pessoal vai até capitão e se eles quiserem prosseguir na carreira podem chegar atualmente até tenente-coronel e nós estamos agora modificando até Full-Coronel (F). Em rápidas palavras o que é um CNS... ?

SR. RELATOR SENADOR DEMOSTENES TORRES (PFL-GO): Comandante, só para um esclarecimento. Com essa promoção, eles podem continuar como capitão, Controlador? Essa... essa alteração...

SR. PRESIDENTE SENADOR TIÃO VIANA (PT-AC): Mas não é o que tem havido em regra...

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO: Não, não. Hoje não, hoje não... [Soa a campainha] Hoje não, porque no momento que ele é promovido a oficial, no momento que ele é

promovido oficial ele começa a exercer função de chefia, por exemplo.

O brigadeiro-do-ar Jorge Kersul Filho, em depoimento nesta CPI, considerou legítimo o pleito dos controladores de tráfego aéreo militares por melhores salários, pois recebem remuneração de terceiro-sargento, mas possuem o diferencial de exercerem atividade extremamente importante e já terem salvado muitas vidas ao alertarem aviões em rotas erradas.

O coronel-aviador Marcelo Hecksher redigiu texto em que alerta para o fato de que os controladores de tráfego aéreo e os militares em geral recebem baixos salários em relação à especialização necessária para o exercício de suas tarefas, conforme trecho em destaque:

A maioria dos controladores de tráfego aéreo ainda é militar. Envolvidos na questão baixos salários em relação à especialização necessária para o exercício de tarefas complexas e de grande responsabilidade, existem dezenas de milhares de militares na Aeronáutica, e também das outras Forças.

Como sargento, o controlador de vôo recebe o mesmo pagamento de um sargento que toca tambor em uma banda de música na Aeronáutica. Não que o tocador de tambor receba um bom salário para a sua atividade ou que esta não seja importante. Acontece que os níveis técnicos das atividades, de um (músico) e do outro (controlador de tráfego aéreo), assim como a importância econômica e a responsabilidade das atividades, são completamente diversos.

Um músico de alguma importante orquestra recebe sua remuneração não por ser, simplesmente, músico. Sua

remuneração será maior ou menor conforme sua importância para a orquestra. A Aeronáutica é uma orquestra de sargentos de diversas especialidades que recebem o mesmo salário por serem sargentos.

Sem dúvida, esse fato ocorre também nas demais Forças Armadas, em algumas especialidades. Pode-se dizer que é genérico do funcionário público, seja militar ou civil. Via de regra, percebe-se o salário pela hierarquia do cargo, não pelo desempenho e relevância da tarefa. A força de negociação salarial, em geral, está ligada a maior ou menor capacidade de mobilização do sindicato de cada classe. Os controladores de tráfego aéreo estão mostrando que a sua capacidade de mobilização suplanta a sindicalização ou não da classe. Sem dúvida, são observados, atentamente, por todos os demais especialistas da Aeronáutica, cuja mobilização não teria um resultado prático tão imediato, mas seria igualmente danosa.

(...)

A questão é: até hoje, os militares foram mão de obra, especializada e muito barata, cuidando de considerável parte da economia brasileira. A questão é possibilitar uma remuneração adequada.

Como os tempos mudaram, a legislação deve ser adaptada.

Conclui o coronel-aviador que *a baixa remuneração dos militares, a não valorização dos cargos técnicos, o corte de gratificações na Lei de Remuneração de Militares (LRM) que implantou o famigerado “soldão” são agravantes do processo.*

Em depoimento à CPI, o Procurador do Trabalho Alessandro Santos de Miranda ressaltou que, por meio de investigação

realizada por aquela entidade, constatou-se, em razão dos baixos salários recebidos pelos controladores de tráfego aéreo, que diversos profissionais têm cumprido dupla jornada para complementar a renda, o que acarreta acentuado desgaste físico e mental. É o que se depreende do trecho em destaque:

SR. ALESSANDRO SANTOS DE MIRANDA: (...)

Então uma solução apontada pelos procuradores do trabalho [é] a necessidade de aumento dessa gratificação específica para os controladores e demais especialistas do sistema operacional de modo a tornar a carreira mais atrativa, evitando-se a evasão da mesma, exigindo-se a dedicação exclusiva de forma a impedir que os controladores tenham uma outra atividade, de forma, enfim, a melhorar a qualidade de vida dos mesmos.

Em várias investigações no País nós percebemos que alguns controladores fazem uma dupla jornada, ou seja, para complementar aqueles salários que eles consideram baixo eles têm uma segunda atividade e às vezes eles acabam trabalhando 10, 12, 15 horas por dia ficam bastante cansados para prestar o serviço no próximo dia.

4.4. Efetivo de controladores de tráfego aéreo

O relatório do Ministério Público do Trabalho relaciona o efetivo de controladores de tráfego aéreo:

Em números, conforme levantamentos divulgados pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA – e pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, há na ativa 2.904 (dois

mil, novecentos e quatro) controladores divididos como se segue: 2.133 (dois mil, cento e trinta e três) Sargentos e 124 (cento e vinte e quatro) Oficiais da Aeronáutica, e 647 (seiscentos e quarenta e sete) civis. Destes, 163 (cento e sessenta e três) possuem vínculo com a Aeronáutica, seja por concurso público – DACTA 1303 – (95), por contrato por prazo determinado – militares da reserva – (58) ou por contratação pelo Projeto implementado pela Organização da Aviação Civil Internacional – OACI – (10), (...) Os demais 484 (quatrocentos e oitenta e quatro) são empregados celetistas contratados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO – (...) e possuem a denominação de Profissional de Tráfego Aéreo (PTA). (...) de conformidade com a legislação vigente, a qual determine a quantidade de vagas para provimento, existem 244 (duzentos e quarenta e quatro) vagas de controladores de Tráfego Aéreo subordinados à Aeronáutica a serem preenchidas. Com relação às vagas destinadas a civis ou militares, as mesmas são solicitadas ao Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão pelos órgãos competentes, não havendo critério objetivo definido para a escolha do regime jurídico que abrangerá as futuras vagas a serem preenchidas.

No entanto, estudos oficiais realizados pela Aeronáutica indicam a necessidade real de contratação de aproximadamente 600 (seiscentos) novos controladores (civis ou militares) para a prestação adequada dos serviços de monitoramento de aeronaves no espaço aéreo brasileiro, sem considerar futuras permissões de novas linhas aéreas pelo Órgão competente.

(...)

Em regra, cada posto de trabalho (console) é composto,

em regra, de 02 (dois) monitores e é guarnecido por 02 (dois) controladores de Tráfego Aéreo. Enquanto um executa o monitoramento dos vôos que estão na área sob sua responsabilidade, o outro auxilia efetuando coordenações necessárias com os demais setores do Centro de Controle (ACC) ou demais Órgãos de Controle sob sua jurisdição (Controle de Aproximação – APP – e Torre de Controle – TWR).

O TCU constatou que há desarticulação entre os órgãos envolvidos, falta de planificação e de uma política efetiva de formação e alocação de pessoal para fazer frente às dificuldades de recursos humanos por que passa o SISCEAB. Nesse contexto, verificou aquela Corte que, embora o DECEA tenha alertado diversas vezes o Comando Geral de Pessoal da Aeronáutica (COMGEP) de que o SISCEAB contava com efetivo aquém das suas necessidades operacionais e o Ministério do Planejamento tivesse autorizado, mediante Portaria publicada em 07/11/2005, concurso para a admissão de 64 controladores de tráfego aéreo civis, estatutários, do grupo DACTA, somente em novembro de 2006 foi publicado o edital do concurso (Edital nº 3/2006 – DECEA, publicado no DOU de 28/11/2006).

Merecem destaque as informações constantes da página eletrônica da Força Aérea Brasileira acerca do efetivo de controladores militares. Uma delas é a de que no ano de 2006 não houve formação desses profissionais no 1º semestre, pois o curso para essa especialidade em 2005 previa a duração de quatro semestres. Outro dado relevante é o de que *entre os anos de 2000 e 2006 houve também a saída de 307 (trezentos e sete) controladores do serviço ativo.*

O alto índice de evasão de controladores militares associado

à carência de cerca de 600 controladores civis ou militares e à demora na realização de concurso público pelo DECEA para formação de profissionais do grupo DACTA certamente contribuíram para a deficiência nos serviços desenvolvidos pelos controladores de tráfego aéreo. É o que se depreende da leitura de relatórios de perigo, que revelam que a falta de pessoal acarreta, com freqüência, aumento de sobrecarga dos controladores, impossibilidade de revezamento adequado ao descanso dos controladores, alocação de controladores com pouca experiência em horários de grande movimento de tráfego, controle de aeronaves acima do limite permitido, ausência de supervisor e de assistente.

O presidente da Gol Linhas Aéreas S/A, Constantino de Oliveira Júnior, declarou à CPI que o número de controladores de tráfego aéreo poderia ser maior, pois o ideal seria a manutenção de controladores reservas. O presidente da TAM Linhas Aéreas S/A, Marco Antonio Bologna, por sua vez, sugeriu a implantação de medidas que garantam a atratividade da função de controlador, avaliem as condições de trabalho permanentemente e criem um ambiente de retenção.

O comandante da Aeronáutica, nesta CPI, afirmou que o problema dos controladores é uma das questões centrais da crise, em especial em razão da carência de pessoal. No entanto, destacou que há atividades em desenvolvimento, como a formação de novos controladores de tráfego aéreo, que ingressaram por meio de concurso público, com 60% da carga horária do curso de formação dedicadas à parte técnica-especializada.

4.5. Formação dos controladores de tráfego aéreo

Segundo o relatório do Ministério Público do Trabalho, os

cursos de capacitação dos controladores civis e dos militares são os mesmos. A diferença está na formação. No caso do civil, a capacitação é relativamente rápida, pois é ensinado apenas o necessário para a atividade de controle de tráfego aéreo. Já o militar tem, além da instrução relativa ao monitoramento, instruções relativas ao militarismo, o que aumenta o tempo de formação em um ano. Assim, o período de formação de um controlador vai depender de ser ele militar ou civil. No caso do civil, o curso é de aproximadamente nove meses. O militar demora cerca de dois anos para se formar. Em qualquer um dos casos, o controlador recém-formado necessitará passar por um estágio para se adaptar ao local em que for trabalhar. Os cursos e as habilitações para o desempenho da função são específicos para cada tipo de controle. Um controlador que lida exclusivamente com tráfego militar, ou seja, controlador da Defesa Aérea, não pode atuar no Centro de Controle de Área, por exemplo. Para que isso ocorra, ele deve fazer os cursos que são específicos para esta atividade.

A formação no Instituto de Controle do Espaço Aéreo ICEA, em São José dos Campos/SP, é a básica para todos os controladores, sejam civis ou militares, em regime de semi-internato. O primeiro curso a ser ministrado é o de Operação Convencional de Controle de Aproximação (APP) e o segundo, um Curso de Rota ou Área Terminal Radar, além das simulações de monitoramento das aeronaves. Depois disso, os controladores são encaminhados aos seus órgãos de controle onde serão assistidos por mais noventa horas de operação. Apenas quando chegam aos locais onde vão desempenhar suas funções é que são divididos em controle civil ou de Defesa Aérea. As disciplinas ministradas no Instituto de Controle do Espaço Aéreo – ICEA – são: Inglês, Princípios do ATS, Aeronaves, Navegação Aérea, Comunicação

no ATS, Meteorologia Geral, Aeródromos, Serviço de Informação Aeronáutica, Tráfego Aéreo, Controle de Aeródromo, Controle de Aproximação e Centro de Controle de Área.

Após a formação inicial, é realizado o Curso de Técnicas de Operação Radar em Área Terminal e Rota (ATM-15), que complementa o curso de formação básica, habilitando o Controlador de Tráfego Aéreo, civil ou militar, após estágio prático, a receber o Certificado de Habilitação Técnica (CHT) e a ocupar posições operacionais nos órgãos de controle. Sendo aprovado em avaliações anuais, o controlador tem seu CHT renovado por um Conselho Operacional. Em caso de reprovação em uma das avaliações anuais, o Controlador participa de um programa de reciclagem operacional, e poderá, a cargo da Aeronáutica, ser transferido para um órgão de controle cuja capacidade de monitoramento seja relativamente menor.

Outrossim, deverá haver, durante a vida laboral, instruções habituais para uma melhor capacitação e atualização dos controladores de Tráfego Aéreo. É o chamado Período de Instrução (PI). De acordo com o Anexo I do Ofício Circular nº 331/SDOP-ATM/1554, do Sub-Departamento de Operações do DECEA, em seu item 8.2.4, “Deverá ser propiciada, mensalmente, instrução local planejada, direcionada para o efetivo operacional. Esta instrução será distribuída ao longo do mês e deverá constar de no mínimo 05 (cinco) horas e poderá ser estendida para até 10 (dez) horas mensais. Deverá ser reservada, obrigatoriamente, no mínimo 01 hora para o desenvolvimento do tema Fatores Humanos no Controle de Tráfego Aéreo. O conteúdo da instrução deverá vincular a análise de situações reais do órgão ATC (ex: incidentes de tráfego aéreo) a conteúdos específicos dos Fatores Humanos”.

O Período de Instrução (PI) será computado como hora de capacitação dentro do turno de serviço. Os cursos exigidos para o treinamento dos controladores integram o Programa de Atividade de Ensino e Atualização Técnica PAEAT – do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, programa que congrega cursos ministrados pelo Instituto de Controle do Espaço Aéreo – ICEA, podendo ser ministrados em outras localidades.

Em depoimento à CPI, o Procurador do Trabalho Fábio Fernandes enfatizou a falta de treinamento de controladores de tráfego aéreo, registrando que o sargento Jomarcelo *não passou em quatro exames de homologação*, conforme trecho abaixo:

SR. FÁBIO DE ASSIS FERNANDES: (...) Eu estou quase finalizando, só gostaria de mais alguns minutos, com dado emblemático a meu ver quando inicia a investigação, na década de 1990, a Escola de Especialistas da Aeronáutica que forma os controladores de tráfego aéreo ela permaneceu fechada por três semestres por suposta contensão de despesas. Quando ela foi reaberta, ou seja, deixou-se de se formar uma turma completa de controladores de tráfego aéreo. Exatamente três semestres, é o período de formação. Quando ela foi reaberta não se teve o cuidado de formar uma turma extra. Ficou-se com essa defasagem. Isso na década de 90. A questão, a meu ver, não é meramente salarial. E nem apenas quantidades de controladores. Não se encontra controladores no mercado. Isso já foi dito muitas vezes. **O Jomarcelo, por exemplo, que está sendo acusado de crime doloso, esse rapaz ele não passou em quatro exames de homologação.**

SR. PRESIDENTE SENADOR TIÃO VIANA (PT-

AC): Não passou.

SR. FÁBIO DE ASSIS FERNANDES: Não passou.

Devido à carência de pessoal ele foi homologado na quinta vez. Ou seja, passaram ele quase que na marra, vamos dizer assim. O próprio chefe da APP São Paulo confidenciou-me de que ele estava recebendo muitos estagiários e ele não estava dando conta do treinamento desse pessoal. Então quem vai treinar tantos controladores de uma vez? Isso foi dito várias vezes, não existe controladores de tráfego aéreo no mercado. Não dá. O curso de formação é um ano e meio. Para pessoa estar pronta, depois que ele faz o curso de formação ele vai para o órgão de controle. Torre, APP e CINDACTA. Aí para receber a homologação. Depois do estágio e para ele estar pronto, é no mínimo dois anos. Não existe. Não existe solução mágica.

Para finalizar, eu gostaria de dizer... Eu acho muito interessante a seguinte questão. **As autoridades da Aeronáutica, com todo respeito que a elas eu tenho, eles parecem dividir a FAB em duas.** A FAB dos oficiais, que não tem nada a ver com o acidente e a FAB dos sargentos que são os culpados e indisciplinados. **Mas eu pergunto: Quem seleciona os controladores? Quem forma os controladores? Quem envia recém-formados como o Jomarcelo para os grandes centros de controle? Quem é responsável pelos equipamentos e suas respectivas manutenções?** **Na verdade, um dia ainda se constará que o problema é antigo.** E que esses heróicos trabalhadores carregaram o sistema nas costas durante décadas não obstante todas essas adversidades que já existiam antes do acidente. Elas apenas foram reveladas após o acidente para a sociedade. Uma última questão que já

foi aqui tratada pelo depoente que estava aqui, tenho conversado com alguns pilotos e eles estão extremamente apreensivos com medo de voar. Porque eles dizem... Eles dizem, eles têm medo de ficar sem comunicação uma, duas horas sem comunicação. Eles são extremamente solidários aos controladores. Isso é terrível sob todos os aspectos para o País. Como se não bastasse a vida de milhares de pessoas em risco isso prejudica a economia, os investimentos estrangeiros, a realização de grandes eventos, etc, etc. [g.n]

O primeiro Relatório Parcial desta CPI já chamou a atenção para as deficiências de formação e preparo desses profissionais. O problema é institucional. Além desses problemas apontados pelo Ministério Público do Trabalho, ainda há sérios problemas relacionados a falhas de supervisão e de assistência a esses controladores (item 5.2.7 deste Relatório).

4.6. Jornada de trabalho dos controladores de tráfego aéreo

O brigadeiro Juniti Saito registrou que a jornada dos controladores de tráfego aéreo é de oito horas diárias, sendo duas horas de descanso, com limite de 156 horas mensais. Acrescentou: *Agora, se eles começarem a estudar, fazer duas faculdades, mestrado, aí realmente complica. Porque aquele horário que é concedido é para o descanso dele.*

Estranha essa afirmação, para não dizer preocupante. Nos Relatórios de Perigo analisados por esta CPI, há registros de controladores reclamando de esgotamento físico pelo fato de terem que conjugar as atividades de controle com as obrigações militares

(formaturas militares, guarda armada etc.). A Aeronáutica não quer que eles cresçam profissionalmente, fazendo faculdade, mestrado etc., mas exige deles o cumprimento de obrigações militares que nada têm a ver com a atividade que desempenham, e que apenas prejudicam o trabalho e, por via indireta, a segurança dos vôos.

O comandante da Aeronáutica afirmou haver 95 controladores do sistema DACTA, dos quais apenas 60 estão em atividade e por volta de 490 controladores da INFRAERO ocupando as torres de Santos Dumont e Guarulhos. Acrescentou que, dos três grupos de controladores, apenas os do grupo DACTA trabalham com os militares. Acerca da escala de trabalho e da situação dos controladores de tráfego aéreo revelou:

SR. TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNTI

SAITO: Não, aqui nos controladores, Sargentos controladores cumprem um trabalho de escala. Então, só para terem uma idéia do trabalho que eles fazem de 6 a, por exemplo, entram 6, saem 14, com uma folga de 24 horas, retornam no dia seguinte das 14 até às 22, folga de mais 24 horas, entram 22 horas, saem às 6 horas E aí sim, folga de 48 horas. Esse é o regime de trabalho deles.

(...)

Senador, essa crise, na verdade, decorre logo após o acidente com a aeronave da GOL e naquela oportunidade o nosso *status* em termos de controladores estava no limite e com o acidente tivemos que, imediatamente, afastar dez controladores que estavam operando naquele momento. E fato subseqüente, alguns controladores também solicitaram dispensa médica por

não se sentirem em condições de, psicologicamente, em condições de controlar, exercer a função e com isso, então, o sistema que já estava operando no limite houve atrasos tendo a necessidade de fazer um seqüenciamento de aeronaves concorrendo com isso para o atraso. Então, o problema, eu diria que começou com Recursos Humanos, falta de pessoal para fazer face à necessidade do controle porque, na verdade teve um dia, se não me engano, ou dois dias, que 32 controladores estavam fora dos serviços. E isso naturalmente trouxe muitas consequências e atrasos. Se eu não me engano foi no início de novembro, alguma coisa assim. Até parecia que eles estavam fazendo uma espécie de uma operação padrão, etc. Mas na verdade é isso que aconteceu. E também, por outro lado, alguns controladores mais experientes que controlavam entre 14, 16 aviões por setores, com o acidente reduziram para 14 que era o regimental. Então, na verdade o que ocorre? Se por acaso falta controladores nós temos que agrupar setores. Agrupando setores, essa quantidade de 14 aeronaves por setor cai para 12 aeronaves. Então, foi uma reação em cadeia que eu diria que aconteceu logo após o acidente.

Quanto à Carga de Trabalho Mensal (CTM), o Relatório do Ministério Público do Trabalho registrou, em síntese, o seguinte:

- 1) há legislações específicas sobre o assunto, pois em regra não é realizada a jornada semanal de 44 (quarenta e quatro) horas semanais, e sim o trabalho no regime de turno de escalas;

- 2) alguns controladores civis cumprem jornada distinta, de 120 horas mensais, direito de horário diferenciado garantido por meio de decisão judicial;
- 3) os controladores civis estatutários submetem-se à jornada de oito horas diárias, quando a atividade exigir, ou a duração especial de trabalho por turno de escalas, prevista em legislação específica do Comando da Aeronáutica;
- 4) os profissionais de tráfego aéreo (PTA) contratados pela INFRAERO laboram em regime de escala de 36 (trinta e seis) horas semanais, exceto os que trabalham na Torre de Controle de Guarulhos, onde a carga horária é de 30 (trinta) horas semanais.

A rotina de trabalho dos controladores de Tráfego Aéreo é, em síntese, a seguinte:

- 1) antes de assumirem os postos de trabalho, recebem informações administrativas, meteorológicas e operacionais na Sala de *Briefing* (sala de reuniões onde, antes do início de cada turno, são transmitidos dados sobre o tráfego aéreo em curso, bem como avisos administrativos, operacionais e a previsão meteorológica para os que iniciam o turno de trabalho);
- 2) após o *briefing*, os supervisores determinam quais duplas de controladores devem iniciar o trabalho. Em

virtude da quantidade de tráfegos aéreos, haverá ou não a abertura de outro console com nova dupla;

3) depois de 02 (duas) horas trabalhadas deve haver a troca de duplas. Neste momento, a dupla que estava atuando inicia, em tese, seu descanso de 15 minutos.

O planejamento da Carga de Trabalho Mensal (CTM) é precedido de estudo minucioso dos dados estatísticos de movimento e suas projeções para um período de tempo determinado. Dessa forma, o controlador de tráfego aéreo vinculado à Aeronáutica (militares e estatutários) tem como CTM as referências dispostas na Tabela 8 do Anexo 1 do Ofício Circular nº 331/SDOP-ATM/1554, abaixo reproduzida:

Classe do ATC	CTM (horas/mês)	POI (horas/mês)	PRe
-	Recomendada/Máxima	Recomendada/Máxima	-
A	120/144	2/3	a partir da 2 ^a hora
B	128/152	2/4	a partir da 2 ^a hora
C	136/160	3/6	a partir da 3 ^a hora
D	144/168	4/6	a partir da 4 ^a hora

No Controle de Área de Brasília (ACC-BS), por exemplo, os turnos ininterruptos funcionam da seguinte forma: a) manhã: das 06:30 hs às 14:00 hs; b) tarde: das 14:00 hs às 21:30 hs; c) pernoite: das 21:30 hs às 06:30 hs.

De acordo com o Anexo I do Ofício Circular nº 331/SDOP-ATM/1554, o período de tempo em que os controladores permanecem de

sobreaviso no órgão ATC também deve ser computado na Carga de Trabalho Mensal. Os valores mínimos e máximos da Carga de Trabalho Mensal (CTM) estabelecidos no documento referem-se exclusivamente ao desempenho de serviços de controle de tráfego aéreo. As demais atividades militares previstas no Regulamento Interno de Serviços da Aeronáutica – RISAER (Decreto nº 76.780, de 11/12/75), como, por exemplo, as de ordem administrativa, os juramentos, formaturas, desfiles e exercícios militares, serviços de guarda armada, fiscalização de provas etc., deveriam também ser incluídas na CTM, o que não acontece hoje pelo fato de os controladores estarem dispensados do cumprimento das escalas previstas no referido Regulamento. Somente os controladores militares permanecem de sobreaviso. O acionamento, pelo Comando da Aeronáutica, do Plano de Reunião ou “aquadatelamento” (forma de acionamento dos militares para estarem no quartel o mais rápido possível) exemplifica uma situação de sobreaviso no órgão de controle.

As demais atividades militares (não incluídas na situação de sobreaviso) não são computadas na carga de trabalho mensal dos controladores, o que, muitas vezes, chega a acarretar esgotamento físico, comprometendo o desempenho da atividade de controle do tráfego aéreo.

Uma das reclamações dos controladores de tráfego aéreo diz respeito à sobrecarga de trabalho. Ao depor na CPI, o sargento Jomarcelo Fernandes dos Santos confirmou haver insatisfação quanto à jornada de trabalho.

4.7. Capacidade de controle

Segundo o Relatório da *Ação Conjunta e Integrada do Ministério Público do Trabalho na Questão dos Controladores de*

Tráfego Aéreo, as diretrizes básicas para se determinar o número máximo de aeronaves que podem ser controladas simultaneamente por um controlador de tráfego aéreo, com ou sem assistente, nos órgãos de controle do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB – estão contidas no Capítulo III do MMA 100-30 Planejamento de Pessoal ATC e Horário de Trabalho, de 23.8.1990. Consta do citado Relatório:

A capacidade de controle consiste no número máximo de aeronaves que podem ser monitoradas simultaneamente por um Controlador de Tráfego Aéreo e é determinada em função de vários fatores, como a disponibilidade do Controlador, a distância média percorrida pelas aeronaves no setor, o número de comunicações para cada vôo, o tempo médio de duração de cada mensagem, a velocidade média das aeronaves no setor, entre outros. Assim. O número de aeronaves que podem ser objeto de controle simultâneo por um Controlador de Tráfego Aéreo (ATCO) de um Controle de Aproximação (APP) é menor do que o atribuído a um ATCO de um Centro de Controle de Área (ACC). Tal situação deve-se a que, nas áreas terminais, as aeronaves se encontram em uma fase mais complexa de vôo, é mais elevado o número de cruzamentos de trajetórias e a proximidade de outros aeródromos, assim como as combinações de pistas que se utilizam em um dado momento tendem a dificultar o fluxo de tráfego aéreo.

Portanto, a divisão de responsabilidades entre um Centro de Controle de Área (ACC) e o correspondente Controle de Aproximação (APP) deve ser estabelecida de modo a permitir a utilização próxima da capacidade

total disponível do controle de tráfego aéreo, o que define o quantitativo de controladores em cada Órgão de Controle.

Ainda, o número de aeronaves que pode ser objeto de monitoramento simultâneo por um Controlador de Tráfego Aéreo de um Centro de Controle de Área (ACC) depende, em média, da estrutura e da utilização das Rotas Operacionais (ATS) abrangidas pelo Setor. No caso de um setor em que a maioria do tráfego realiza vôo nivelado e opera ao longo das rotas ATS com sentido único, a capacidade do Controlador é consideravelmente superior àquele de um setor que possui vários pontos de cruzamento, onde são freqüentes as trocas de níveis, e que se tenha de estabelecer com tráfegos em sentidos contrários.

Esta capacidade, então, varia a cada Órgão de Controle, não sendo recomendável o monitoramento de mais de 14 (catorze) aeronaves por Controlador.

[g.n]

No mesmo sentido, o relatório do TCU ressalta que o número máximo de aeronaves que cada controlador deve ter sob seu encargo é estabelecido pelo DECEA, por meio de metodologia própria, que leva em conta diversas variáveis, como o número de setores de controle alocados em cada posição operacional. A área abrangida pelo ACC é subdividida em setores de controle. Para cada setor, deve haver, no mínimo, um console (posto de trabalho) disponível à operação, cada qual com dois controladores de tráfego aéreo (um encarregado do contato direto, via rádio-freqüência, com os pilotos das aeronaves e outro responsável pelas coordenações telefônicas necessárias), além do supervisor operacional, que monitora o trabalho dos controladores, propondo e adotando medidas necessárias ao bom andamento da

operação. Caso haja um só setor alocado em um console, o número de aeronaves a serem controladas simultaneamente é de 14. Se dois ou mais setores de controle agruparem-se em um console, o número de aviões monitorados reduz-se para 12, pois o controlador de vôo terá de observar uma área maior do que a correspondente a um só setor. Se um controlador de vôo retira-se da operação, dois setores de controle são agrupados em um só console, que será guarnecido por dois operadores, um supervisor operacional monitorando, e, ainda, um controlador para efetuar o revezamento com os outros dois. A consequência é a sensível diminuição no número de vôos controlados. Assim, se houver dois setores alocados, cada um, em um console, a carga de aviões controlados por console, seria de 14, o que representaria 28 aviões monitorados. Contudo, o agrupamento de dois setores de controle em um só console, provoca o decréscimo do número de vôos controlados de 28 para 12, implicando na diminuição de 16 aviões controlados. Por tais razões, é importante que o sistema funcione de maneira que a Administração tenha sempre a possibilidade de suprir a falta de operadores de modo a não ter de agrupar setores em função do baixo contingente disponível à operação.

4.8. Diminuição da capacidade de trabalho e licenças médicas

O procurador do Trabalho do Estado de São Paulo Fábio de Assis Fernandes destacou que as condições em que trabalham os controladores (falhas nos radares, duplicação e espelhamento e nas freqüências) geram estresse e tensão a uma atividade complexa e de extrema responsabilidade. Acrescentou que enquanto nos EUA e em outros países os trabalhadores são estimulados a registrar as ocorrências como forma de prevenção, no Brasil eles são orientados a não fazê-lo sob

pena de insubordinação. Criticou o serviço armado nos seguintes termos:

SR. FÁBIO DE ASSIS FERNANDES: A questão do serviço armado nos dias de folga. Isso está voltando. Em Recife eu tenho conhecimento que já está voltando. A Aeronáutica dispensou por um período, mas está voltando. **Ou seja, aquele controlador que monitora aeronave, sai no dia seguinte está de folga ele tem que cumprir serviço armado em outro local. Sob o aspecto militar, Sr. Relator, isso está completamente correto. Mas outro lado, sob o aspecto do interesse da sociedade. A sociedade interessa que esse controlador que trabalhou no dia, monitorou aeronave, que no dia seguinte, no dia de sua folga ele vá cumprir serviço armado?** Porque um sistema militar, o carimbador, um militar que carimba e o controlador vale a mesma coisa. Sem nenhum demérito ao carimbador. Nem aquele que guarda um edifício militar. Mas eu acho que o interesse da sociedade, o que a sociedade espera e quer é uma segurança aérea. E essa segurança aérea passa por melhores condições de trabalho dos controladores de tráfego aéreo. [g.n]

Ademais, segundo os gestores do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e do CINDACTA I, o choque entre as aeronaves em 29/09/2006 acarretou a diminuição na capacidade de trabalho dos controladores de tráfego aéreo, fato que, aliado ao quantitativo de pessoal no limite do estritamente necessário à operação, ocasionou os constantes atrasos nos vôos relatados pela imprensa brasileira. Como se não bastasse, cerca de dez controladores de tráfego aéreo do Primeiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA I), que

estavam na equipe de trabalho do setor em que o acidente ocorreu, solicitaram afastamento para acompanhamento médico e posterior avaliação psicológica. Aos poucos, outros controladores daquele órgão foram sendo afastados do trabalho em função do abalo emocional, totalizando 20 controladores afastados.

4.9. Propostas apresentadas pelos diversos segmentos

Diversos estudos foram realizados por segmentos da sociedade, que apresentaram a esta CPI sugestões para se resolver os problemas administrativos relacionados ao controle do tráfego aéreo, em especial às carreiras dos controladores de tráfego aéreo, como se segue.

4.9.1 Desmilitarização da carreira de controlador de vôo

Em seu depoimento o sargento Wellington Andrade Rodrigues enalteceu a Força Aérea Brasileira, mas defendeu que o controle de tráfego aéreo é incompatível com a carreira militar, em razão de fatores como a superioridade da ordem militar às normas de controle de tráfego aéreo, a grande rotatividade das chefias dos controladores, a cultura do militar de não levar problema para o seu superior, a ausência de treinamento do militar para prestar serviço a empresas privadas (companhias aéreas e particulares). Esclareceu:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES:

Primeiro que o controlador de tráfego aéreo ele não é controlador. Ele é militar. Eu sempre fui formado na escola com a seguinte filosofia: Você é militar. Primeiro lugar você é militar. Eu vou dar um exemplo do que aconteceu no último 7 de setembro aqui quando... O

quadro feminino é bastante requisitado para que vá desfilar. E nós tínhamos duas sargentos escaladas no dia e ficou aquele impasse. E vai fazer o controle de tráfego aéreo, vai cumprir a escala operacional ou vai para o 7 de setembro? Não houve como remanejar alguém para cobrir a falta delas e elas foram para o 7 de setembro e faltou gente e devido a falta desse pessoal houve controle de fluxo prejudicando a circulação aérea. Ou seja, a ordem militar está acima das normas de controle de tráfego aéreo.

A falta de reconhecimento associada à responsabilização da categoria pelos problemas do sistema de controle de tráfego aéreo também foram tratadas como aspecto preocupante pelo representante dos controladores em seu depoimento a esta Comissão, assinalando, ainda, a insatisfação com a condição de militar:

(...) Logo em seguida [ao acidente de 29/09/2006] nós tivemos várias causas que atribuíram a culpa aos controladores sem termos a culpa. Queda no sistema em Curitiba. Queda de um raio em Campo Grande, excesso de tráfego no mesmo horário, inúmeros fechamentos de Congonhas, queda de comunicações em Brasília, o Natal que teve o problema de *overbooking* foi mais uma, e o mais caso recente foi o sistema de pouso por instrumento em Guarulhos. Tudo isso daqui aconteceu sem a participação do controlador e nós fomos chamados de sabotadores. Nada disso daqui houve a participação direta do controlador. É até hoje ninguém foi a público dizer: “Não, eles não fizeram nada disso”. Ninguém. Nós ficamos, até hoje, como os sabotadores e os Bin Ladens como fomos chamados. Tudo isso

aconteceu com esse fim para o controlador. Anjo decaído. Porque o controlador sempre foi chamado de anjo da guarda e de repente virou vilão. Foi tudo esquecido o que ele fez a vida toda e ele virou o vilão. E essa falta de reconhecimento, essa insatisfação, desolação, a ruptura aconteceu no dia 30 de março um grito de socorro dos controladores da qual a associação ela não concordou com esse encaminhamento. Nós fomos sempre contra qualquer tipo de radicalização porque todos os problemas que nós mostramos foram esquecidos e o problema virou o controlador de tráfego aéreo. Esqueceram de tudo que aconteceu para focalizar os Bin Ladens, os sabotadores. E aí que eu venho fazer uma reflexão para os senhores. O que os controladores de tráfego aéreo querem? Serem controlador de tráfego aéreo. Eu não sou controlador. Eu sou militar. Nós queremos tornar controladores de tráfego aéreo. E a proposta que nós temos não é nada difícil para que se aconteça. A experiência mundial já mostra que a incompatibilidade da carreira militar com o controle de tráfego aéreo. O que nós queremos é resgatar o Projeto inicial da integração, realizar a verdadeira integração defesa aérea e controle do tráfego aéreo. Dessa forma não há necessidade de duplicação de sistemas. Da forma como está concebido hoje é possível.

Wellington também criticou o modelo de sistema integrado adotado pelo Brasil, comparando-o ao de outros países:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: (...)

Quando o Brasil fez o Projeto da integração defesa aérea controle de tráfego aéreo a idéia inicial é onde fosse o controle de tráfego aéreo civil fosse feita por

civis. E a defesa aérea por militares. **Hoje eu sou controlador militar, mas não faço defesa aérea. Eu faço simplesmente controle de tráfego aéreo.** Se uma aeronave entrar pela fronteira eu não tenho obrigação de identificá-la. Eu fico sabendo quem é para poder separar dos tráfegos que estão comigo. São salas distintas, equipamentos distintos, profissionais distintos. Inclusive eu como Sargento eu não posso nem ter acesso a essa sala de tráfego aéreo.

Então o que nós propomos é que nessa sala onde é feito o controle de tráfego aéreo das aeronaves civis, sejam feitos por civis numa gestão civil e que a Força Aérea ela tenha a condição... São exemplos (...) Na Espanha, na Itália, como que aconteceu. Atualmente o Governo argentino ele está fazendo a desmilitarização do controle do tráfego aéreo, nós vamos trazer o pessoal da Argentina para fazer um debate e convidar aos senhores para ouvir como é que está sendo feito esse processo na Argentina. E esse é o objetivo. Fazer com que a Força Aérea dedique-se a sua missão constitucional de defesa da soberania e do espaço aéreo brasileiro. Com aeronaves capazes e eficientes porque os nossos pilotos também voam em aeronaves bastantes sucateadas, e dar a dinâmica ao controle de tráfego aéreo, a dinâmica necessária para acompanhar as nossas tendências da aviação civil e mundial. Não coaduna porque **o controlador de tráfego aéreo militar ele não se sente parte da aviação civil. Ele não se sente prestador de serviço para a prestação civil. Nós não somos formados para prestar serviços para empresas privadas.** Não existe essa cultura de prestação de serviço. E é por isso que nós precisamos, para não repetir uma outra audiência como em 96 nós tivemos e

daqui a pouco nós falamos dos mesmos problemas, porque esses problemas são recorrentes. Quando foi concebido em 1970, foi dito, foi avisado pela França que vendeu equipamento para o Brasil, que se mantém militarizado, no futuro iria causar bastante dificuldade, devido a incompatibilidade. O mundo todo somente alguns Países da África como Eritréia é mantido o tráfego aéreo civil na mão de militar.

Portanto, nós não queremos de forma alguma maltratar nossa Força Aérea de forma alguma. O que nós queremos é resgatar o projeto inicial para dar a dinâmica necessária para que os controladores possam também ter a sua carreira unindo os militares que nós somos o quadro BCT, os DACTA que são civis contratados funcionários da aeronáutica, e a INFRAERO numa única carreira, numa agência de controle de tráfego aéreo ligado ao Ministério da Defesa, pois a integração será mantida. Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo. Dessa forma nós temos até um Projeto [soa a campainha] que pode ser realizado de forma exequível, mas depende único e exclusivamente de vontade política. Todas as experiências no mundo mostraram que havendo a vontade política, houve a desmilitarização no sentido de dar a dinâmica necessária para a aviação civil comercial. Nós não estamos de forma alguma querendo acabar com a Defesa Aérea. De forma alguma. Hoje já é separado. Hoje já são equipamentos diferentes. A única coisa que acontece é que estamos no mesmo prédio, porém em salas diferentes.

O presidente do Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Proteção ao Vôo, representante dos controladores de tráfego aéreo civis estatutários do Departamento de Controle do Tráfego Aéreo (DACTA),

Jorge Carlos Botelho, em seu depoimento, mencionou o Grupo de Trabalho Interministerial, instaurado em novembro de 2006, por meio do qual solicitaram, entre outros pleitos, a desmilitarização do controle de tráfego aéreo brasileiro e a criação de uma carreira específica para o setor de proteção ao vôo. Aduziu que a aviação vem crescendo e o número de passageiros está aumentando, mas a estrutura do espaço aéreo não tem acompanhado esse crescimento, o número de controladores não é suficiente e tampouco há treinamentos dos operadores, o que resultou na crise do tráfego aéreo.

Não obstante, questionado acerca da desmilitarização, o comandante da Aeronáutica manifestou-se contrário à medida, nos seguintes termos:

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNTI SAITO:

Senador Sérgio Guerra, muito obrigado pelas palavras. Fazendo uma análise, uma retrospectiva de o porquê daqueles acontecimentos? Então, naquele momento de extrema, digamos assim, gravidade, de um acidente, naturalmente houve uma retração dos controladores, até mesmo em uma ação solidária dos controladores para aqueles que estavam exercendo a sua profissão ali. Então, aliado a isso o momento era o momento que nós estávamos ali no limite do número de controladores. Houve aqueles atrasos, inicialmente decorrentes dessa limitação. E na minha avaliação, essa é uma avaliação pessoal, os sindicatos dos controladores civis, que há muitos anos já estavam em reivindicação, fazendo reivindicação para desmilitarizar o setor começaram a agir junto aos controladores militares e dentro dos controladores militares também, claro, ao longo desses

anos, foi criando uma massa de liderança que queria desmilitarizar seu setor para ganhar melhor, pode ser. Então foi, digamos assim, aliciando outros controladores mais jovens, tanto é que o senhor pode observar que tem controlar que tem um ano e meio de serviço e querem desmilitarizar. Qual é a experiência desse Controlador para dizer que quer se desmilitarizar? Qual é a razão para que um sistema que está funcionando na sua plenitude começar a dizer que o sistema não vale nada, que o sistema é falho? Então, eu tenho certeza que uma coisa é acidente, crise de falta de controladores, outra coisa é essa campanha de desmilitarização. Então, a decisão do Presidente Lula dizer que não quer tratar desse problema de desmilitarização, me deu, digamos assim, autoridade para conduzir esse processo. Questão salarial, eu sempre digo. Nós estamos na Força Aérea voluntariamente porque nós gostamos, amamos aquilo que nós fazemos, visando o quê? Uma carreira de profissão, uma carreira militar. E de repente um Sargento que tem um ano e meio de carreira dizer que não quer ser militar? Se ele não quiser ser militar, que peça demissão, mas não comece a influenciar outros companheiros porque eles não têm conhecimento para dizer, para fazer uma análise global do sistema que é um sistema muito complexo. É um sistema muito complexo. Então, esse movimento de desmilitarização realmente atrapalhou muito a condução dessa crise. Daí eu vejo que ao formarmos mais controladores, tivermos uma reserva para dizer a esses controladores que eles são, antes de serem controladores, são militares e militar não é só colocar a farda e dizer que sou militar. Ser militar é aquela consciência da cabeça aos pés. Nós somos, queira ou não queira admitir, somos

profissionais da guerra. E com base da hierarquia de disciplina é que a gente cumpre essas missões. Porque sem essas duas coisas nós não temos condições de manter uma Força Armada. A solidariedade que recebi do Exército e da Marinha é justamente por isso, porque isso é uma coisa que contamina. Não é só na Aeronáutica, pode acontecer amanhã no Exército, na Marinha. Então, se nós não formos rigorosos com a hierarquia e a disciplina não existirá Força Armada. Nós somos aqueles que vai mandar o seu subordinado a uma missão que ele poderá perder até a vida e quem sabe até matar outras pessoas. E se eu não tiver essa consciência da hierarquia, de disciplina ele não consegue cumprir essa missão e seria o caos de uma Força Armada. De maneira que nós vamos... nós vamos vencer esta fase porque nenhuma pessoa pode ser mais importante que uma instituição. Nenhum grupo, nenhuma classe pode ser mais importante que uma instituição. Então, de maneira que eu tenho certeza que a instituição sempre vencerá, sempre levará para o caminho que nós precisamos chegar. Eu acredito nisso.

Da mesma forma, em seu depoimento, Cláudio Candiota Filho, presidente da Associação Nacional em Defesa dos Direitos dos Passageiros do Transporte Aéreo (ANDEP), posicionou-se contrariamente à desmilitarização. Com o objetivo de pôr fim à insatisfação dos controladores militares de tráfego aéreo quanto à carreira, sugeriu a aprovação do Projeto de Lei nº 4.991, de 2005¹², em tramitação na Câmara dos Deputados, que cria novo plano de carreira dos militares e que foi elaborado pela Associação Resgate da Família Militar

¹² Cabe ressaltar que em 19.12.2006 foi solicitada a retirada do referido projeto de lei pelo Poder Executivo, cabendo ao Plenário decidir sobre o pedido, nos termos do art. 104 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

– ARFAMIL, associação com sede no Município de Canoas, Rio Grande do Sul, formada por controladores de tráfego aéreo da reserva da Aeronáutica.

Por meio de correspondência enviada em 23 de maio de 2007 ao líder do Democratas na Câmara dos Deputados, Deputado Onyx Lorenzoni, o Diretor Social da ARFAMIL, João Carlos Zagiski, registra que a entidade é contrária à desmilitarização da carreira de controladores de tráfego aéreo e defende a aprovação do referido projeto, com emenda que preveja um plano de carreira para os suboficiais e sargentos da Aeronáutica, gerando maior motivação e perspectiva de melhor remuneração e atraindo o retorno à ativa de expressivo número de militares da reserva.

O presidente e vice da Arfamil, Aluízio Francisco Gonçalves e Lauro Ernesto Besko, respectivamente, alegam que o Quadro dos Suboficiais e Sargentos (QSS) da Aeronáutica não recebeu estímulo algum nos últimos anos e que o interstício entre as promoções foi aumentado para sete anos, nos termos da Portaria 622/GM1 de 08 de agosto de 1994.

De fato, nos termos do Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980), o acesso na hierarquia militar é seletivo, gradual, sucessivo e mediante promoções, de conformidade com a legislação e regulamentação de promoções de oficiais e de praças. Por sua vez, o Regulamento de Promoções de Graduados da Aeronáutica, aprovado pelo Decreto nº 881, de 23 de julho de 1993, determina no art. 56 que os interstícios e as condições peculiares serão estabelecidas em portarias do Ministro da Aeronáutica, estando em vigor a citada Portaria nº 622/GM1, que estabelece no art. 1º o interstício de sete anos para fins

de ingresso em quadro de acesso nas graduações dos quadros de pessoal graduado da Aeronáutica e do quadro feminino de graduados da Aeronáutica.

Sustentam os citados presidente e vice da Arfamil que a última lei de remuneração de militares (Medida Provisória nº 2215-10, de 31 de agosto de 2001) foi ainda mais desigual no tratamento entre os quadros quando estabeleceu um aumento significativamente maior a partir do posto de major e que raramente há duplicação dos vencimentos do terceiro-sargento com trinta anos de serviço ativo.

Destacam que a falta de um plano de carreira adequado desestimula as praças em relação à carreira e contribui para a evasão no quadro, não obstante o alto custo do investimento da União (Aeronáutica) na formação e aperfeiçoamento do especialista em controle do tráfego aéreo. Alertam para o fato de que a situação dos controladores de tráfego aéreo é a mesma nas diversas especialidades dentro da Força Aérea Brasileira, sem plano de carreira, em que a maioria se aposenta no auge da experiência, entre 44 e 48 anos, e parte para outra atividade profissional. Afirmam que a insatisfação também se dá em razão do pequeno número de vagas destinadas à ascensão dos suboficiais ao oficialato na especialidade de controlador de vôo. A sugestão da Arfamil espelha-se no plano de carreira dos quadros das forças armadas norte-americanas, em que há 9 níveis de graduações. Propõem-se 7 graduações, em que as gratificações correspondem a cursos feitos durante a carreira a serem especificados pela Força Aérea, a seguir:

- 1) Suboficial Master (SM) - soldo de capitão + gratificações (salário final igual ao de Capitão).
- 2) Primeiro-Suboficial (PS) - soldo de primeiro-tenente +

gratificações.

- 3) Segundo-Suboficial (SS) - soldo de segundo-tenente + gratificações.
- 4) Suboficial (SO) - soldo de SO + gratificações.
- 5) Primeiro-sargento (1S)- soldo de 1S + gratificações.
- 6) Segundo-sargento (2S)- soldo de 2S + gratificações.
- 7) Terceiro-sargento (3S) - soldo de 3S + gratificações.

A citada associação sugere a revogação da Portaria nº 622/GM1/08081994, e a fixação dos seguintes interstícios:

- 1) de Terceiro-sargento a suboficial - Interstícios de 05 anos entre as promoções.
- 2) Suboficial atual até suboficial master - Interstícios de 04 anos entre as promoções.
- 3) Para os atuais suboficiais com 30 anos de serviços a promoção passaria automaticamente a Suboficial master.

Defende-se a adoção das medidas citadas aos argumentos de que a ascensão na forma sugerida manteria no posto profissionais experientes e capacitados, criando maior estímulo dentro da carreira atual dos graduados, e que só seriam promovidos no momento, devido à diminuição do interstício, o atual suboficial a segundo-suboficial, o terceiro-sargento a segundo-sargento, o segundo-sargento a primeiro-sargento e o primeiro-sargento a Suboficial.

4.9.2. Criação de uma carreira única de controlador de tráfego aéreo

O TCU sugeriu ao Ministério da Defesa, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que se estudasse a criação de uma carreira específica para a área, com políticas de seleção, treinamento, capacitação, remuneração e adequação de ambiente de trabalho, tudo isso compatível com a responsabilidade inerente a tal função. Sugeriu, também, que o sistema passe a funcionar com reserva técnica adequada para suprir eventual falta de operadores e incrementos excessivos, sazonais ou permanentes, na demanda por controle de vôo.

O sargento Wellington Rodrigues manifestou ser favorável à integração, em uma única carreira, das três categorias de controladores de tráfego aéreo:

O SR. WELLINGTON RODRIGUES: - (...) nós temos até um projeto que pode ser realizado de forma exequível, mas depende único e exclusivamente de vontade política. Todas as experiências no mundo mostraram que havendo a vontade política, houve a desmilitarização no sentido de dar a dinâmica necessária para a aviação civil comercial. Nós não estamos de forma alguma querendo acabar com a Defesa Aérea. De forma alguma. Hoje já é separado. Hoje já são equipamentos diferentes. A única coisa que acontece é que estamos no mesmo prédio, porém em salas diferentes.

4.9.3. Implementação do Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo

Foi encaminhada a esta CPI cópia do *Plano de*

Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (PCA-351-1), por meio do qual foram estabelecidas ações a serem implementadas para o contínuo desenvolvimento e aperfeiçoamento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), entre as quais destaco:

- 1) busca pela melhoria na formação e capacitação de controladores de tráfego aéreo, utilizando instrutores e monitores com larga experiência nos principais órgãos operacionais de interesse;
- 2) promoção da adequada elevação de nível de conhecimento das línguas inglesa e espanhola, conforme o caso, para o aprimoramento profissional dos controladores de tráfego aéreo;
- 3) aplicação de tecnologia avançada e uso intensivo de processos automatizados que visam a aumentar a capacidade, flexibilizar as ações e facilitar o trabalho dos profissionais envolvidos.

4.9.4. Propostas da Procuradoria-Geral do Trabalho

Ao ser ouvido na CPI, o Procurador do Trabalho Alessandro Santos de Miranda revelou que, por determinação da Sra. Procuradora-Geral do Trabalho, Sandra Lia Simon, foram instauradas 27 investigações em todo o país, acerca das condições de trabalho dos controladores de tráfego aéreo, e nos 35 aeroportos mais importantes, em momento em que já existiam investigações em São Paulo e Brasília. Esse trabalho resultou na elaboração de relatório final que apresentou as causas e 40 propostas de solução para a crise no setor. Destaco algumas das propostas mencionadas:

- 1) contratação prioritária de cerca de 600 novos profissionais, número sugerido pelo próprio Comando da Aeronáutica, porquanto nos últimos dez anos houve aumento anual de cerca de 6% do tráfego aéreo no Brasil e déficit de 3% no número de controladores de tráfego aéreo;
- 2) redimensionamento do quadro de controladores de tráfego aéreo para melhor atender às necessidades do setor, considerando-se o número de horas de atividades dos diferentes postos de trabalho, o número e a duração dos turnos, as horas de trabalho, férias anuais, dias festivos, licenças, diminuição do número desses profissionais em razão de aposentadoria, incapacidade médica, evasão e demissões;
- 3) criação de um quadro reserva de controladores de tráfego aéreo;
- 4) observação rigorosa da capacidade de controle simultâneo de aeronaves pelos controladores individualmente, adotando-se, como parâmetro, a disponibilidade do profissional, a distância média percorrida pelas aeronaves no setor, a velocidade média das aeronaves do setor etc;
- 5) capacitação habitual dentro dos turnos de trabalho para formação e atualização dos controladores, que abranja o estudo do idioma inglês;
- 6) extinção dos turnos alternados de escala, que ocasionam sobrecarga de trabalho por produzir forte alteração no ritmo biológico, afetando a saúde dos controladores;

- 7) realização de auditorias com o fim de definir a capacidade do sistema ATC e da carga de trabalho dos controladores de tráfego aéreo, de modo a promover um nível ótimo de segurança e menos desgastes físicos e mentais àqueles;
- 8) aumento da gratificação específica para os controladores e demais especialistas que lidam com o monitoramento do tráfego aéreo no país, de modo a tornar a carreira mais atrativa, determinar a dedicação exclusiva, evitar a evasão e garantir melhor qualidade de vida para esses profissionais.
- 9) em caso de ser criado um órgão civil responsável pelo monitoramento do tráfego aéreo no país, deve haver a realização de concursos públicos para provimento dos seus quadros de pessoal, sendo facultada a criação de carreira em extinção dos controladores de tráfego aéreo hoje em atividade, até a extinção da última destas funções, garantida a eqüidade, principalmente salarial, entre as carreiras;
- 10) em caso de ser criado um órgão civil responsável pelo monitoramento das aeronaves comerciais, deverá haver a separação orgânica entre as instituições civis e militares, inclusive no que se refere aos ambientes, sistemas e equipamentos para a prestação dos serviços de controle do tráfego aéreo, haja vista a necessidade de preservação da segurança nacional referente às atividades militares, o que demandaria vultosos investimentos no setor;
- 11) respeito aos valores mínimos e máximos da carga de

trabalho mensal (CTM) dos controladores de tráfego aéreo, devendo-se incluir nesta as atividades militares previstas no Regulamento Interno de Serviços da Aeronáutica – RISAER (Decreto nº 76.780, de 11/12/75), o tempo necessário para realizar o *briefing* (no início e no fim da jornada), o tempo de sobreaviso parcial ou total, os períodos de instrução (PI) e de repouso (pRe), pois os controladores de tráfego aéreo lidam com vidas humanas e para o desempenho de suas funções, devem estar descansados e atentos, tanto sob o aspecto físico quanto sob o psicológico.

4.9.5. Propostas do grupo de trabalho interministerial

O grupo de trabalho interministerial criado pela Portaria nº 1.670/MD, de 16 de novembro de 2006, contou com a participação de representantes do Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Advocacia-Geral da União, Comando da Aeronáutica e ANAC. O relatório produzido trouxe diversas sugestões para a melhoria da Gestão do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, entre as quais:

- 1) criação de um organismo civil, subordinado ao ministro da Defesa, com gestão própria, que será responsável pela gerência das operações aéreas da aviação civil no espaço aéreo brasileiro e pela interatividade com os demais elos da atividade;
- 2) reformulação das carreiras, das suas respectivas remunerações, afetas ao controle do espaço aéreo

brasileiro de um modo adequado às necessidade do novo modelo institucional a ser adotado, corrigindo as distorções existentes;

- 3) revisão e readequação da formação e capacitação dos profissionais ligados ao controle do espaço aéreo brasileiro, objetivando atender às necessidades do sistema, prevendo o crescimento da aviação civil;
- 4) contratação de profissionais para a área de controle do espaço aéreo brasileiro, que deverá adequar-se à nova estrutura sistêmico-organizacional;
- 5) auditoria técnica, independente e imediata, para avaliar os problemas e as necessidades do sistema relativas a pessoal, atualização tecnológica e infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
- 6) implementação de auditorias operacionais periódicas, com participativa dos operadores visando a antecipar situações que possam levar o Sistema a uma operação inadequada;
- 7) criação de uma comissão de coordenação, advinda do grupo de trabalho interministerial de todas as medidas aprovadas;
- 8) compromisso político das instituições componentes do grupo de trabalho interministerial em viabilizar as ações recomendadas, especialmente no que tange à sua total implementação.

5. DO “APAGÃO AÉREO”

5.1. Os fatos

Após o acidente aéreo de 29/09/2006, cerca de dez controladores de vôo, que estavam na equipe de trabalho do setor em que a tragédia ocorreu, tiveram de ser afastados para acompanhamento médico e posterior avaliação psicológica para retorno ao trabalho. Outros controladores também teriam sido afastados nos dias que se seguiram, chegando-se a uma situação, segundo o já referido Estudo de Viabilidade do Relatório do TCU, “em que havia 20 controladores afastados da operação, demandando da Administração uma resposta rápida na tentativa de repor a falta destes operadores” (item 89). Isso teria provocado uma redução no pessoal encarregado do controle e contribuído para a diminuição da eficiência no sistema.

Os gestores do DECEA, bem como do CINDACTA I, aduziram ainda, que o acidente teria ocasionado diminuição na capacidade de trabalho dos controladores de vôo. Assim, acreditam que tal fato, aliado a um quantitativo de pessoal no limite do estritamente necessário à operação, teria ocasionado os atrasos nos vôos que ganharam as páginas da imprensa brasileira.

Ainda em outubro, começaram a ficar evidentes problemas no tráfego aéreo. No dia 20, ocorreram atrasos e cancelamentos de vôos em virtude, segundo as autoridades aeronáuticas, de pane no centro de processamento de dados do CINDACTA II: pelo menos 146 vôos comerciais na região de cobertura daquele Centro atrasaram em até 3 horas e 40 minutos. No dia anterior, o centro de processamento de dados do CINDACTA II já teria apresentado problemas. Durante 2 horas, os vôos foram monitorados pela operação convencional, com contatos por

rádio entre o piloto e os controladores¹³.

No final de outubro e início de novembro de 2006, por ocasião do feriado de Finados, o sistema sofreu novo abalo, com atrasos significativos e cancelamentos nos principais aeroportos do País. Convém transcrever a notícia publicada pela Agência Brasil (RADIOBRÁS) sobre os acontecimentos de 28 de outubro de 2006:

Os passageiros do Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek, em Brasília, enfrentaram mais um dia de atrasos. Segundo a INFRAERO, 26 vôos sofrem atrasos desde o início da manhã deste sábado (28). No entanto, no início da tarde, por volta das 13h30, os painéis do aeroporto marcavam pelo menos 45 vôos com a decolagem fora do horário. **A justificativa oficial da INFRAERO é de excesso de tráfego aéreo, mas passageiros suspeitam de um novo protesto dos controladores de vôo.** A categoria reclama das condições de trabalho, do excesso de carga horária e dos salários, de aproximadamente R\$ 1,6 mil por mês.

Os passageiros estão retidos nos salões de embarque e até dentro das próprias aeronaves. Os aviões que chegam a Brasília estão rodando no ar, em média, 30 minutos antes de aterrissarem. Segundo pessoas que aguardam a partida, apenas uma decolagem era liberada por hora pela manhã, o que provocou congestionamento de aviões no pátio do aeroporto. Por volta das 13h30, os embarques passaram a ser autorizados de dez em dez minutos.

O presidente da INFRAERO, brigadeiro José Carlos Pereira, admite atrasos e até a suspensão de vôos, mas nega ter recebido informações sobre uma eventual

¹³ “Pane desliga radares na região Sul e atrasa 146 vôos”, *Folha de São Paulo*, 21 de outubro de 2006.

"greve branca" dos controladores de vôo neste sábado. "Entrei em contato com a Aeronáutica e eles disseram apenas que havia problemas de tráfego aéreo", afirma. Segundo Pereira, os atrasos tiveram reflexos em aeroportos de outras capitais, como Belo Horizonte, Goiânia, Rio de Janeiro e Cuiabá. Ele diz que a INFRAERO já montou uma operação para socorrer os aeroportos e normalizar os vôos. De acordo com o painel do aeroporto, **os atrasos passam de quatro horas em alguns casos**. Durante a manhã, passageiros chegaram a provocar um princípio de tumulto no estande da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) do Aeroporto JK. A confusão, no entanto, foi rapidamente controlada.¹⁴ [g.n]

A situação ocorreu um dia depois de o ministro da Defesa, Waldir Pires, informar que a situação do tráfego aéreo nos aeroportos brasileiros estava normal. É o que consta em matéria publicada pelo órgão oficial de notícias do governo brasileiro:

O ministro da Defesa, Waldir Pires, rejeitou hoje (27/10) as críticas de que os aeroportos brasileiros, em especial o de Brasília, não estariam suportando a demanda de pousos e decolagens, o que estaria causando atrasos nos vôos. "Não há nada de anormal. Como frentes frias se precipitaram no Rio de Janeiro e em São Paulo ao mesmo tempo, ocorreu uma dificuldade transitória. Não se pode determinar um levantamento de vôo partindo de São Paulo ou do Rio para descer em Brasília quando não se sabe qual vai ser a superpopulação de aviões", argumentou.

¹⁴ "Aeroporto de Brasília vive dia de atrasos e passageiros falam em greve de controladores", *Agência Brasil*, 28 de outubro de 2006. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/10/28/materia.2006-10-28.1075753045/> (acesso em 12/06/2007).

Segundo o ministro, o que existe agora é uma política de expansão, “por antecipação”, do número de controladores de vôo. “O Brasil tem hoje uma aviação civil que está crescendo muito e uma aviação privada, de aviões particulares, que cresceu muito também, de modo que devemos nos antecipar. Um controlador bem preparado deve ter entre cinco e seis meses de capacitação, de treinamento”.

O ministro reconhece, no entanto, que é preciso “estabelecer um plano de expansão permanente (do número de controladores de vôo em operação no país), segundo o crescimento do mercado”.

Waldir Pires também disse que é necessário expandir o número de pistas de pouso e decolagem nos aeroportos brasileiros. “Ainda não temos muitos aeroportos com três, quatro, cinco pistas, como você tem em outros países do mundo. Brasília agora tem duas”.

As declarações do ministro foram dadas na saída do evento que comemorou o aniversário do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Palácio da Alvorada.¹⁵

À medida que se prolongava a crise, com atrasos e cancelamentos, a posição oficial foi de que o problema poderia se relacionar à deficiência de recursos humanos, evidenciando dificuldade em gerenciar a situação, apesar das freqüentes reuniões das autoridades aeronáuticas. Ainda conforme a Agência Brasil:

O presidente da INFRAERO, José Carlos Pereira, confirmou hoje (31/10) ao chegar no Palácio do Planalto para uma reunião com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o ministro da Defesa, Waldir Pires, e

¹⁵ “Ministro da Defesa diz que congestionamento em aeroportos foi causado por frete frio”, *Agência Brasil*, 27 de outubro de 2006. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/10/27/materia.2006-10-27.0036892288/view> (acesso em 12/06/2007).

representantes da Agência Nacional de Aviação Civil e do Comando da Aeronáutica, que estão ocorrendo atrasos “em praticamente todos os grandes aeroportos do País”. A reunião foi convocada para discutir soluções para os atrasos em pousos e decolagens que estão ocorrendo desde sexta-feira (27/10) em aeroportos brasileiros. No fim de semana, alguns vôos atrasaram mais de quatro horas.

O presidente da INFRAERO afirmou que os problemas acontecem especialmente em São Paulo e Minas Gerais, e que os aeroportos estão operando acima de sua capacidade. "As salas ficam cheias e há certa degradação dos serviços", disse. Carlos Pereira se disse preocupado com o aumento do número de passageiros durante o feriado de Finados.

Ontem (30/10) o ministro da Defesa, Waldir Pires, negou que os atrasos estejam ocorrendo devido a uma operação padrão dos controladores de vôo, que estariam cumprindo com rigor o regulamento da aviação civil. De acordo com o regulamento, cada profissional pode controlar, no máximo, 14 vôos ao mesmo tempo. "Não acredito que haja qualquer atitude hostil por parte dos controladores. Os problemas são mesmo de aumento do tráfego e falta de recursos humanos", disse ontem o ministro. Waldir Pires admitiu, no entanto, que a situação nos aeroportos deve continuar crítica durante o feriado prolongado.

Reuniões técnicas de autoridades aeronáuticas (Anac, INFRAERO e Comando da Aeronáutica) estão acontecendo diariamente desde o início da crise do tráfego aéreo brasileiro.¹⁶

¹⁶ “INFRAERO confirma atrasos nos vôos em grandes aeroportos do país”, *Agência Brasil*, 31 de outubro de 2006. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/10/31/materia.2006-10-31.4244375674/view> (acesso em 12/06/2007).

Os atrasos nos aeroportos seguiram pelo feriado de 2 de novembro, chegando-se a 15 de novembro com longas filas de espera nos aeroportos. Em 13 de novembro, uma segunda-feira, por exemplo, dos 1.487 vôos programados, 629 atrasaram. Nesse período, controladores de vôo militares foram mantidos aquartelados em suas respectivas unidades, evidenciado problemas entre eles e as autoridades da FAB.

A crise se estenderia pelos meses seguintes, carecendo ainda de solução. Entretanto, para o Poder Executivo, a situação não deveria ser objeto de preocupação, mesmo com novo incidente em 5 dezembro de 2006, assim noticiada pela Agência Brasil:

Duas panes nos sistemas de rádio do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (Cindacta 1) causaram atrasos hoje (5/12) em diversos aeroportos do País.

As freqüências de comunicação entre o centro de controle de vôos de Brasília e os aviões ficaram fora do ar por cerca de uma hora, no período da manhã, e por duas horas à tarde.

Segundo o comandante do Cindacta 1, Carlos de Aquino, a hipótese mais cogitada é de falha nos equipamentos que controlam o sistema de rádio. “A Aeronáutica trabalha com uma falha técnica a ser resolvida. Paralelamente a isso, no momento em que estivermos com o serviço restabelecido, vamos partir para a parte investigatória”.

(...)

A primeira queda das freqüências, parcial, ocorreu entre 9 horas e 10 horas. Apesar da redução na capacidade de comunicação, o tráfego aéreo continuou fluindo. A

segunda pane, que começou por volta das 13 horas, foi geral e durou cerca de duas horas.

(...)

O problema impactou toda a área controlada pelo Cindacta 1 em Brasília. Ou seja, vôos que estavam circulando ou que fossem transitar nas regiões Centro-Oeste e Sudeste foram prejudicados.

No início desta noite, o presidente da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Milton Zuanazzi, informou que foram cancelados todos os vôos previstos para decolar depois das 19 horas dos aeroportos de Brasília, Confins (MG) e Congonhas (SP). Segundo ele, a partida desses locais estará normalizada amanhã.¹⁷

De fato, o que se viu no dia 5 de dezembro de 2006 foi o tráfego aéreo brasileiro completamente paralisado por horas. Aeroportos repletos de passageiros sem qualquer informação; aviões taxiando e parados em terra durante horas com passageiros a bordo; aeronaves sem poder pousar. À noite, toda a rede hoteleira de Brasília estava completamente ocupada e centenas de pessoas tiveram que pernoitar no próprio aeroporto. Situação semelhante ocorreu em outros importantes aeroportos do País. E tudo isso em virtude de uma “falha no sistema de comunicações” causada “por uma carta introduzida errada” e cujo problema demorou horas para ser identificado, conforme relataram as autoridades aeronáuticas, inclusive nesta CPI:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): (...) E por que, então, os acontecimentos como no dia 5 de dezembro, quando o espaço aéreo brasileiro entrou em caos, em que não se

¹⁷ “Panes em equipamentos do Cindacta 1 atrasam vôos no país”, *Agência Brasil*, 5 de dezembro de 2006. Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/12/05/materia.2006-12-05.7739286186/view> (acesso em 12/06/2007).

pousava, nem decolava aeronave na área do CINDACTA I e depois, em todo o País, situação essa que se manteve por horas, por que é que isso aconteceu? (...)

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Foi daqui da pane no sistema de comunicações.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Isso.

(...)

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Essa... dessa data que V. Exa. fala foi a chamada estação de áudio do CINDACTA I que teve uma pane, deu um defeito e o técnico quando foi colocar a carta que para solucionar a pane, essa carta estava com endereço IP equivocado. Até descobrirem que o problema foi a introdução dessa carta de forma errada...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): O que é que é o endereço IP?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: O endereço IP seria a configuração da carta. Ela teria que ter sido feita uma configuração dos chips dela. Então, ela foi com essa configuração errada e não funcionou. Até descobrir o problema levou algum tempo. E essa central de áudio é que permite aos controladores utilizarem, utilizarem as freqüências de comunicação. Então, aqueles setores que foram influenciados por isso perderam as comunicações. Então, houve um atraso considerável das aeronaves enquanto não se solucionava a deficiência.

Os problemas do dia 5 de dezembro seriam apenas o

prenúncio do caos que ocorreria por ocasião do feriado de Natal. Dessa vez, entretanto, o problema teria sido causado pela venda excessiva de passagens por parte de algumas companhias aéreas e por panes em aeronaves da TAM, que tiveram que ficar em solo para reparo. Notícia do jornal Folha de São Paulo registra como se encontrava a situação:

Os aeroportos de São Paulo e Rio apresentam longas filas nos balcões das companhias aéreas, principalmente da TAM, neste domingo, véspera de Natal. Para o presidente da Anac (...), Milton Zuanazzi, a atual sequência de atrasos e cancelamentos de vôos – iniciada terça-feira (19/12) – estão "sob controle". Mais da metade dos vôos programados para sábado (23/12) sofreu atrasos de mais de uma hora.

Em São Paulo, o aeroporto de Congonhas, de acordo com dados preliminares do controle de tráfego aéreo, operou até as 3h no sábado e reabriu às 6h deste domingo. Na madrugada, a TAM reacomodou em vôos que partiriam entre as 2h e as 6h30 deste domingo os passageiros de vôos atrasados que deveriam ter decolado até as 20h de sábado.

No final da tarde de sábado, o balcão de check-in da TAM em Congonhas permaneceu fechado por duas horas devido à superlotação da sala de embarque.

Durante todo aquele dia, 699 dos 1.266 vôos agendados tiveram atrasos superiores a uma hora. O número representa 55,21% do total. Outros 36 vôos foram cancelados.

Os problemas são provocados por um "efeito dominó" que começou na noite de terça, de acordo com a Anac, devido ao fechamento de Congonhas por cerca de 50 minutos devido ao mau tempo; à parada de seis aeronaves da TAM para manutenção não-programada; e

à queda da rede de dados da mesma companhia aérea no aeroporto Tom Jobim, no Rio.

Horas antes, sem citar nenhuma empresa aérea, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva havia culpado o overbooking – a venda de passagens acima da capacidade dos aviões – pela crise atual. Durante a semana, de acordo com a Anac, a venda de passagens da TAM – apontada como pivô dos problemas – e de outras empresas será investigada.

No sábado, a TAM se adiantou e suspendeu a venda de passagens para vôos domésticos com decolagem marcada para segunda-feira (25/12). Entre a última sexta (22/12) e este domingo, a venda permaneceu suspensa por determinação da Anac.

Desde sexta, a FAB (Força Aérea Brasileira) mantém oito aviões à disposição das aéreas para transportar passageiros.¹⁸

O que se viu em dezembro foi o colapso do setor aéreo brasileiro. Além do desgaste dos usuários do sistema – quando muitas pessoas passaram o Natal nos aeroportos – e dos prejuízos financeiros de grande vulto, teve-se a perda de uma vida humana, quando um passageiro morreu de infarto na fila de espera. A FAB teve que disponibilizar aeronaves para dar apoio a companhias aéreas, entre as quais, a maior do Brasil, que não conseguiam prestar seus serviços com eficiência.

O ano de 2007 continuou com o sistema em crise. Atrasos e cancelamentos de vôos, com longas filas nos aeroportos, tornaram-se quotidianos. As razões identificadas pelas autoridades aeronáuticas e

¹⁸ “Passageiros enfrentam mais filas em aeroportos na véspera de Natal”, *Folha Online*, 24/12/2006. Disponível em <http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Ffolha%2Fcotidiano%2Fult95u129703.shtml> (acesso em 13/06/2007).

aeroportuárias iam desde panes no sistema (ocorreu na rádio-comunicação do CINDACTA 2 em 12 de janeiro) a fechamento de aeroportos (como Congonhas), em virtude do mau tempo e de más condições da pista. Houve até o caso de um cachorro que invadiu a pista de Congonhas, em 19 de março, e paralisou as operações naquele aeroporto por mais de meia hora, com subseqüentes atrasos no sistema.

Também em março, nos dias 18 e 21, as redes de informática dos CINDACTAS 1 e 2 entraram em pane. Cogitou-se a hipótese de sabotagem, em meio à crescente insatisfação dos controladores militares que ameaçavam mesmo paralisar suas atividades.

Mas as panes não seriam o pior dos acontecimentos em março de 2007. Ainda no dia 30, os controladores entram em “greve”, paralisando os principais aeroportos do País. O caos tomou conta dos saguões, com agressões e tumultos. O COMAER considerou o movimento um motim e ordenou a prisão de controladores militares. Os amotinados ocuparam as instalações dos CINDACTAs e houve condutas militares criminosas relacionadas a amotinamento e desrespeito à hierarquia. O COMAER foi surpreendido pela situação. Nem sequer o serviço de inteligência da Aeronáutica antecipou os fatos, conforme ficou evidenciado na resposta do seu comandante ao ser perguntado por este relator. Disse ele:

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNTI SAITO:

Senador, na verdade nós fomos avisados no dia que alguns controladores estavam permanecendo no quartel e outros estavam chegando no quartel. Uma espécie de um aquartelamento voluntário. Então, imediatamente eu pedi ao Comandante do CINDACTA que reunisse o

pessoal, informasse que estavam cometendo um ato de insubordinação e um ato ilícito em que o nosso estatuto não permite esse tipo de ação.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): O Presidente da República foi informado dessa situação antes?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
Mais tarde foi. Mais tarde foi.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Mas antes de acontecer ou durante já... ?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
Não, porque foi um movimento, assim, que a gente não estava aguardando, esperando. Foi um movimento, porque nós militares, na verdade, não fazemos greve.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Perfeito.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
Não... É raro... não fazemos motim. Entende? Mas naquele momento estava configurado uma insubordinação. (...) Então, por isso que eu mandei o Comandante do CINDACTA conversar com o pessoal pedindo para que voltassem para suas casas, ele esteve lá e dizendo das consequências gravíssimas que poderiam acontecer.

Com as autoridades militares perdendo o controle da situação, o impasse só foi resolvido com a intervenção do Presidente da República que, em viagem oficial a Washington, determinou a negociação com os amotinados. Essa negociação ficou a cargo do ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, e de uma assessora da Casa Civil. Assim, autoridades civis não vinculadas à pasta da Defesa tiveram

que intervir em um problema de cunho eminentemente militar. Convém transcrever o depoimento do comandante da Aeronáutica sobre a situação:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): Diante daquela situação de março, dos controladores e da reação das autoridades, com um Ministro e uma assessora da Casa Civil indo negociar com os sargentos, isso não seria uma afronta grave ao princípio da hierarquia, um dos alicerces da organização militar essencial para que se mantenha o controle das Forças Armadas? V. Exa. não achou temerário um Ministro passar por cima ou tentar passar por cima da autoridade de V. Exa. uma vez que o sistema é militar? Isso não foi gravíssimo, Comandante?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Senador, depois de toda, digamos assim, alerta que o Comandante do CINDACTA fez e no momento que eles paralisaram o tráfego, eu pedi ao Brigadeiro Ramon que fosse lá, não para negociar, mas fosse lá, chamassem os mais antigos porque nós não negociamos com associações que estão fazendo esse tipo de reivindicação. Não cabe a nós militares termos uma associação com esse tipo de reivindicação. Então... e ele esteve lá, não falou com eles, mas pediu que o comandante do CINDACTA fosse levar essa mensagem, queria conversar com os dez mais antigos, suboficiais e o primeiro-sargento. E o que eles falaram? Que não queriam conversar com o Brigadeiro, que queriam conversar com a Ministra Dilma. Então, Senador, eu me dirigi para o CINDACTA e ia convocá-los a voltar ao trabalho. Caso não voltassem, a única medida que eu tinha que tomar era dar voz de

prisão a todos.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Perfeito.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Muito bem. Nesse trajeto eu fui chamado pelo General Félix [Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República], pediu que eu fosse lá para que eles pudessem se inteirar da situação. Estive lá no Planalto, estava lá o General Félix, estava lá o Ministro Paulo Bernardo [do Planejamento], acho que estava a Dra. Eunice, também, estava lá o Secretário Gilberto Carvalho e o Secretário Gilberto Carvalho estava falando com o Presidente.

SR. PRESIDENTE SENADOR TIÃO VIANA (PT-AC): Que estava nos Estados Unidos.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Que estava se deslocando para os Estados Unidos. Muito bem. E o Presidente, então, quis falar comigo. E ele perguntou o que é que estava acontecendo? Eu coloquei a par do acontecido e perguntou. O que você vai fazer agora? Eu falei: Presidente, eu vou lá e dizer ao pessoal que tem que voltar ao trabalho e que caso não cumprisse eu teria que dar voz de prisão a todos eles. Então, o Presidente Lula perguntou: Mas, Saito, a situação já está caótica, não seria melhor uma negociação? Eu disse: Presidente, eu como Comandante eu não tenho condições de negociar com eles. Eu não negocio com amotinados. Então, ele falou. Então, vamos fazer o seguinte. Eu vou mandar o Ministro Paulo Bernardo para conversar com eles e você está de acordo? Eu falei: Se o senhor me determinar eu estou de acordo. Falou: Não, então nós, vamos fazer isso. Porque ele é o Comandante das Forças Armadas e ele recomendou que fizesse isso. E naquele momento,

talvez, fosse a melhor solução porque os amotinados, com certeza, iam ser penalizados de acordo com a lei do nosso estatuto...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Mas eu vou lhe dizer, então, Comandante...

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
Não me senti, Senador...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Mas o Ministro chegou lá e fez uma proposta salarial em desacordo com a hierarquia militar. Ele fez uma proposta que, inclusive, ele teve que engolir a proposta porque a reação de V. Exa. foi, aí, sim, uma reação de Comandante.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
É verdade. Então, eu me dirigi lá para a estação de autoridades quando o Vice-Presidente em exercício, Presidente em exercício estava chegando de Belo Horizonte e ficamos aguardando lá o Ministro Paulo Bernardo. E o Ministro Paulo Bernardo chegou com essa proposta. Então, a minha posição era o seguinte: que esses, então que esses controladores passassem imediatamente para a civil. Porque eu não posso ficar com controladores amotinados. Então, nós já, até, estávamos analisando sábado e domingo, de como passar esse pessoal para área civil. E segunda-feira o Presidente chegou, eu disse: Presidente, ele me chamou as oito horas. Presidente, o senhor... nós tivemos esse problema, com certeza o Ministério Público Militar vai mandar abrir uma IPM e eu não posso negar, eu vou ter que abrir IPM. E esses serão punidos. Ele falou: Não. É isso mesmo. Vamos... que seja cumprida a lei. Ele falou. Então, eu fiquei muito... ele disse: Olha, e outra coisa, eu não quero mais tratar de desmilitarização.

Vocês conduzem esse processo...

Foi instaurado Inquérito Policial Militar (IPM) para tratar do levante dos controladores. Também tem sido discutida a possibilidade de desmilitarização do controle do tráfego aéreo brasileiro. Questões importantes envolvem a atuação da ANAC e da INFRAERO na crise.

Um novo capítulo da crise aérea se inicia no dia 19/06/07, com uma suposta operação-padrão dos controladores de vôo do CINDACTA 1. Novos atrasos e cancelamentos de vôos em todo o País. Os controladores teriam feito um protesto contra a decisão da Aeronáutica de prorrogar as investigações da paralisação realizada no dia 30/03. No dia 22/06, a Aeronáutica afasta 14 sargentos controladores do CINDACTA 1, qualificados como “lideranças negativas”. Em plano de emergência, o CINDACTA 1 recebe reforço de controladores de outros estados. Controladores da Defesa Aérea e de torres (TWR) também assumiram terminais do CINDACTA 1.

Muitos controladores criticaram o plano de emergência, alertando que controladores da Defesa Aérea e os que operam em torres de aeroportos não teriam a experiência profissional necessária para operar os consoles do CINDACTA. Segundo eles, tais medidas constituiriam sério risco para a segurança de vôo.

Controlada a crise, a Aeronáutica passou a reconhecer ser inevitável um corte no número de vôos. Considerando o caos gerado com a simples decisão dos controladores de espaçarem mais os intervalos de decolagem das aeronaves e a dificuldade das empresas aéreas em arrumar suas malhas e liberar vôos represados após o fim da crise, um fato ficou evidente: a malha aérea é incompatível com a realidade nacional.

É possível observar que, diante do forte crescimento da demanda aérea, o governo demonstra incapacidade de administrar e controlar a oferta e os serviços de tráfego aéreo.

5.2. As causas do “Apagão Aéreo”

5.2.1. Subestimação do crescimento do tráfego aéreo

A aviação comercial tem apresentado uma expansão acelerada a partir de 2004. O crescimento da demanda por assentos, segundo dados da ANAC, foi de 12,26 % em 2004, de 26,86% em 2005 e de 12,18% em 2006, e a estimativa para 2007 é de 17,47%. No planejamento da infra-estrutura aeronáutica, entretanto, o DECEA estimou o crescimento do tráfego aéreo em 8% ao ano, a partir de 2003, conforme apurado pelo TCU.

Essa vigorosa expansão também ocorreu nos aeroportos. Segundo a INFRAERO, o movimento total em 2003 foi de 71.215.824 passageiros (abrangendo embarques e desembarques). Em 2006, esse número subiu para 102.185.376, ou seja, um crescimento de 43,49%. No Aeroporto de Congonhas, evoluiu-se de 12.069.575 para 18.459.191 passageiros no mesmo período. No Aeroporto de Guarulhos, de 11.581.034 para 15.759.181. No Aeroporto de Brasília, de 6.8440.843 para 9.699.911.

5.2.2. Saturação da infra-estrutura aeroportuária e de controle do tráfego aéreo

Uma das principais causas do chamado “apagão aéreo”, na opinião unânime de todos os depoentes, é a saturação da infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica do País.

A ausência de recursos para a expansão do sistema e controle do tráfego aéreo, combinada com o crescimento da aviação civil verificado após 2003, fez com que se confirmasse a previsão feita pelo DECEA no âmbito de sua pré-proposta orçamentária para 2006:

Atrasos e congestionamentos nos principais aeroportos do país; maior tempo de espera entre pouso e decolagens de um mesmo aeroporto; aumento considerável no consumo de combustível de aviação, com reflexos nos acréscimos dos preços das passagens aéreas; e diminuição do grau de confiabilidade e oportunidade na prestação de informações aeronáuticas e meteorológicas às aeronaves domésticas e internacionais que cruzam o espaço aéreo brasileiro.

O agravamento do quadro de desconforto para os passageiros após setembro de 2006 pode ser explicado no âmbito das reações dos controladores de vôo ao acidente. As informações coletadas por esta CPI apontam no sentido de que eles, os controladores de vôo, passaram a seguir critérios mais rigorosos de segurança, a fim de se resguardarem de uma possível responsabilização, na hipótese da ocorrência de um futuro acidente. É difícil dizer até que ponto essa conduta é justificada ou resulta de uma “operação padrão” de caráter exclusivamente reivindicatório. É possível supor, de todo modo, que, antes do acidente, a saturação da capacidade do controle do espaço aéreo comprometia, em alguma medida, a segurança dos vôos.

O maior rigor na segurança do tráfego aéreo se traduz em um maior espaçamento entre as aeronaves que transitam por uma mesma aerovia, o que implica em um maior espaçamento de tempo entre as

decolagens das aeronaves em solo. Para o passageiro, há consequências de duas ordens. No caso dos vôos ainda não iniciados, espera nos aeroportos, muitas vezes já no interior da aeronave, até que seja autorizada a decolagem. No caso dos vôos já iniciados, a retenção da aeronave, por meio de procedimento de “órbita”, ou seja, voando em círculos ao redor de um ponto estacionário, até que esteja liberada a aerovia ou a pista de pouso. Em casos mais graves, chega-se a desviar o vôo para aeroporto diverso do original. Em alguns casos, inclusive, chegou-se até a determinar o retorno da aeronave para o aeroporto original.

Do ponto de vista estrutural, conclui-se que o aumento no rigor do controle de tráfego aéreo resultou em uma diminuição da capacidade da infra-estrutura aeronáutica.

As autoridades aeronáuticas não dispõem, no momento, de um diagnóstico completo da situação e de um plano de investimentos para superar os obstáculos existentes.

No âmbito do SISCEAB, entretanto, a CPI constatou que a situação é crítica. Conforme informa o documento *Plano de Desenvolvimento do Sistema de Controle do Espaço Aéreo – PDSCEA – PCA 351-1*, de 2006, há grande carência em todas as áreas do DECEA, comprometendo sua capacidade de atender ao crescente tráfego aéreo do País. Na ausência de vultosos investimentos, até mesmo a manutenção da capacidade atual poderá ser comprometida.

Sobre os aeroportos, segundo documento *Infra-Estrutura Aeroportuária Brasileira. Capacidade Versus Demanda e Estimativa de Investimentos Necessários no Curto Prazo. Fase I. 9ª Versão Preliminar*,

datado de 23 de maio de 2007, entregue à CPI pelo Presidente da ANAC, a Agência está elaborando, em conjunto com o DECEA e a INFRAERO, o “Diagnóstico da Oferta de Infra-Estrutura Aeroportuária e Aeronáutica no Brasil”, que orientará a preparação do “Programa de Investimentos na Infra-Estrutura Aeroportuária e Aeronáutica no Brasil” e, posteriormente, do “Plano Aerooviário Nacional”. Apesar do mérito da iniciativa da ANAC, deve-se registrar que essa função de planejamento deveria ser conduzida pelo Ministério da Defesa e não pela agência reguladora.

A ANAC apresentou à CPI uma versão preliminar de estudo sobre a capacidade da infra-estrutura aeroportuária brasileira. O quadro delineado nesse documento é preocupante. Entre os 28 principais aeroportos do País, quatro já se encontravam saturados em 2005 (Congonhas, Brasília, Vitória e Porto Seguro). Naquele ano, Congonhas recebeu 17.147.628 passageiros, mas tem capacidade para apenas 12.000.000. Brasília recebeu 9.426.569 passageiros, para uma capacidade de 7.400.000. Vitória recebeu 1.517.578, para uma capacidade de 560.000. Porto Seguro recebeu 705.635 passageiros, para uma capacidade de 450.000. A previsão da Agência é de que o número de aeroportos congestionados suba para 11 (onze) em 2010, 23 (vinte e três) em 2015 e 27 (vinte e sete) em 2025.

O total de recursos necessários para corrigir esse quadro até 2010 seria de R\$ 7.269,4 milhões (sete bilhões, duzentos e sessenta e nove milhões e quatrocentos mil reais), sendo que se estima a arrecadação das tarifas aeroportuárias e do adicional tarifário em R\$ 3.044,8 milhões (três bilhões, quarenta e quatro milhões e oitocentos mil reais), o que resulta em um déficit de R\$ 4.224,6 milhões (quatro bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões e seiscentos mil reais).

Segundo o documento, “há um claro e preocupante descompasso entre o crescimento da demanda por transporte aéreo (a INFRAERO informa que o número de passageiros transportados aumenta, em média, 20% ao ano), e os investimentos realizados para fazer frente aos desafios de um setor altamente dinâmico, evidenciando a necessidade imperativa do desenvolvimento de um Plano de Investimentos e de um Plano Aerooviário Nacional que contemplem as necessárias ampliações e adequações para os aeroportos de interesse nacional”.

O documento destaca, ainda, que “desde a década de 90, os Estados-membros da OACI (Organização de Aviação Civil Internacional) têm sido instados por aquele organismo a estabelecer sistemas de *certificação de aeródromos e procedimentos operacionais* cada vez mais sofisticados, no sentido de garantir maior segurança operacional das instalações, serviços e equipamentos. Em consequência, além da solução das deficiências na infra-estrutura já existentes, o crescimento do setor irá demandar a construção de uma estrutura maior e mais complexa nos próximos anos”. Conclui-se daí que, na ausência dos investimentos previstos, os aeroportos brasileiros não serão certificados internacionalmente, o que trará graves consequências para a aviação nacional.

5.2.2.1. O caso do Aeroporto de Congonhas

O caso mais grave de saturação, segundo o estudo, diz respeito ao aeroporto de Congonhas. Além de ser o aeroporto mais movimentado, trata-se do principal *hub* (ou seja, centro de distribuição de passageiros) do País. Por esse motivo, eventuais deficiências no seu funcionamento produzem efeitos “em cascata” por todo sistema aéreo

nacional.

Embora a capacidade de seu terminal de passageiros seja de 12 milhões de passageiros por ano, o aeroporto movimentou, em 2005, 17.147.628 passageiros, e deverá movimentar 22.292.482 passageiros em 2010. Em relação ao sistema de pistas, para uma capacidade de 48 movimentos por hora, a demanda, no horário de pico, foi de 48 movimentos em 2005 e alcançará 60 movimentos em 2010. Quanto ao pátio de estacionamentos de aeronaves, para uma capacidade de 34 aeronaves por hora, a demanda, no horário de pico, foi de 35 aeronaves em 2005 e está projetada para 42 aeronaves em 2010. O relatório destaca, ainda, que o aeroporto apresenta diversas não conformidades em relação às normas nacionais e internacionais de segurança operacional, cujo equacionamento é complexo devido à densa ocupação urbana de seu entorno.

O congestionamento do Aeroporto de Congonhas foi agravado pela ausência de manutenção preventiva adequada de sua pista principal. Conforme informou o Presidente da ANAC em seu depoimento a esta CPI, as providências para a reforma da pista somente foram tomadas após o primeiro incidente de risco:

SR. MILTON SÉRGIO SILVEIRA ZUANAZZI:

(...) Quando nós tivemos uma primeira derrapagem na pista de Congonhas, a ANAC tinha um dia, foi dia 21 de março de 2006. A nossa área de engenharia de infra-estrutura aeroportuária e a área de engenharia da INFRAERO foram verificar que o índice de atrito da pista estava baixo. Naquela ocasião, a conclusão das nossas áreas técnicas foi de que aquela pista estava com índice de atrito baixo por emborrachamento na pista.

Excesso de tráfego, emborrachamento nas pistas, aviões pesados.

A solução encontrada, até que se concluam as obras, foi interditar a pista em caso de chuva, sempre que a camada de água passasse de três milímetros, a fim de preservar a segurança dos passageiros. Com isso, todo o sistema aéreo brasileiro passou a depender de um evento corriqueiro, como é a ocorrência de chuvas na cidade de São Paulo.

5.2.3. Autorização de linhas aéreas em quantidade superior à capacidade da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária

A insuficiência da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, por si só, não deveria ser motivo para os sucessivos atrasos e cancelamentos de vôos recentemente ocorridos. Isso porque as autorizações de linhas aéreas, de responsabilidade da ANAC, deve levar em consideração a disponibilidade da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, conforme dispõe a Lei nº 11.182, de 2005, que criou a Agência:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, competindo-lhe:

.....
XIX – regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, *observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo*

e da infra-estrutura aeroportuária disponível;

.....
Art. 48.

§ 1º Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, *observada exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto* e as normas regulamentares de prestação de serviço adequado expedidas pela ANAC.

A concessão de novas linhas ou a alteração das linhas existentes depende da emissão, pela ANAC, de Horário de Transporte (HOTRAN), no qual são discriminados: o serviço prestado, os vôos oferecidos, a freqüência de operação, a aeronave utilizada e os aeroportos de origem e destino de cada trecho, com respectivos horários de partida e chegada.

A expedição de HOTRAN depende do parecer favorável do DECEA, representado pelo Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA), da INFRAERO e de quatro superintendências da ANAC, que compõem a Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (CONCLAR).

Segundo o Acórdão TC-026.789/2006-9, do TCU,

41. (...) Foi revelada a existência de falhas, uma vez que algumas outorgas têm sido aprovadas sem a necessária anexação, ao processo, da resposta de todos os órgãos consultivos envolvidos, dentre os quais o DECEA e a INFRAERO. A auditoria também revelou que a ANAC não tem sido diligente no sentido de exigir dos membros consultivos da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (COMCLAR) a devida

motivação para os pareceres relativos à concessão ou alteração de Horários de Transporte (HOTRAN), em cumprimento ao disposto no art. 50 da Lei n. 9.784/1999.

O dispositivo legal a que alude o Acórdão diz respeito à necessidade de fundamentação dos atos administrativos e consta da Lei que “regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”.¹⁹

Particularmente deficiente tem sido a atuação do DECEA que, conforme afirma o TCU, jamais negou um pedido de HOTRAN, apesar de ter advertido o Comando da Aeronáutica quanto aos graves problemas decorrentes da carência de controladores de tráfego aéreo e de recursos orçamentários.

Os riscos decorrentes da escassez de controladores foram comunicados pelo DECEA, desde 2004, ao Comando Geral de Pessoal (COMGEP), órgão responsável pela gestão de recursos humanos no âmbito da Aeronáutica:

Considerando que a principal atividade deste Departamento está alicerçada na especialidade BCT,

¹⁹ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
 - II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
 - III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
 - IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
 - V - decidam recursos administrativos;
 - VI - decorram de reexame de ofício;
 - VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
 - VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.
- § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.
- § 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.
- § 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

cuja quantidade encontra-se, inclusive, muito aquém do necessário, exigindo, por muitas vezes a realização de *ajustes paliativos para a manutenção do fator segurança*, esta Direção-Geral vem propor que seja submetida à elevada apreciação do Conselho de Planejamento de Pessoal a manutenção em 160 do número de ingresso na especialidade BCT, até o ano de 2008, quando se alcançará o patamar desejado.

Na pré-proposta orçamentária de 2006, por exemplo, o DECEA apontou as seguintes conseqüências decorrentes de um possível não atendimento de seu pleito:

Atrasos e congestionamentos nos principais aeroportos do país; maior tempo de espera entre pousos e decolagens de um mesmo aeroporto; aumento considerável no consumo de combustível de aviação, com reflexos nos acréscimos dos preços das passagens aéreas; e diminuição do grau de confiabilidade e oportunidade na prestação de informações aeronáuticas e meteorológicas às aeronaves domésticas e internacionais que cruzam o espaço aéreo brasileiro.

Apesar desse quadro preocupante, comunicado pelo DECEA ao Comando da Aeronáutica, nenhuma providência foi tomada pelo órgão para frear, por meio da COMCLAR, a ampliação do tráfego aéreo decorrente do aumento nas rotas autorizadas.

Segundo o atual Diretor do DECEA, tal fato deveu-se à dificuldade em quantificar a capacidade do SISCEAB em cada região do território nacional, devido à inexistência de um software adequado. Tal problema estaria em vias de ser resolvido pela implantação de um novo

software, a partir de março de 2007.

Segundo o tribunal, igualmente grave é a atuação da ANAC, que teria expedido os HOTRAN mesmo na ausência de manifestação de todos os integrantes da COMCLAR.

Em decorrência desse fato, o Acórdão determinou ao Comando da Aeronáutica que “orienta o Centro de Gerenciamento da Navegação Aérea (CGNA) para que a emissão de pareceres na Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (COMCLAR) seja precedida de análise criteriosa das condições do SISCEAB” e à ANAC que “exija dos membros consultivos da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (COMCLAR) a devida motivação para os pareceres relativos à concessão ou alteração de Horários de Transporte (HOTRAN), de modo a dar cumprimento integral ao disposto no art. 50 da Lei n. 9.784/1999”.

A concessão de rotas excedentes à capacidade do controle de tráfego aéreo foi confirmada pelo depoimento do sargento Wellington Rodrigues:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES:

(...) Nós temos o problema da concessão de horários para as aeronaves. Isso que tem que ser revisto porque estão concedendo ainda horários para horários congestionados. Se a gente for ver na lista tem oito aeronaves decolando na mesa hora. Alguém não vai decolar no horário certo. Então isso tem que ser revisto.

Em depoimento prestado no dia 30 de maio de 2007, chamou a atenção o fato de o Presidente da ANAC, Milton Sérgio Silveira

Zuanazzi, destacar inicialmente que “em relação ao controle do tráfego aéreo, do espaço aéreo brasileiro nós sequer temos a possibilidade fiscalizatória.”

A mesma informação foi oferecida pelo Ofício nº 179/2007/DIR/P, da ANAC, em resposta a Ofício da CPI que solicitava cópia dos procedimentos adotados para apurar possíveis causas dos problemas no tráfego aéreo:

(...) o controle do espaço aéreo não é atividade inscrita na órbita de atribuições da Agência.

(...) esclareço que a ANAC não possui registros de eventuais problemas com o tráfego aéreo brasileiro que apontem possíveis causas.

Tal postura não deixa de causar surpresa, diante do destaque assumido pelo presidente da ANAC durante os episódios mais agudos do apagão aéreo, quando praticamente assumiu a condição de porta-voz do governo perante a mídia.

A propósito do procedimento de concessão de HOTRANS, afirmou o presidente da ANAC:

SR. MILTON SÉRGIO SILVEIRA ZUANAZZI:

(...) A ANAC não libera nenhuma linha aérea sem ouvir o DECEA e a INFRAERO.

(....)

O que o relatório do Tribunal de Contas detectou é anterior ao período da ANAC. E realmente houve momentos, até porque não tinha esgotamento, nem do espaço aéreo, nem da estrutura aeroportuária. Aquela auditagem do Tribunal de Contas analisa desde noventa

e oito essas HOTRANS. Do ponto de vista da ANAC, as recomendações que fizeram em dezembro, todas estão acatadas por escrito.

(...)

É realmente um trabalho bastante vigoroso, onde INFRAERO e DECEA têm papel decisório, tem papel de voto sobre as nossas decisões. Nós não entregamos uma HOTRAN sem aquela decisão.

(...)

Eu creio que nesse acórdão o Tribunal está se referindo a processos anteriores à ANAC.

Afirmou, por outro lado, que:

SR. MILTON SÉRGIO SILVEIRA ZUANAZZI:

(...) Congonhas é um aeroporto para 12, 13 milhões de passageiros/ano. E está em 18. Guarulhos é um terminal para 18 milhões de passageiros/ano. Está em 17. Viracopos é um terminal para dois milhões passageiros/ano. Está em 800 mil. Então eu tenho uma sobra de um milhão e 200 mil passageiros/ano em Viracopos e de um milhão em Guarulhos. E tem 18 milhões que eu teria que tirar seis de Congonhas. Ou seja, **não tem solução de curto prazo.** [g.n]

Ora, se a ANAC reconhece que há um congestionamento em determinados aeroportos e o DECEA mostra-se incapaz de controlar satisfatoriamente os vôos, faz-se necessário reavaliar os HOTRANS já autorizados, a fim de torná-los compatíveis com a real capacidade do sistema.

Trata-se de uma prerrogativa exclusiva da ANAC, que pode

reduzir, no curto prazo, algumas das mais agudas situações de desconforto vivenciadas pelos passageiros.

O fato de a ANAC afirmar, no depoimento de seu presidente e no ofício encaminhado a esta CPI, que nada teria a ver com a questão do controle de tráfego aéreo evidencia ainda mais o problema sublinhado pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Furtado, e pelo presidente da Associação dos Passageiros do Transporte Aéreo (ANDEP), Cláudio Candiota Filho, entre outros depoentes, de que falta um *sistema* na gestão do espaço aéreo brasileiro (item 5.2.8).

Por insistência desta CPI, entretanto, após o diretor do DECEA confirmar a incapacidade do órgão para dar conta do tráfego já autorizado, o presidente da ANAC admitiu rever as linhas já autorizadas, preferencialmente no sentido de um deslocamento do tráfego dos horários de pico para outros horários menos demandados. Nesse sentido, anunciou a criação de um grupo de trabalho conjunto com o DECEA, cujas conclusões deverão estar prontas até o final de julho de 2007.

5.2.4. Inoperância do Ministério da Defesa

O Ministério da Defesa é o órgão incumbido de coordenar o sistema de aviação civil no País. Cabe a ele supervisionar a ANAC, a INFRAERO e o DECEA, a fim de que haja uma atuação harmoniosa e eficiente. Nos últimos anos, entretanto, o que se constata é que o Ministério cumpriu um papel meramente decorativo.

As seguintes falhas foram diretamente responsáveis pela

crise:

- 1) ausência de supervisão sobre a INFRAERO no que concerne à arrecadação das tarifas aeronáuticas TAN e TAT;
- 2) ausência de supervisão sobre o Comando da Aeronáutica, no que diz respeito à política de recursos humanos e à preparação do orçamento. Em ambos os casos, o Comando relaciona-se diretamente com o Ministério do Planejamento;
- 3) desmobilização do CONAC, cuja última reunião ocorreu no dia 30 de outubro de 2003;
- 4) inexistência de um planejamento de longo prazo dos investimentos necessários para a manutenção e ampliação da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária.

O Ministério da Defesa não cumpre seu papel de instância maior do SISCEAB e gerenciadora das relações entre os componentes do Sistema. De acordo com as informações disponíveis até o momento, o que esta CPI pode constatar é que o Ministério da Defesa tem atuação insignificante no SISCEAB. A falta de planejamento de longo prazo é evidente e confirma-se pela maneira na qual as autoridades governamentais foram “surpreendidas” pela crise e pelos problemas no Sistema, apesar de avisos de diferentes órgãos e instâncias de que, se continuasse o crescimento da aviação civil no Brasil sem os devidos investimentos na ampliação e modernização do SISCEAB, ter-se-ia o colapso do transporte aéreo no País.

No que concerne à incapacidade do Ministério da Defesa de gerenciamento do sistema, o Relatório de Levantamento de Auditoria no Sistema de Controle do Tráfego Aéreo do Tribunal de Contas da União, aprovado por aquela Corte (TC-026.789/2006-9), assinalou o seguinte:

33. (...) Tal vazio tem fragilizado o funcionamento articulado dos órgãos e entidades públicas que viabilizam o serviço de transporte aéreo nacional, especialmente quando se depara com informação de que não se concluiu a política nacional de aviação civil, depois de criada a ANAC em 2005.

A dificuldade de gerenciamento do sistema, que acaba se estendendo para a incapacidade de fazer frente a eventuais crises, acaba sobrecregando o trabalho dos controladores de vôo. Não há gestor de crise no âmbito do controle de vôo nem no âmbito sistêmico. O depoimento do sargento Wellington Rodrigues é esclarecedor:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES:

Quem é o gestor da crise? Durante dezembro, janeiro que estávamos tendo vários atrasos eu posso dizer o gestor da crise relacionada ao controle de tráfego aéreo direto com a operação que foi montada uma sala de crise que era o CGNA um Centro de Gerenciamento de Navegação Aérea na verdade foi criado em 98 e a responsabilidade dele era verificar momentos de pico junto as empresas aéreas... Nesse momento nesse horário vão decolar muitas aeronaves em São Paulo então vou entrar em contato com as empresas aéreas e pedir para que: olha, dá um espaçamento maior e até mesmo para que ela avise os passageiros. Vai haver

atraso. Esse era o Projeto inicial. Só que não sei qual a dificuldade que eles não conseguiram implementar para que operacionalizasse de fato. E **infelizmente devido a esse gerenciamento, quem ficou responsável por gerenciar o excesso de tráfego, o fechamento de um aeroporto ficou por conta só do controlador.** O controlador é que tinha que dizer coisas, tomar decisões que na verdade havia um centro que 98 foi projetado para fazer essa decisão de aumentar o espaçamento, dar o alerta de que vai haver excessos de tráfegos e poder fazer esse controle junto com as empresas aéreas.

SENADOR JOSÉ AGRIPINO (DEM-RN): Minha pergunta era o gestor da crise por parte do Governo. Não era o gestor da crise de controle. A quem vocês se reportavam, quem era a interlocução que acho que o Sargento já disse que ninguém...

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: Chegou um momento, Senador, que era o Ministro da Defesa, mas do qual eu não podia mais ter nenhum contato com ele.

SENADOR JOSÉ AGRIPINO (DEM-RN): Que sumiu de circulação. O assunto está como estava há três meses atrás. O Governo está levando de barriga o problema. [g.n]

Interessante observar, ainda, que o Ministério da Defesa (MD) se apresenta mais como instância figurativa no quadro da Administração Pública – em que pesem os gastos para criá-la e mantê-la –, uma vez que os comandos militares continuam a atuar com um grau de autonomia e independência muito semelhante ao da época em que eram ministérios. Exemplo disso está na falta de centralização e controle, por parte do MD, dos orçamentos dos Comandos. O depoimento do

procurador-geral Lucas Furtado foi elucidativo também nesse sentido:

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: O Ministério da Defesa não tem peso, desde a instituição dos comandos quando deixaram de existir os Ministérios militares, senhor Senador, tecnicamente isto é constatado nessa auditoria, o Ministério da Defesa desempenha papel meramente formal, sem qualquer interferência, nem nos comandos e muito menos nas empresas estatais subordinadas ao Ministério. Então, a prática ou seja, o que se concluiu a partir desse trabalho de auditoria é que o Ministério da Defesa de todos os envolvidos...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): É quase uma perfumaria.

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Perfumaria. Eu retiraria o quase.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): (...) Mas eu lhe indago: O orçamento do comando da Aeronáutica é negociado diretamente com o Ministério do Planejamento. Sem passar pelo Ministério da Defesa. É mais uma prova que o Ministério da Defesa não tem papel? Na prática não tem papel?

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Por isso que eu digo, retiro o quase.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Nessa parte é uma perfumaria?

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Nessa parte com certeza sim e talvez em outras também, Sr. Senador.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): O Ministério não deveria recolher as propostas orçamentárias das três forças até para avaliar as prioridades nelas contidas, para posterior

encaminhamento à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento?

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Esse é o procedimento adotado no âmbito de todos os Ministérios. Ou seja, todos os Ministérios centralizam todos os pedidos de elaboração orçamentária dos órgãos à eles subordinados, no caso do comando da Aeronáutica, Marinha e exército a conversa é direta com o Ministério do Planejamento, sem que nessa parte de elaboração orçamentária, se passe pelo Ministério da Defesa. Definição de novos procedimentos, talvez explicados, mas não necessariamente justificados em razão de um modelo anterior em que cada um dos comandos tinha estatura de Ministério. Perderam a estatura de Ministério, mas mantiveram atribuições como se fosse Ministério.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Perfeito, então, ou seja, o Ministério da Defesa foi criado mas na prática a autonomia... Tão definida que os próprios orçamentos são encaminhados diretamente.

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Perfeito. Sr Senador.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Os recursos adversos às tarifas aéreas é destinado legalmente para os fundos aeroviário e Aeronáutica a fim de financiar a manutenção e a expansão da infra-estrutura Aeronáutica e aeroportuária. Entretanto grande arte desse recurso é contingenciado pelo Ministério da Fazenda e nunca chega a ser empregado em projetos dessa natureza.

Então veja só, os recursos da tarifas aéreas, não do orçamento propriamente... Isso tem algum ponto de veracidade? Ou não é verídico isso?

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Eu acho que não se pode nem afirmar que sim e nem que não. Como eu observei, talvez pela pressa da exposição, Sr. Senador, tem-se de um lado a fonte de receita, a fonte de receita são as tarifas. Há valores que foram identificados, temos do outro lado, a elaboração do orçamento. Os números aqui de receita que devem alimentar o orçamento, não batem com os números do orçamento. **Quando se indaga ao comando da Aeronáutica de onde ele tirou aquele valor ele diz: De série histórica. E elabora uma proposta, encaminhada ao Ministério do Planejamento, com um valor solicitado a rigor pelo seu comando da Aeronáutica encaminha o que é solicitado pelos diversos órgãos que integram o comando da Aeronáutica. Inclusive o DECEA.** Repito: Houve corte no valor solicitado pelo DECEA quando encaminhado ao comando da Aeronáutica. **Quando o comando da aeronáutica se reporta diretamente ao Poder Executivo, órgão central, Ministério do Planejamento, não há corte.** Contingenciamentos, não houve. Somente houve no ano de 2005. Ou seja, eventuais falhas em repasse e, repito: esse contingenciamento em 2005, não foi uma situação específica do comando da Aeronáutica ou do Departamento de Controle do espaço aéreo. Diz respeito a uma queda de arrecadação que deve pela Constituição Federal importar necessariamente em redução de gastos. O problema maior Senador não é contingenciamento orçamentário, é INFRAERO. No sentido de que ela é a fonte dos recursos para o sistema e não se sabe sequer qual é a norma que deve pautar essa repartição de receita. O argumento de que--

(...)

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Ele não é repassado, a ATAERO não entra no bolo para resultar na divisão de 49% para a INFRAERO... Aliás, me desculpe, 41% para INFRAERO e 59% para o comando. São três tarifas, TAM, TATE(F) e ATAERO(F), compõe o bolo que vai ser dividido TAM e TATE(F). ATAERO(F) não entra no bolo. A ATAERO(F) é retida integralmente pela INFRAERO e não é repassado ao comando.

SENADOR HERÁCLITO FORTES (DEM-PI): Eu queria aproveitar essa oportunidade para sugerir ao Relator que recomende à Comissão de Orçamento a unificação do orçamento das três Forças. Não tem mais sentido isso.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): É o que deveria estar sendo feito. É o que disse o nosso--

SENADOR HERÁCLITO FORTES (DEM-PI): O momento oportuno é esse agora, ou seja, já partir aqui desta Comissão esta recomendação. Para que se faça adequação e o orçamento do próximo ano já seja feito sobre o novo modelo e o Ministro da Defesa passa a ter efetivamente funções. Eu concluí, Ministro, porque a capital do meu Estado era Oeiras e acharam por bem transferi-la para Teresina. E capital não mudava. [inaudível], na época da carroça e do burro e não acontecia. Nada. Tudo continuava. Ninguém queria vir para a capital. Então o interventor da época em [inaudível] um dia encontrou a solução, pegou o cofre da receita do Estado, botou numa carroça e levou para Teresina e efetivamente mudou a capital. **Na hora que você der o cofre para o Ministro da Defesa, realmente ele vai ter poder.**

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (DEM-GO): Veja só, vou ser até enfadonho com V.Exa., mas justamente porque V.Exa. respondeu dessa forma. **Ao mesmo tempo em que cortava as propostas orçamentárias do DECEA, o comando da Aeronáutica deixou de comunicar a ANAC que não estaria em condições de suportar o aumento da demanda que acabou por se verificar.** Qual a responsabilidade dos dirigentes da Força Aérea por essa omissão?

SENADOR LEOMAR QUINTANILHA (PMDB-TO): Sr. Relator, antes do Procurador responder, me permita só fazer um adendo a essa pergunta que V.Exa. faz, que me interessaria muito saber. Eu não pude ouvir toda a manifestação preliminar, não sei se já afirmou, se já afirmou gostaria que repetisse. Houve corte no orçamento. Se houve corte, quem procedeu e quando foi?

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Respondeu. Mas foi justamente, quem cortou foi o próprio comando da Aeronáutica. O DECEA sugeriu e foi encaminhado e o Ministério do Planejamento aprovou conforme solicitação do comando.

SR. PRESIDENTE SENADOR TIÃO VIANA (PT-AC): E somente em 2005, Senador.

SENADOR LEOMAR QUINTANILHA (PMDB-TO): Só houve corte?

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Contingenciamento de 59 milhões em 2005. Não é isso?

SENADOR LEOMAR QUINTANILHA (PMDB-TO): Promovido pelo próprio comando--

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (DEM-GO): Não, não. Nesse caso Ministério do Planejamento. A outra é proposta orçamentária.

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Eu tenho os dados da elaboração da pré-proposta orçamentária elaborado pelo Departamento de Controle de espaço aéreo, do DECEA. Essa pré-proposta é encaminhada ao comando da Aeronáutica. **Nos anos de 2004, 2005 e 2006 o comando apresenta um valor ao comando, desculpa, o DECEA apresenta um valor de pré-proposta ao comando e o comando reduz. O valor encaminhado pelo comando na sua proposta consolidada do comando da Aeronáutica ao Ministério do Planejamento é aprovado integralmente. O valor aprovado no orçamento é executado integralmente.** Ou seja, o financeiro bate com o orçamentário. Em todos os anos. Exceto no ano de 2005. Ou seja, contingenciamento orçamentário efetivamente, tecnicamente somente ocorreu no ano de 2005 e somente ocorreu no ano de 2005 por conta de uma queda de arrecadação. [g.n]

Considerando que a segurança nacional exige a ação coordenada das três Forças Armadas, e há um órgão ao qual os três comandos estão subordinados, é contrário às boas técnicas administrativas que cada comando elabore e negocie, separadamente, o seu orçamento.

Deveria caber ao MD orientar a confecção das peças orçamentárias de seus subordinados. Apesar de a página institucional do MD na internet afirmar que “o MD tem sob sua responsabilidade uma vasta e diversificada gama de assuntos, alguns dos quais de grande

sensibilidade e complexidade, como, por exemplo, as operações militares; o orçamento de defesa; política e estratégia militares; e o serviço militar”, não foi isso que o TCU e esta CPI verificaram, pelo menos no que concerne aos fatos apurados em relação ao Comando da Aeronáutica. Depreende-se da documentação analisada que, se o MD participa de algo, o faz como simples carimbador.

Essa é uma eloquente demonstração de que o MD não exerce a direção superior das Forças Armadas, como a própria página institucional do órgão anuncia que ele se destina. Os processos orçamentários do Exército, da Marinha e da Aeronáutica transcorrem sem uma ativa e orientadora participação do ministério.

Hoje, o orçamento é uma peça de suma importância no planejamento estatal. A Constituição de 1988 é o marco inicial da reorganização do processo de planejamento e orçamento governamentais. O art. 165 da Carta Magna instituiu os instrumentos normativos do Sistema de Planejamento e Orçamento, que são os seguintes: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA).

O PPA, que tem a mesma duração do mandato do Chefe do Poder Executivo, foi instituído para estabelecer diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, de forma regionalizada.

A LDO comprehende as metas e prioridades da Administração Pública, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a LDO ganhou ainda mais importância e passou a ser instrumento de um leque mais amplo de ações de planejamento, voltadas para a responsabilidade e a transparência na gestão da coisa pública. Além dos inicialmente previstos no texto constitucional, hoje a LDO disciplina vários temas, como: equilíbrio entre receitas e despesas, riscos e metas fiscais e normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Pode-se dizer que a LDO é uma ponte entre o macro-planejamento do PPA e a execução, que será regulada em detalhe pela LOA.

O orçamento anual, por sua vez, sofreu modificação significativa não por força da Constituição de 1988, mas em decorrência do novo modelo de Estado inaugurado com reformas estruturais deflagradas a partir de 1995. Todavia, somente no exercício de 2000 os processos de planejamento e orçamento adquiriram uma feição realmente mais moderna. Esses processos foram reorientados pela reforma gerencial. Foi abandonado o paradigma em que órgãos e entidades eram os destinatários dos recursos públicos para adotar-se a busca por resultados concretos, avaliados em termos de impactos reais na sociedade e aferíveis pelo sucesso ou insucesso de programas de governo, os novos objetos da alocação dos recursos orçamentários.

O PPA 2000/2003 deixa claro essa mudança conceitual:

O Plano Plurianual expressa a estratégia do governo federal e define, em grandes números a alocação dos recursos dos Orçamentos da União nos próximos quatro anos, incluindo os dispêndios globais do Executivo, do

Legislativo e do Judiciário. Além disso, o Plano registra as ações e recursos de terceiros necessários à concretização dos objetivos dos programas, identificando as parcerias já constituídas e todas as fontes de recursos: orçamentárias e extra-orçamentárias. Os Orçamentos da União materializam, em um exercício financeiro, as intenções do Plano, definindo os dispêndios dos três Poderes cobertos por recursos incluídos nos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Estatais. (p. 236) [g.n]

Como se percebe, a moderna concepção do orçamento como parte importante do planejamento estatal exigiria um Ministério da Defesa mais presente na elaboração e na execução dos orçamentos das Forças Armadas.

Uma forma de começar a dar condições ao MD para que exerça as competências inspiradoras de sua criação – que obviamente não se resumem a controlar o cofre – é centralizar a elaboração orçamentária e a coordenação da execução dos orçamentos dos três comandos em um órgão da estrutura do ministério, diretamente subordinado ao ministro da Defesa.

Outro ponto que sublinha o “vácuo” percebido pelo TCU são os desdobramentos após a instauração de um grupo de trabalho para analisar a crise aérea. Após algumas das primeiras ocorrências do caos do tráfego aéreo do País, o governo constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial, criado pela Portaria nº 1.670/MD, de 16 de novembro de 2006, para buscar soluções para a crise do Sistema de Tráfego Aéreo.

O grupo, conforme já descrito no item 4.9.5 supra, contou

com a participação de representantes dos seguintes órgãos e entidades: Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Advocacia Geral da União; Comando da Aeronáutica; Agência Nacional de Aviação Civil; INFRAERO; Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção ao Vôo; Sindicato Nacional dos Aeronautas; e Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias. O documento produzido apresenta, em duas páginas, treze sugestões e foi concluído no dia 14 de dezembro de 2006, ou seja, vinte e oito dias após a sua constituição.

As principais sugestões contidas no documento são as seguintes:

1. Criação de um organismo civil, subordinado ao Ministro da Defesa, com gestão própria, o qual será o responsável pela gerência das operações aéreas da Aviação Civil no Espaço Aéreo Brasileiro, e pela interatividade com os demais elos da atividade;
2. Obrigatoriedade de um planejamento conjunto entre as áreas afetas ao Sistema de Aviação Civil Brasileiro, evitando que volte a ocorrer hiato entre a Gestão Pública e a Gestão Privada;
3. Reformulação das carreiras, das suas respectivas remunerações, afetas o controle do espaço aéreo brasileiro de um modo adequado às necessidades do novo modelo institucional a ser adotado, corrigindo as distorções existentes;
4. Estudar o redesenho do Espaço Aéreo Brasileiro, no sentido de adequá-lo ao crescimento da Aviação Civil;
5. Auditoria técnica, independente e imediata, para avaliar os problemas e as necessidades do Sistema relativas a pessoal, atualização tecnológica, infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;

6. Implementação de Auditorias Operacionais periódicas, com participação ativa dos operadores, visando antecipar situações que possam levar o Sistema a uma operação inadequada;
7. Implementação das Resoluções do CONAC e efetivação dos Conselhos Consultivos da ANAC e de Desenvolvimento da Aviação Civil (Portaria 1.007/MD-2003);
8. Revisão das normas que tratam das tarifas aeronáuticas e aeroportuárias, para adequação das novas necessidades do sistema de aviação civil, por meio da análise das rubricas com destinação vinculada dos recursos dos fundos aeroviário e aeronáutico, buscando o equilíbrio do sistema.

Passados mais de seis meses da conclusão do documento, não se tem notícia do início da implementação de nenhuma das suas recomendações, lentidão que contrasta com a rapidez com que foi elaborado.

5.2.5. Não-implementação das resoluções do CONAC

Em sua última reunião anterior à crise, ocorrida em 30/10/2003, o CONAC aprovou 18 resoluções sobre diversos aspectos do transporte aéreo. A implementação de algumas dessas resoluções poderia ter evitado a crise ocorrida três anos depois. Transcrevo a seguir os trechos mais relevantes das resoluções:

Resolução nº 2/2003:

1.3.3. O DAC deverá elaborar norma específica de alocação de slots em aeroportos que apresentem

saturação de tráfego, segundo critérios estabelecidos pelo CONAC.

1.3.4. Os **slots serão disponibilizados até o limite da capacidade da infra-estrutura aeroportuária e aeronáutica**, segundo regras previamente estabelecidas.

1.3.5. O DAC estabelecerá norma regulando o acesso à infra-estrutura aeroportuária, segundo critérios definidos pelo CONAC.

2. Recomendar ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Fazenda que elaborem e encaminhem à apreciação deste Conselho, no prazo de 75 (setenta e cinco) dias, proposta de detalhamento da presente resolução. [g.n]

Resolução nº 5/2003:

1. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério da Defesa, proceda aos estudos necessários para apresentação de proposta que permita que os **recursos provenientes das tarifas aeroportuárias e aeronáuticas e seus adicionais, vinculados ao Fundo Aeronáutico e ao Fundo Aeroviário, sejam disponibilizados** de forma a propiciar o adequado planejamento das atividades por parte do Departamento de Aviação Civil – DAC e do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA. [g.n]

Resolução nº 11/2003:

1.1. Deve ser elaborado o Plano Aeroviário Nacional, promovendo a ordenação os investimentos, de forma a

racionalizá-los nos três níveis de governo e **estimular a inversão privada.**

1.1.1. O Plano deve estimular a **construção, exploração e operação de aeródromos públicos pela iniciativa privada**, observado o devido processo de homologação.

1.2.2. Deve ser considerado o **equilíbrio dos investimentos** programados nas áreas operacionais do aeródromo (pista, pátio, armazenagem, equipamentos, entre outras) e nas áreas de público. [g.n]

Resolução nº 15/2003:

2. Recomendar ao Comando da Aeronáutica, por intermédio do DAC e do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, no âmbito de suas competências, que apresente proposta de **ampliação das atividades do Programa de Formação de Recursos Humanos**, mediante a elaboração de proposta técnico-financeira que permita a **incorporação de novos recursos**, conforme as diretrizes aprovadas. [g.n]

Resolução nº 18/2003:

4. Recomendar ao Ministério da Defesa que, observadas as diretrizes políticas aprovadas por este Conselho, **formalize projeto de Política Nacional de Aviação Civil**, a ser apreciado por este Conselho, visando a apresentação ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República. [g.n]

Depreende-se da leitura desses trechos que havia condições, a partir de outubro de 2003, para que fosse elaborada uma Política

Nacional de Aviação Civil, que trataria de aspectos fundamentais para a prevenção da presente crise, como:

- alocação de *slots* em aeroportos saturados, respeitado o limite da capacidade da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária;
- disponibilização dos recursos provenientes das tarifas aeronáuticas para o DECEA;
- estímulo à participação da iniciativa privada na construção, exploração e operação dos aeroportos;
- equilíbrio dos investimentos nos aeroportos, entre as áreas operacionais e as áreas abertas ao público;
- formação de recursos humanos para o controle do tráfego aéreo.

A implementação dessas medidas só foi retomada em 6 de junho de 2007, quando o CONAC voltou a se reunir, sendo que **a principal decisão foi apenas atualizar as resoluções de 2003**. A **ausência de uma política para o setor aéreo** é atestada pela recomendação feita ao Ministério da Defesa para “Formalização de Projeto de Política Nacional de Aviação Civil” a ser apreciada por este Conselho, visando à apresentação ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República” (Resolução n° 1, de 2007, item 15.1.3).

5.2.6. Politização dos cargos de direção da ANAC

Apesar da alta complexidade técnica do transporte aéreo, alguns dos principais cargos de direção dos órgãos incumbidos de operar e regular a aviação civil e a infra-estrutura aeroportuária têm sido

ocupados por pessoas sem experiência prévia no setor.

Ora, o que se espera dos dirigentes de uma agência reguladora é que sejam independentes dos interesses políticos e econômicos. Isso porque a função de regulação exige muitas vezes que se contrarie o interesse de segmentos específicos ou do próprio governo, em benefício do desenvolvimento sustentado do setor regulado. A agência deve ser neutra, pois tem que arbitrar conflitos entre agentes econômicos, usuários e outros órgãos.

5.2.7. Deficiências técnicas e de equipamento

No que diz respeito aos aspectos técnicos do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, formou-se uma clara dicotomia em relação ao tema nos depoimentos colhidos: as autoridades da Aeronáutica defendem o sistema, qualificando-o de seguro e eficiente. Os controladores de vôo, que o operam, o qualificam de inseguro e não-confiável. Situação semelhante à ocorrida no “caso Tasic”, de 1977, conforme já citado neste Relatório.

As autoridades da Aeronáutica repetiram na CPI o que já haviam dito na audiência conjunta da Comissão de Relações Exteriores e da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, em 12/04/2007. Naquela oportunidade, o ministro da Defesa, Waldir Pires, afirmou que o sistema de aviação civil do Brasil é seguro e um dos melhores do mundo, e justificou sua asserção no fato da história da aviação civil brasileira apresentar um baixo índice de acidentes. Trata-se de uma linha de raciocínio no mínimo irresponsável, considerando a complexidade do tema.

Nesta CPI, o comandante da Aeronáutica garantiu categoricamente que “a navegação (aérea) no Brasil é segura”. E reafirmou o que havia dito na Comissão de Relações Exteriores, isto é, que “nossa grande problema, nosso grande gargalo hoje se chama controladores de vôo”. Os controladores de vôo negam.

Os documentos analisados, como os relatórios operacionais, de perigo e de incidente de tráfego aéreo, e depoimentos colhidos evidenciam que o nosso sistema não é tão seguro e eficiente como asseguram as autoridades.

Esta CPI analisou vários Relatórios de Perigo, Relatórios de Investigação do Controle do Espaço Aéreo (RICEA) e Relatórios de Ocorrências Operacionais, todos dos últimos 5 anos. Entre os registros mais freqüentes, é possível elencar os seguintes:

- desconsideração de instruções dos controladores da torre de aeródromo por parte do piloto da aeronave e decolagem sem autorização (há casos de quase-colisão com outra aeronave em solo, pelo fato de as pistas se cruzarem);
- cruzamento de aeronaves à distância menor do que a permitida, durante procedimento de mudança de nível de vôo (há casos em que a situação ocorre sem visualização do ACC por meio de radar primário);
- variação de proa ou de nível de vôo e cruzamento com outra aeronave à distância de risco durante procedimento de mudança de nível (há casos em que não ocorre a correção da radial de aproximação da aeronave pelo

ACC, embora ciente do erro);

- cruzamento de aeronaves à distância menor do que a permitida, durante procedimento de mudança de nível de vôo, sob vigilância radar (há casos de realização de manobra não-autorizada pelo ACC);
- aeronaves em níveis iguais e rotas convergentes, sem separação vertical, em área “não-radar” (há casos de falta de coordenação dos tráfegos pelo ACC);
- orientação inadequada do controlador do APP a piloto para a separação de aeronaves na ausência de contato-radar (há caso de não-acatamento necessário pelo piloto da proa emitida pelo controlador diante de visualização do tráfego e separação por meios próprios);
- má-fé por parte de pilotos, com o fornecimento de informações inverídicas;
- falta de urbanidade no tratamento entre pilotos e controladores em virtude de preterição em seqüenciamentos de aproximação ou de prejuízo pelos serviços prestados;
- decolagem de aeronave sem transponder ou com transponder desligado;
- conflito entre nível de vôo informado e nível real;
- descumprimento, por parte de pilotos, das orientações do controlador e de normas de tráfego aéreo;
- quase-colisões em situação de falta de contato por rádio (seja por freqüência de emergência ou por meio de “pontes”);
- interferência de freqüências de rádio FM e de telefone

- celular;
- erro de controle em razão de matrículas de aeronaves gráfica ou foneticamente semelhantes.

Entre os fatores mais freqüentes atribuídos à ocorrência dos incidentes estão:

- dispensa médica do serviço de controlador em razão de esgotamento físico, devido a obrigações militares, o que acarreta aumento de sobrecarga para os outros controladores;
- falta de pessoal para o revezamento adequado ao descanso dos controladores;
- alocação de controladores com pouca experiência em horários de grande movimento de tráfego;
- problemas nas freqüências de comunicação por rádio (bloqueios, falta de operacionalidade ou de confiabilidade), acarretando muitas vezes, e quando possível, necessidade de “pontes” entre aeronaves para a comunicação com o ACC;
- dificuldade no emprego do idioma inglês;
- controle de aeronaves acima do limite permitido (14);
- ausência do supervisor, inclusive com notícia de não-assistência a controlador quando solicitada, e de controlador que acumula as duas funções;
- ausência de assistente;
- pouca comunicação entre controlador e assistente;
- falta de planejamento da ação por parte do controlador (autorizações sem efetividade e não-antecipação dos

fatos);

- uso incorreto da fraseologia operacional por parte do controlador;
- falta de treinamento para operações não-radar;
- multiplicação de alvos ou de pistas na tela de radar;
- proa e posições incorretas (como altimetria) dadas pelo *software* de controle;
- estresse psicológico, causado por situações de risco.

A falta de planejamento é um dos erros mais freqüentes reportados nos RICEA. Em muitos casos, o controlador atuante no momento do incidente respondia por carga pequena de trabalho (poucas aeronaves sob controle). Esta Relatoria pode observar “relaxamento” por parte dos controladores nos períodos de baixo volume de tráfego, quando não há supervisão. Há uma premente necessidade de se reforçar a atividade de supervisão nos ACCs e APPs.

Um RICEA chamou a atenção (RICEA nº 006/SIPACEA-1, de 13/06/2003). Um estagiário estava responsável pelo controle de 4 setores da Região Brasília e com 15 aeronaves sob sua responsabilidade, ou seja, acima do limite permitido. O estagiário ainda estava com a atenção voltada para 3 casos diferentes de separação de aeronaves. O estagiário tinha pouco mais de três meses de treinamento prático, e seu instrutor deixou de conduzi-lo nas operações. Resultado: quase-colisão entre duas aeronaves (cruzamento à distância de risco).

Em um Relatório de Perigo do CINDACTA 1 (ACC-BS, região SP), de 05/06/05, é registrada a gravidade de uma situação de controle não-radar em todos os setores da região em questão. O

controlador reporta pouca experiência técnico-operacional do efetivo da região SP, em que 50% dos controladores não tinham treinamento para operações não-radar. Registra que não havia treinamento para esse tipo de operação há pelo menos 3 anos!

Relatório anterior já chamava a atenção para esse problema (18/03/07, CINDACTA 1): “falta de mecanismos que propiciem boa formação e reciclagens contínuas dos controladores do ACC-BS”.

Outro Relatório de Perigo do CINDACTA 4 chamou a atenção (30/11/04):

- 1) (...) **nenhum controlador possui curso de inglês.** (...) A maioria não tem condições de equacionar um conflito de tráfego aéreo tendo que utilizar a língua inglesa (...).
- 2) A Torre de Controle não possui binóculo.
(...)
- 4) **Não existe informação altimétrica precisa na TWR.** (...).
- 5) Os equipamentos VHF TWR/APP (118.7 e 119.1) instaladas nas GA'S 700 são deficientes tanto na recepção como na transmissão e o que é mais grave, **desligam-se inesperadamente. Durante um pico ou conflito de tráfego, imagine o potencial de perigo?**
- 6) Durante a manhã e a tarde, observamos que **os controladores frequentemente improvisam anteparos com papelões, tábuas e outros acessórios a fim de reduzir a luz do sol incidente diretamente sobre seus rostos**, ofuscando a visão dos operadores com prejuízo da visibilidade em alguns setores.
(...)
- 13) **Não há nenhum local ou sala de descanso para os operadores** e estes são submetidos à clausura durante todo o turno, sendo permitido somente o acesso ao sanitário.
- 14) **A folga dos operadores é constantemente interrompida por qualquer evento que se apresente.**
- 15) Os Controladores concorrem a escala de 24hs (serviço armado) na UV-SL contribuindo consideravelmente para redução de sua folga, que por vezes chega a três serviços mensais.
(...)
- 17) Os mantenedores não possuem conhecimento

técnico para a manutenção dos equipamentos antigos (...). [sic] [g.n]

Os problemas registrados não se resumem a falhas humanas. Há inoperâncias recorrentes de freqüência de rádio e por períodos de tempo consideráveis, e em várias regiões do País. Outras inoperâncias referem-se ao sistema de radar.

O Relatório nº 02/OACC-AZ/2007, demonstra que variações bruscas nas informações de pistas-radar sempre ocorreram no sistema do CINDACTA IV (Manaus), desde a sua concepção e instalação. Consta que durante o período de uma hora que antecedeu uma quase-colisão entre duas aeronaves, no dia 27/03/2007, houve mais de 100 indicações de variações bruscas de velocidade, proa e nível, erros introduzidos pelo radar primário. É uma situação preocupante, dado que qualquer variação de proa ou nível pode levar o controlador a uma situação de estresse, deixando-o “incapaz de operar por algum tempo”. O Relatório sugere “necessidade urgente da troca do sistema de tratamento radar, pois a máquina serve para apoiar o homem e não provocar-lhe o estresse”. Frisa o efeito psicológico sobre o controlador de vôo:

O maior perigo para o controlador de vôo não está em perceber tardivamente o sistema alarmar, mesmo que por problemas técnicos, mas sim em ignorar o possível perigo, devido à constante sinalização de alarmes falsos dados pelo sistema. As mudanças bruscas de proa, de velocidade e de nível devem ser encaradas com seriedade. Várias vezes são alarmadas (ar-ar e ar-solo) na console. Ignorá-las, pode-se um dia ter surpresa de acidente real. Ficar preocupado o tempo todo com isso poderá gerar estresse e nervosismo no indivíduo. Por

isso, as ações para eliminar ou diminuir os problemas deverão ser em caráter de urgência.

Somando-se essa situação ao já verificado anteriormente (baixa diligência de controladores em períodos com baixo volume de tráfego, ausência de supervisão, inoperância de comunicação via rádio), tem-se um conjunto de fatores preocupante.

Problemas semelhantes também foram detectados no CINDACTA 1 (Brasília). Há registros em relatórios de ocorrências operacionais de trocas de nível de vôo provocadas pelo *software* e pelos radares utilizados nos equipamentos X-4000, sem ingerência do controlador ou do técnico de plantão. São problemas considerados graves e que aconteceriam “quase todos os dias”, segundo relato do supervisor regional do ACC BS– Região RJ, em 06/06/2007, nos equipamentos do ACC de Brasília. Sobre a multiplicação de pistas, o relato informa o seguinte:

Foram detectadas pelos operadores, diversas multiplicações de pistas na Região RJ, isto é, os RADARES geram, juntamente, com o sistema de software utilizado nas consoles X-4000, alvos falsos ao lado dos alvos reais, tornando inviável o controle dos tráfegos nos setores de controle do ACC BS. O controlador fica com sua carga de stress no limite, prejudicando muito a operação, sua saúde e fazendo com que o controlador não confie mais na visualização RADAR que lhe é apresentada.

Cláudio Carvas, diretor da ATECH, fundação responsável pela implantação do *software* X-4000, afirmou nesta CPI que essas falhas de radar são próprias do sistema.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): Os controladores do tráfego aéreo que foram aqui ouvidos disseram que o *software* X-4000 apresenta graves defeitos, e eles mostram, segundo eles, esses graves defeitos são: Informações imprecisas, duplicação de pistas e sinais fantasmas. Essas afirmações são verdadeiras, essas falhas existem, elas podem ser atribuídas ao *software*, ao *hardware*? O que é que... Primeiro, realmente isso acontece? Se acontece por que acontece? E se acontece isso gera insegurança no sistema? Ou é uma característica do sistema

SR. CLÁUDIO CARVAS: Se o senhor me permite esclarecer um pouco mais, ou seja, o Sistema de Controle de Tráfego Aéreo como eu disse, ele tem um componente que são sensores radares. Os sensores radares eles participam com emissão... Transmissão e recepção de sinais. Na verdade um radar que é chamado de radar primário ele emite uma onda eletromagnética que por reflexão e a análise dessa reflexão é que se faz a determinação do posicionamento de uma aeronave. **Essa reflexão ela tem várias influências no meio físico que ela transita que é o ar. Podem ser efeitos meteorológicos, podem prejudicar essa informação,** eu vou dar um exemplo que ocorreu no início da implantação do CINDACTA II nos idos de 1987. Havia uma formação de informações de pistas duplicadas, ou seja, de aeronaves, de informação de aeronaves duplicadas e foi feita uma análise, descobriu-se que **havia um galpão em uma fazenda na região de Curitiba que tinha um teto metálico de zinco e isso fazia uma reflexão da onda emitida pelo radar que gerava uma pista duplicada.** Então foi feita todo um tratamento de tinta anti-reflexiva para diminuir esse

processo. Então como a onda eletromagnética do radar transmite no meio físico que podem ter as suas interferências essas coisas podem acontecer. Elas precisam ser analisadas--

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Intempéries...

SR. CLÁUDIO CARVAS: Intempéries, não importa. Assim como na comunicação também há uma interferência de intempéries.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Isso nos radares primários, isso também acontece em qualquer lugar do mundo.

SR. CLÁUDIO CARVAS: Em qualquer lugar do mundo e isso é tratado, ou seja, existe uma necessidade, a aeronáutica faz isso nós temos ciência que cada informação de pista falsa--

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Portanto é uma característica do sistema.

SR. CLÁUDIO CARVAS: É uma característica do sensor radar que tem as suas limitações de tratamento. [g.n]

Entretanto, esclarece que é possível identificar a pista falsa. O controlador pode usar outros mecanismos, como radar secundário, comunicação por rádio etc. para identificar a pista real. Tais procedimentos fariam parte do planejamento do controle. Mas, algumas objeções mostram-se necessárias: a) o alto volume de tráfego aéreo dificulta essa identificação. A carga de trabalho aumentou expressivamente nos últimos anos, limitando o tempo para que o controlador faça a distinção das imagens; e b) há vários registros reportando falhas em radares secundários e inúmeros em comunicações

de rádio. As situações de risco normalmente são fruto de um conjunto de fatores.

Há, ainda, “reportamentos” de deficiência de manutenção desses equipamentos, a ponto de se adotar o que se chama de “canibalização de peças”; ou seja, dada a falta de peças de reposição nos consoles, retira-se peças de um equipamento para o seu uso em outro. Esse tipo de manobra foi identificada na “manutenção” do X-4000 e de radares.

Vários Relatórios de Perigo alertam para a multiplicação de alvos na tela de controle. Um Relatório de Perigo (CINDACTA 1, 09/06/05, região RJ) menciona caso em que a multiplicação se dava de 4 para 8, e completa: “não é possível saber quem é quem ali”, e finaliza dizendo que o problema já ocorria há meses!

O Relatório de Perigo de 17/02/06 (CINDACTA 1) atesta que “há mais de 02 (dois) meses, todas as 03 (três) freqüências do APP-BR” estavam com problemas. “Isto tem causado muita apreensão em todas as equipes de serviço e desconforto aos aeronavegantes, além de criar situações potencialmente perigosas para a segurança da aviação”.

Importante observar que os períodos de inoperância de freqüência são consideráveis.

O Relatório de Perigo de 04/10/06 (CINDACTA 1) fala de vários registros de ocorrência de problemas técnicos em aberto. Ou seja, a situação não tem recebido a devida atenção. Isso é confirmado em outro relatório, do APP-CY e TWR-CY (Cuiabá, 20/02/07), que traz a seguinte situação:

Informo-vos que o LRO dos órgãos TWR e APP-CY não estão sendo lidos pelas autoridades competentes desde o dia 23 de janeiro de 2007, ou seja, há quase um mês. Conseqüentemente, **os relatos de ocorrência do LRO não estão sendo analisados e tão pouco tomadas as devidas providências necessárias.** [g.n]

É uma situação absurda, dada a natureza da atividade e o fato de estar acontecendo em período pouco posterior (4 meses) do maior acidente aéreo da aviação brasileira.

Tais relatórios mostram o descaso das autoridades com a segurança do sistema de controle do espaço aéreo. Se o objetivo do COMAER, conforme anunciou seu comandante nesta CPI, é “zero acidente”, os relatórios de perigo não poderiam estar reportando o que estão reportando. A eficiência do serviço deveria ser total. Mas os relatórios evidenciam que longe estamos disso.

O Relatório de Perigo de 15/03/07 (CINDACTA 1, região RJ) fala na terceira ocorrência, no mesmo mês, de perda de contato-radar (ou falha do *software* em processar as informações) em relação a *todas* as aeronaves do setor em questão. O mesmo é reportado três dias depois: “(...) todas as aeronaves perderam correlação com seus respectivos planos, visualizando-se nas telas dos radares somente as informações do *transponder* das aeronaves”.

Há vários registros de multiplicação de alvos ou de pistas na tela de radar nos meses de fevereiro, março e abril de 2007, nos CINDACTAS 1 e 2.

Outro Relatório de Perigo (de 28/03/07, CINDACTA 1,

região RJ) chamou a atenção desta Relatoria.

Após mais de 5 (cinco) meses do acidente com o GLO 1907, um dos fatores contribuintes para o acidente não foi corrigido, que é a mudança de nível de vôo automaticamente pelo sistema. Informo que o setor onde ocorreu esse caso é um setor que vive tendo problema com radar (S13, S12), radar este de Santa Tereza (ES). (...). **Até quando isto vai continuar ocorrendo?** [g.n]

Outro Relatório, no mesmo sentido, é feito no dia 03/05/07. Há reportes freqüentes de problemas com os radares de Santa Tereza (ES) e de Natal (RN).

A conjugação de problemas com rádio e radar é de alto risco, deixando as aeronaves praticamente à sua própria sorte. No Relatório de Perigo de 25/11/2003 (CINDACTA 2), lê-se:

Só não houve uma colisão das aeronaves porque os pilotos chamaram as freqüências dos setores adjacentes, sendo assim possível descer [a aeronave]²⁰.

A freqüência 134.65 do setor Foz do ACC-CW está muito ruim para se trabalhar com a operação radar, imaginem quando o radar está inoperante como é trabalhar neste setor [sic]. (...)

Sem comunicação não existe controle. Além da dificuldade de comunicação, os radares freqüentemente estão fora, por diversos motivos, causando insegurança na continuidade do serviço prestado. [g.n]

Nesse último relatório, o controlador ainda aponta para um grave problema de orçamento: apesar de os problemas poderem ser resolvidos pela divisão técnica, “aparentemente eles estão extrapolando

²⁰ Registro do vôo omitida por questão de sigilo.

os recursos do Cindacta II”.

No CINDACTA 3, outro alerta, de maio de 2003, ACC de Recife:

Se houver uma pane na visualização radar na área do ACC-RE, somente poderá contar com 6 VOR/DME, ou seja, **estamos operando sem os meios ideais, principais e às vezes único** (caso setor 6). [sic] [g.n]

Seguidos Relatórios de Perigo de agosto de 2003, do CINDACTA 3, registram várias inoperâncias simultâneas de radar e freqüência de rádio.

Um Relatório de Perigo do CINDACTA 4, de 28/11/2004, alerta para outra deficiência grave de equipamento:

Equipamento de auxílio para pouso **inoperante por mais de 60 dias**, dificultando as operações no aeroporto. Salientamos que devido ao (...) aumento da demanda de clientes, além da época de chuvas, **o equipamento é imprescindível para operações seguras de pouso e decolagem**. Foi emitido NOTAM até o dia 08/12, sendo o terceiro NOTAM e provavelmente serão emitidos outros sem que o problema seja resolvido. [sic] [g.n]

Um Relatório de Perigo do CINDACTA 4, de 30/11/04, é concluído nos seguintes termos:

Convém alertar aos usuários, sejam pilotos ou passageiros, políticos e autoridades, que pagam altíssimas taxas e pensam que tudo está correto, **dentro das normas e dos índices de segurança**. (...) Espero que esta iniciativa concorra para o melhoramento de um **sistema sucateado**, que funciona com muitas dificuldades e expõe os profissionais de tráfego aéreo a incidentes/acidentes de tráfego. [g.n]

Frise-se que se trata de um relatório de 2004!

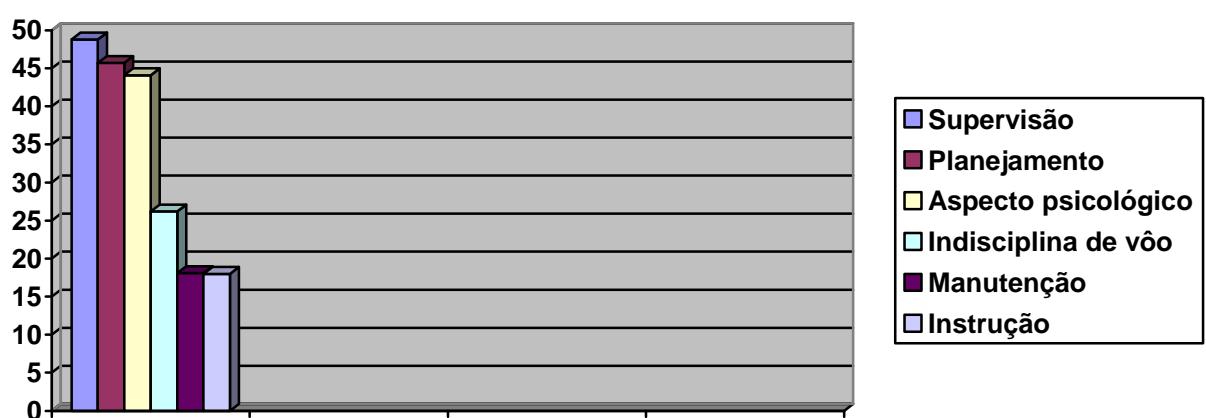
Os tão-falados “buracos negros”, negados pelas autoridades da Aeronáutica, são registrados em relatórios de perigo. No Relatório do dia 19/11/2006, do CINDACTA 4, lê-se:

Não é possível qualquer contato com o centro amazônico abaixo do FL-120 quando decola-se de Parintins para Manaus em todas as freqüências indicadas (...), apesar das diversas tentativas.

Relato ainda que **tal problema é antigo e mesmo com os esforços empregados para a melhoria das comunicações, cresce os famosos “buracos negros” da comunicação aeronáutica em várias áreas da nossa Amazônia**, fato que tem causado diversos transtornos para os aeronavegantes inclusive com repercussões de extrema gravidade para a nossa segurança de vôo. [sic] [g.n]

Os registros constantes dos RICEA são coerentes com o seguinte gráfico de fatores contribuintes em acidentes aéreos do Comando da Aeronáutica:

Incidência de Fatores Contribuintes (%) nos Acidentes da Aviação Civil – 1997 a 2006



Fonte: Comando da Aeronáutica

Conforme o gráfico, concorrem fatores humanos e fatores técnicos, com maior destaque para aqueles. Todavia, importante frisar, o

gráfico subvaloriza as questões técnicas (de falhas de freqüência de rádio, de radar e de software), que são recorrentes nos registros. Na verdade, os RICEA não têm se preocupado com essas questões. Os Relatórios de Perigo trazem informações mais ricas sobre esses problemas.

5.2.7.1. Vulnerabilidades da Defesa Aérea Brasileira

A Força Aérea Brasileira deixou de ser a primeira da América do Sul para, como registrou o Ilustre Senador Romeu Tuma, ser a quarta do continente. Nossos equipamentos encontram-se em parte obsoletos e identifica-se grande vulnerabilidade do País em caso de necessidade de seu emprego.

A vulnerabilidade também se evidencia nas condições das áreas e instalações do sistema de defesa aérea. Não ficou claro o nível da segurança física dos equipamentos e das instalações do sistema. Cito, como exemplo, que se o sistema – por ser integrado pelo controle aéreo e pela defesa aérea e utilizar os mesmos equipamentos, entra em pane por situações como raios em rede de transmissão, operação incorreta de *software* e mesmo por eventuais sabotagens – for afetado em sua função de controle de tráfego civil, também o seria na função defesa.

Destaco, do depoimento do comandante da Aeronáutica e das demais autoridades da Defesa Aérea que compareceram a esta Comissão, a fragilidade que ficou aparente do Sistema de Defesa Aérea Brasileiro, tanto em virtude de possíveis problemas técnicos dos equipamentos quanto pela falta de preparo do pessoal que o opera para uma pronta resposta diante de uma ameaça de caráter militar ou, mesmo, utilizando as palavras do Senador Wellington Salgado, no caso de haver

aeronaves hostis em nosso espaço aéreo.

Transcrevo o diálogo com o comandante da Aeronáutica, sobre a vulnerabilidade de nossa Defesa Aérea, que contou também com as observações do tenente-brigadeiro-do-ar Paulo Roberto Cardoso Vilarinho:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): Porque parece razoável, se uma aeronave falava e ali próximo também, logo depois do acidente, teve uma outra aeronave Polar 71 que também falava, logo em seguida uma outra aeronave GOL também falava. Então, porque se havia um ponto cego, como é que só não falava o Legacy? Esse é o grande questionamento. Se havia um ponto cego ninguém poderia falar. Ou se esse comando, se fosse feito através de Manaus, se essa orientação pudesse ter sido feita através de Manaus, se isso também não facilitaria ter a comunicação facilitada entre o Legacy e o comando? Mas é como V. Exas. estão afirmado, ou seja, isso está em estudo, está em análise, né? Muito bem. Uma vez foi dito que uma pane em um equipamento no CINDACTA I teria causado a paralisação do espaço aéreo por horas. Outra, atribuiu-se o problema a um raio em uma torre, uma vez que o sistema de controle e defesa aérea é conjunto, civil e militar, esse sistema não seria demasiado vulnerável? O que é que V. Exas. pensam sobre isso? **Se nós tivéssemos um problema de defesa, se essa nave, para utilizar uma expressão que utilizou aqui o Senador Wellington Salgado que hoje não se encontra, de saudosa memória, não é, se essa nave fosse hostil, se ela tivesse mal intencionada, ela não poderia ter feito um grande estrago?** Uma

vez que o Controlador não se apercebeu que o transponder foi desligado e uma série de outros problemas? Por conta disso, por conta dessa preparação humana, digamos assim, esse sistema não é frágil, Comandante?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Senhor Senador, eu diria o seguinte, que se cai um raio, e a comunicação fica fora, **realmente é um problema para tanto para Controle de Tráfego Aéreo como para defesa aérea.** Agora, o nosso sistema é comum, por isso é que falar em fragilidade seria, acho que muito forte. Eu diria que um acaso, né, um acaso que aconteceu, um raio cair e tirar a freqüência, significa que imediatamente nós temos que fazer com que essa freqüência funcione. Não vejo a diferença entre uma defesa aérea não ter uma freqüência e... por que na verdade a defesa contém algumas freqüências separadas.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Perfeito. Mas eu estou dizendo, se aquela, vamos supor, no caso de um atentado, não teria sido gravíssimo passar uma aeronave por cima de Brasília, ir de contramão, desligar o transponder e assim... perguntando de outra forma. Essa é uma situação usual? V. Exa. admite que essa falha humana possa acontecer por outras vezes?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Senador, eu acho que **falha humana é uma coisa inerente ao ser humano.**

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Claro. **Só que nesse caso matou 154 pessoas.**

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

É verdade, lamentavelmente, realmente aconteceu isso. Mas do ponto de vista da Defesa Aérea eu diria que nós temos, **eu não sou muito, eu não sou dessa área**, mas eu acredito que é um sistema que sempre tem um back-up e que há comunicações nesse tipo aí. Não é, Vilarinho?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Senador, dentro da área de Defesa Aérea nós temos posições de vigilância, vamos dizer, fica um Controlador de Defesa Aérea em determinada área do espaço observando todas as aeronaves, para problema de segurança, se está uma aeronave dessa e ela sai da rota que está previsto, naturalmente já dá um alerta na Defesa Aérea, já vai procurar saber por que é que ela desviou da rota, por que ela não está seguindo a rota dela...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Eu lhe pergunto, então...

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: A parte da Defesa Aérea seria em separado.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO):

Nesse caso, então, como aconteceu o transponder ser desligado e também o fato dela estar voando de contramão, isso quer dizer, como o sistema é comum e tem observadores, que a parte militar percebeu que aconteceu alguma coisa?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Não senhor. Não senhor. Se saísse do eixo da rota, aí poderia perceber. Ele estando dentro da Aerovia, infere-se que

ele...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): Mas a altitude, a altitude... (...)

A altitude era diferente. Passou a 37 mil por Brasília e continuou.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Mas ele estava dentro...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): E continuou. Mas dentro da mesma Aerovia.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Estava dentro da mesma Aerovia. Ele não saiu da Aerovia, quer dizer, não despertou atenção, acredito eu que não despertou atenção do Controlador.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Nós temos vários tipos de radares.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): Mas em tese, poderia, então, o controlador militar também ter se apercebido dessa situação?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

É, sim...

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: Mas ele não está controlando, ele...

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Nós temos, Senador, vários tipos de radares, radar secundário é aquele radar que trabalha com tráfego cooperativo, é aquele avião que tem o transponder. E

nós temos alguns radares tridimensionais colocados em pontos estratégicos para a Defesa Aérea. E esses radares são aqueles radares que emitem um sinal, têm um retorno e nós temos o alvo.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Nesse caso não...

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
Nesse caso... **naquela área não tinha.**

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Não significava um perigo.

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
Naquela área não tinha. [g.n]

Uma pergunta que ainda permanece é se um sistema integrado, apesar de menos custoso, não geraria maior vulnerabilidade no que concerne à Defesa Aérea. Essa foi uma alegação dos controladores.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Bom, aí eu volto a um velho tema que foi debatido aqui à exaustão de que os controladores defenderam um sistema conjunto civil e militar de controle de defesa aérea não é mais vulnerável? Como resolver a questão da vulnerabilidade da segurança das áreas e instalações sensíveis como aeroportos, bases, aeródromos e mesmo torres? Ou seja, os controladores vêm insistindo que além de ser maléfico para eles o sistema conjunto civil e militar ainda coloca em risco a defesa brasileira. Os senhores concordam com essa opinião?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Senador, eu não concordo. Eu não concordo. Quando aconteceu aquela tragédia de 11 de setembro de 2001, a Força Aérea, a USAF(F), levou mais de 20 minutos para reagir. Aqui no Brasil, com certeza, em 5 minutos nós teríamos reagido. Por ser integrado.

A resposta do comandante da Aeronáutica não foi clara, o que denota preocupação desta CPI com os níveis de segurança de nossa Defesa Aérea. Até que ponto se pode confiar que os radares, sistemas de transmissão e as próprias áreas e instalações relacionadas à Defesa estão seguras, trata-se de questionamento que permanece.

Relatórios de Perigo analisados por esta CPI desenham uma situação preocupante. O Relatório de Perigo de 29/09/2006, do CINDACTA 1 (região BR), traz um alerta importante sobre a falta de coordenação entre o Controle de Tráfego Militar (COPM), reservado para as ações de Defesa, e o Controle de Tráfego Civil (ACC).

Os vôos VOCOM ocorridos esta semana (25 a 29 set) criaram várias situações de risco, amplificadas por:

- vôos em áreas críticas de subida e descida da aviação geral (saídas de terminais);
- falta de uma coordenação mais estreita e detalhada entre COPM1 e ACC;
- operações fora das áreas reservadas para tal (...);
- aeronaves civis e militares em freqüências diferentes (civis com ACC e militares com COPM1);
- falta de conhecimento do trabalho do ACC por parte do COPM1 e vice-versa;
- falta de uma definição mais concisa por parte do COPM sobre o tipo de operação (militar ou não).

Tais fatores têm contribuído bastante para o aumento do

estresse dos controladores do ACC, impedindo-nos, muitas vezes, de prestar um serviço com a qualidade desejada.

Esse tipo de registro é preocupante, pois coloca em xeque a integração do sistema de controle de tráfego aéreo. Uma situação assim registrada num momento de invasão militar estrangeira do nosso espaço aéreo seria totalmente contrária aos interesses nacionais.

Outros registros evidenciam a vulnerabilidade do sistema. No Relatório de Perigo de 23/03/06, CINDACTA 1, região BS, lê-se:

O Alerta, (...) controlado pelo COPM1, cruzou a área de controle do ACC-BS, reg. BR, em duas saídas consideradas críticas (...).

1- O COPM1, em nenhum momento, avisou que o Alerta ia cruzar as saídas citadas da maneira como foi feita;

2- A separação de segurança entre [as aeronaves]²¹ só foi possível porque o APP-BR conseguiu falar com [a aeronave] e restringi-lo no FL200. (...)

5.2.8. Desarticulação entre os órgãos que compõem o SISCEAB

Outra questão importante identificada por esta CPI como problema que pode afetar a segurança do SISCEAB diz respeito à desarticulação entre seus membros, em particular o DECEA-COMAER, a ANAC e a INFRAERO. Nos itens 5.2.3 e 5.2.4, este Relatório passou pelo tema. O depoimento do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, mapeou a situação:

²¹ Números dos vôos omitidos por questão de sigilo.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO):

Em sua opinião, qual o nível de integração dos agentes responsáveis pelo sistema de controle do espaço aéreo brasileiro, SISCEAB? O senhor acha que esses órgãos todos, eles têm o nível de integração alto, médio, baixo ou essa coisa está meio solta? Há uma reclamação muito grande de que os órgãos não se reúnem, inclusive nessa crise toda não há um gestor da crise.

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Sr. Senador, isso foi já identificado nessa auditoria de duas semanas. (...)

Os órgãos que comporiam ou que compõe no papel o sistema não conversam entre si. Quem é responsável pela aprovação de novas rotas, não conversa com os aeroportos, para saber se o aeroporto comporta. O aeroporto quando é ampliado não conversa com quem cuida de controle de tráfego aéreo, para saber se o controle de tráfego aéreo comporta aquele aeroporto. Aqui não por conta da auditoria do TCU.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO):

E até é estranho, como V.Exa. concluiu, é o órgão fazer uma proposta de determinada, de determinado orçamento e o próprio Ministério da Aeronáutica reduzir essa proposta.

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Eles definem internamente soluções, contemplam soluções de quem está pedindo mais, de quem eventualmente, de acordo com os critérios do comando precisaria de mais, consolida e encaminha para a secretaria do tesouro. Nesse encaminhamento é que o comando da Aeronáutica reduz os valores solicitados pelo Departamento de Controle de Tráfego Aéreo. O DECEA. [g.n]

Se há uma coordenação deficiente entre os órgãos do SISCEAB, o problema também é identificado na questão de investimentos e obras no setor aeroportuário. A INFRAERO tem atuado sem consultar a ANAC ou o DECEA-COMAER, conforme explicou Furtado:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Então o que V.Exa. diz é o

seguinte: A INFRAERO resolve construir ou ampliar um aeroporto. Não conversa com o controle de tráfego. A ANAC quando resolve conceder ou alterar uma rota, faz uma alteração de rota, de horário ou concede uma rota nova, também não conversa com a INFRAERO, com o Ministério da Aeronáutica, que por sua vez não passa para o SINDACTA.

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Sr. Senador, a impressão que se tem é que dentro da própria INFRAERO não se conversa. E aqui não por conta do trabalho desenvolvido pelo TCU, mas por conta de matéria de jornal, matéria de televisão, passou despercebido. Acredito que o próprio jornalista não atentou para a informação que ele havia obtido. Que reformado o terminal de passageiros do aeroporto do Galeão, ele comportaria uma movimentação de oito milhões de passageiros ao ano. Quando as suas pistas comportam apenas dois milhões. Ou seja, construiu-se um aeroporto para oito milhões de pessoas, com capacidade operacional de dois milhões. Ou seja, a falta de diálogos talvez não seja dos órgãos ou entidades do sistema, internamente parece ou e isso talvez ou outro tipo de situação.

Ainda sobre a desarticulação do Sistema, convém registrar, pelo fato de estarem em harmonia com as conclusões do Dr. Furtado, as observações de Cláudio Candiota Filho, Presidente da ANDEP, que afirmou que o colapso do SISCEAB se deveria sobretudo à ausência de subordinação entre os órgãos que o compõem, o que existiria à época do Ministério da Aeronáutica e antes da criação da ANAC:

SR. CLÁUDIO CANDIOTA FILHO: (...) Quero chegar então na origem do problema. E ela tem relação com tudo que foi dito aqui. Que a organização do sistema, o próprio Procurador-Geral disse que **não há mais sistema**. E realmente não há. Notem bem, esse era o sistema de aviação civil que estava, lógico, dentro do sistema, do organograma do Ministério da Aeronáutica que tem a data de 1941. Ali os órgãos estão todos integrados. O que aconteceu em certo momento? **Quebrou-se a hierarquia do sistema. O sistema de aviação civil, assim como militar, não funciona sem hierarquia. Sem hierarquia não há aviação.** (...) **Supriu-se o DAC [Departamento de Aviação Civil]. Em 2006. Notem que o caos se agrava justamente em 2006 com a supressão do DAC.** Obviamente que a ANAC vai dizer que não é nada disso. Porém, não podemos atribuir a coincidência tudo que aconteceu e está acontecendo (...). [g.n]

Candiota também assinalou a importância do DAC como órgão subordinado ao Ministério (e depois Comando) da Aeronáutica e de seu papel central no SISCEAB:

SR. CLÁUDIO CANDIOTA FILHO: (...) Como funcionava anteriormente? Esse é o esquema gráfico do sistema de aviação civil que é onde está a crise e onde está a causa do caos e do acidente da GOL. **Vejam que o Departamento de Aviação Civil estava no centro do sistema, ele é o órgão gestor do sistema. E ele tinha elos executivos com os demais órgãos do sistema. Está o Comando Aéreo, Regional, o Departamento de Proteção ao vôo e outros órgãos.** (...) Então, todos esses órgãos conversavam entre si e tinham como gestor o Departamento de Aviação civil. Ao qual estavam ligados o instituto de aviação civil e os serviços regionais de aviação civil. O que aconteceu num determinado momento, e eu não sei quem inventou essa alteração. (...) Apartou-se o DAC do sistema. Ficamos sem piloto dentro do sistema. Não temos mais ninguém gerindo a aviação. (...) Estamos correndo riscos todos nós. Isso é um fato. (...) [g.n]

Para o Presidente da ANDEP, portanto, o fim do DAC e a criação da ANAC contribuíram para a crise no Sistema:

SR. CLÁUDIO CANDIOTA FILHO: (...) Ficou a ANAC ali. O que ocorreu? **Quebrou-se os elos executivos e quebrou-se a hierarquia.** Veio abaixo o sistema de aviação civil. (...) Quero só voltar um pouquinho ao que era o Departamento de Aviação Civil. Seguia uma hierarquia também. Todos os departamentos se subordinavam a um Diretor, e esse Diretor tinha subordinados. O que criou a lei da ANAC? O sistema de gerenciamento por decisão em colegiado. Isso não existe na aviação civil. Na aviação nenhuma.

Tem que haver quem manda e quem obedece. Não funciona decisão por colegiado. Um dos problemas da VARIG foi justamente o problema de gestão por decisão por colegiado. Em aviação tem que haver quem manda e quem obedece. Tem que haver o diretor geral e os subordinados. (...) [g.n]

Uma última consideração acerca do depoimento de Cláudio Candiota diz respeito à incapacidade do Ministério da Defesa de coordenar o Sistema, paralelamente ao alto grau de autonomia operacional da ANAC e da INFRAERO, órgãos cuja direção e gerenciamento assumiram caráter eminentemente político e não técnico:

SR. CLÁUDIO CANDIOTA FILHO: (...) O que se criou? Este é o organograma de hoje. **Tem lá o Ministério da Defesa que como se viu aqui é perfumaria.** Então nada adianta, e não fui eu que disse, foi o Procurador. A INFRAERO então se reporta ao Ministério da Defesa que é a mesma coisa que nada. A ANAC também. Só que a ANAC não se reporta a ninguém porque a lei estabeleceu que ela não se reporta a ninguém. Está na lei. Ela não se subordina. Então nós temos um organograma tremendamente estranho. O Comando da Aeronáutica para cima não se subordina a ninguém. É uma subordinação inútil. Para baixo ela só tem o controle de espaço aéreo. Não tem ANAC. Então o Comando da Aeronáutica está flutuando no espaço. (...) Então hoje nós temos quem? Não tem ninguém gerindo o sistema. Então não vai funcionar. Tem que mudar tudo isso. (...) Nós temos hoje um desorganograma, Presidente e Sr. Relator. O que

aconteceu? Em 2003 profissionais de gestão aeroportuária da cúpula da INFRAERO são substituídos. Começa o loteamento de cargos. Vocês viram aqui o resultado. Em 2006 no DAC saem cinco técnicos da cúpula do órgão, profissionais com mais de 40 anos cada um de experiência em aviação, segurança de vôo, transporte aéreo, controle de tráfego aéreo, etc, e são substituídos por militantes políticos sem conhecimento técnico ou experiência na área. Somente na mudança da cúpula do DAC para a ANAC trocou-se 200 anos de experiência por zero. E a lei estabeleceu que o sistema de decisão em colegiado que seria esse sistema que não funciona e o fim de subordinação da ANAC. O que se fez em poucos movimentos? Matou-se hierarquia, disciplina, profissionalismo e a memória do órgão gestor. E mais cargos foram loteados. Então nós estamos chegando no problema. O que aconteceu em consequência do desorganograma e do loteamento de cargos? O desmantelamento total do sistema de aviação civil, a ANAC sem subordinação e sem comando técnico, a INFRAERO subordinada ao Ministério da Defesa de forma simbólica porque como se viu aqui o cargo é ocupado por políticos sem conhecimento nenhum e está desconectado dos demais órgãos. Não há mais linha de conexão entre órgãos que deveriam estar ligados entre si por subordinação hierárquica que serão administrados por profissionais com experiência na área. O Comando da Aeronáutica flutua no espaço. A subordinação para cima é inútil e para baixo não existe. O que existe não está subordinado, também flutua e está ocupado por militantes políticos sem experiência nenhuma. Essa é a aviação do País hoje. [g.n]

Ainda sobre a desarticulação do Sistema, esta CPI identificou a inoperância do Conselho Nacional de Aviação Civil (CONAC). Órgão interministerial que deveria encarregar-se da Política Nacional de Aviação Civil, o CONAC, cuja convocação compete ao ministro da Defesa, não tem se reunido. Daí as observações de Lucas Furtado:

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: (...) O CONAC, a rigor, deveria ser um Conselho para formulação de políticas, para definição de políticas para o setor. Chegou a funcionar ainda que precariamente durante a gestão do Ministro Henrique Viegas. Posteriormente não foi objeto de maiores tratativas. Então **o órgão formulador de políticas efetivamente nos últimos anos não tem atuado**. Informo igualmente que é de conhecimento de toda a população, de todos os senhores que se trabalha no Brasil com modelo misto em que a Defesa Aérea e controle de tráfego aéreo são realizados concomitantemente pelo CINDACTA. Então controle de tráfego aéreo de passageiros e defesa do território nacional é feita de forma conjunta por meio do sistema CINDACTA. A auditoria identificou que além do Brasil somente dois outros Países, um da África e outro igualmente da nossa América Latina adotam esse modelo misto e me parece um ponto fundamental para a definição de rumos, saber qual o modelo que se quer adotar no Brasil. Se vai desmilitarizar esse sistema ou mantê-lo como está. Porque se faz necessário definir parâmetros de correção, mas a partir da definição de modelo. É esse modelo misto o mais adequado que se apresenta como mais adequado para que se possa chegar à conclusão para cada modelo as conclusões são diversas. [g.n]

É de se estranhar, inclusive, o fato de o ministro da Defesa não saber o motivo de o CONAC não vir se reunindo rotineiramente. O diálogo a seguir evidencia a falta de preocupação com o setor:

SENADOR HERÁCLITO FORTES (PFL-PI): E cá para lá quantas vezes o CONAC se reuniu?

SR. MINISTRO WALDIR PIRES: Não, não houve reuniões do CONAC posterior a isso.

SENADOR HERÁCLITO FORTES (PFL-PI): Qual o motivo, Ministro, da não reunião do CONAC?

SR. MINISTRO WALDIR PIRES: O que diz respeito, por exemplo, a uma indagação a mim é que o meu tempo lá já foi envolvido pela crise que me tomou.

SENADOR HERÁCLITO FORTES (PFL-PI): O CONAC não é importante, muito obrigado.

SR. MINISTRO WALDIR PIRES: Eu tenho pouco tempo no Ministério da Defesa, V.Ex^a. sabe disso.

A inoperância do CONAC, que não se reunia desde 2003, também ficou evidenciada por ocasião do depoimento do comandante da Aeronáutica nesta Comissão:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): O Conselho Nacional da Aviação Civil, CONAC, órgão de assessoramento do Presidente da República foi criado pelo decreto nº 3564 de 2000 com alterações posteriores. São membros do

CONAC alguns Ministros de Estado, entre eles o Ministro da Defesa. Também integram o CONAC o Comandante da Aeronáutica. Apesar de não serem membros, são convidados permanentes nas reuniões do CONAC, o Diretor-Presidente da ANAC, o Presidente da INFRAERO, o Diretor-geral do Departamento do Controle do Espaço Aéreo, DECEA e o diretor do Departamento de Política de Aviação Civil, DEPAC. Mesmo com todo esse caos que foi criado no final do ano passado no nosso Sistema de Tráfego Aéreo, V. Exa. confirma que a última reunião do CONAC ocorreu em 2003? Por que esse órgão não tem se reunido, senhor Comandante?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Eu não sei, Senador. Mas realmente eu acho que foi a última reunião em 2006, porém, agora dia 6, está marcada uma reunião.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Quem tem a capacidade de fazer a convocação para que isso... ?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Eu acho que é o Ministro da Defesa, se não me engano. Eu não sei. Eu...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): O Ministro. Mas não é mais uma prova que o Ministério é uma "perfumaria", senhor Presidente, senhor Comandante?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Não, eu não diria isso. **Nós precisamos aprender, precisamos organizar**, concordo plenamente que eles... **falta muito ainda para atingir**, mas nós vamos chegar lá. [g.n]

Essa frase final do comandante da Aeronáutica preocupa. O próprio ministro da Defesa, perguntado sobre o tema na Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal em 12/04/2007, não soube responder. A irrelevância do CONAC também se evidencia pelo fato de o comandante da Aeronáutica ter tido dificuldade mesmo de identificar o papel daquele órgão no Sistema:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Qual que é o papel do CONAC, senhor Comandante?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNTI SAITO:
Nós temos uma agenda a tratar. Então, deve ser em relação a quê? À segurança de vôo, ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo. Deve ser o meu papel.

Mesmo a Comissão Técnica de Coordenação de Atividades Aéreas (COTAER), órgão permanente de caráter consultivo voltado para o suporte das atividades do CONAC, pareceu pouco efetivo e sem real influência no Sistema. É o que se extrai do depoimento do brigadeiro Saito:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Em 2001, senhor Comandante, o CONAC instituiu um órgão permanente de natureza consultiva voltado para o suporte de suas atividades. A Comissão Técnica de Coordenação de Atividades Aéreas, COTAER. Dela participam o DECEA, a ANAC e a INFRAERO. O que efetivamente fez o COTAER nesse período, senhor Presidente, senhor Comandante? Qual a regularidade das reuniões do COTAER? Quando

foi feita a última reunião do COTAER, senhor Comandante?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

A última reunião com o Brigadeiro do DECEA compareceu foi a semana passada se não me engano.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Do COTAER?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

COTAER. Semana passada ou retrasada.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): E o que é que faz o COTAER e o que é que decidiu? O senhor pode nos dizer, senhor Comandante?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Eu ainda não recebi o relatório, Senador. Confesso.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Mas tem se reunido semanalmente o COTAER?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Não.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): No último ano se reuniu quantas vezes o COTAER?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:

Senador, eu não sei. Eu tenho três meses de comando, então, foi a 1ª reunião que aconteceu e um Brigadeiro nosso representou e ele vai me passar o relatório, Senador.

Isso demonstra ainda, numa situação de crise, ausência de

continuidade de comando. Não há planejamento no setor.

Ainda sobre a inoperância do CONAC, os oficiais-generais da Aeronáutica que foram ouvidos por esta Comissão tiveram dificuldade de esclarecer sobre o nível de interação entre os membros do Conselho e a importância dessa interação para o SISCEAB:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO):

Qual o nível de interação existente entre os órgãos, entidades que compõem o SISCEAB? V. Exa. considera que essa integração é baixa, é média, é alta? Esse nível de integração pode ser atribuído à inoperância do CONAC?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: V. Exa. perguntou sobre os órgãos do...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO):

A interação, a interação dos órgãos que compõe o SISCEAB. Qual que é a opinião de V. Exa.? A interação é boa, é baixa? E tem alguma coisa a ver essa interação com a ausência de reuniões do CONAC?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: A CONAC, não tem relação uma coisa com a outra. A CONAC cuida da Aviação Civil. E o Sistema de Controle do Espaço Aéreo participa dessas reuniões do CONAC na interface entre as possibilidades, a capacidade do sistema com os interesses da CONAC, aumentar o transporte aéreo e etc. Agora, a integração dos órgãos...

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO):

Quais são os órgãos e entidades

que compõe o SISCEAB?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: O SISCEAB é o Sistema de Controle do Espaço Aéreo em que o DECEA, é o órgão central. São os órgãos que fazem as funções de Controle de Tráfego Aéreo.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): Sim. Quais são esses órgãos?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR PAULO

ROBERTO CARDOSO VILARINHO: São todas as organizações subordinadas diretamente ao DECEA, a INFRAERO que tem alguns órgãos de controle, algumas torres de controle e existem alguns particulares com pequenos aeroportos e tal que têm uma estação Aeronáutica e tal e ele faria parte também do sistema. E o CONDABRA que é o nosso órgão de Controle de Defesa Aérea que se coordena com o SISCEAB.

Registre-se, finalmente, que o Acórdão nº 2.420, de 2006, do TCU, determinou que o Ministério da Defesa adotasse providências para fortalecer a interação entre os entes do Sistema. Aparentemente, diante do que se conseguiu apurar até agora, pouca atenção foi dada a essa questão. O brigadeiro Juniti Saito deixou claro em seu depoimento que desconhece as medidas que estão sendo feitas para atender as recomendações do TCU.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (PFL-GO): Não por acaso, no fim de 2006, por meio do Acórdão 2420 de 2006, plenário, o Tribunal de Contas da União determinou ao Ministério da Defesa que adotasse providências no sentido de

fortalecer a atuação articulada dos órgãos e entidades envolvidos na implementação da Política Nacional de Aviação. Especialmente no que se refere ao efetivo funcionamento do Conselho Nacional de Aviação Civil, CONAC, e a implementação de suas resoluções. Como membro do CONAC, qual informação o Comandante da Aeronáutica pode nos dar sobre o que está sendo feito pelo Ministério da Defesa para cumprir essa determinação depois de seis meses da deliberação da Corte de Contas? Comandante, o senhor pode nos dizer se o Ministro da Defesa está cumprindo essa recomendação do Tribunal de Contas da União?

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNITI SAITO:
Sim, senhor. **Eu acho que está cumprindo.** Tanto é que agora no dia 6 haverá uma reunião do CONAC.
[g.n]

O comandante da Aeronáutica acabou, implicitamente, reconhecendo que o desempenho do Ministério da Defesa está muito aquém do ideal, mas justifica o fato alegando a sua criação recente:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (PFL-GO): Perfeito. Eu perguntaria aos dois, inclusive, ao Brigadeiro Vilarinho, até outubro de 2005, tanto o Controle do Tráfego Aéreo quanto a regulação da Aviação Civil estavam sob a responsabilidade do Comando da Aeronáutica. Até que ponto a criação da ANAC que absorveu as competências do antigo Departamento de Aviação Civil pode ter contribuído para a crise? A criação da ANAC, meio solta no sistema, contribuiu para esse quadro? A quem compete coordenar o conjunto dos órgãos responsáveis pela aviação no país? O Ministério da

Defesa exerce algum papel prático, prático, não só no papel, nesse sentido? Nós tivemos aqui o Procurador Geral do Tribunal de Contas da União, Dr. Lucas e eu tive a oportunidade de perguntar a ele, diante do que ele afirmava, acerca do Ministério da Defesa, eu perguntei: É quase uma "perfumaria"? Ele respondeu: Não. O Ministério da Defesa é uma "perfumaria". Então, em decorrência disso eu perguntaria a V. Exas. A criação da ANAC e o papel do Ministério da Defesa, se V. Exas. concordam que o Ministério da Defesa é uma "perfumaria"?

(...)

TENENTE-BRIGADEIRO-DO-AR JUNTI SAITO:

Presidente, o Ministério da Defesa, se não me engano tem seis anos. Há duas semanas atrás eu estive lá no Pentágono e se não me engano o Ministério da Defesa, o Pentágono existe desde 1950 e pouco e eles me disseram o seguinte. Foram vários, vários estágios que eles estão atravessando. Ainda hoje eles acham que ainda não estão no ponto ideal. Então, congregar três forças não é uma coisa muito simples. É uma coisa que merece um constante aprimoramento e eu tenho certeza que o Ministério da Defesa nosso está fazendo isso. Essa é a posição...

5.2.9. Carência de recursos para o DECEA

Este ponto envolve quatro questões: *a)* adequação da estrutura normativa que regula as tarifas aeroportuárias; *b)* repartição das tarifas aeroportuárias; *c)* a retenção das tarifas pela INFRAERO; e *d)* cortes nas pré-propostas orçamentárias do DECEA pelo Comando da

Aeronáutica.

5.2.9.1. Adequação dos normativos aplicáveis à INFRAERO, ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, no que se refere às matérias tratadas na repartição de receita arrecadada com as tarifas TAN e TAT

Sobre a legislação aplicável ao financiamento da operação, manutenção e desenvolvimento do SISCEAB, o relatório da equipe de fiscalização do TCU informa:

99. Para o custeio das despesas afetas às Ações, tanto do Comando da Aeronáutica, como da INFRAERO, o SISCEAB conta com as receitas decorrentes das tarifas instituídas pelo Decreto-Lei nº 1.896/1981 (fls. 174/175, Anexo I). Dispôs o artigo 1º do citado Decreto-Lei que a utilização de instalações e serviços destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea estaria sujeita ao pagamento referente aos preços que incidissem sobre a parte utilizada. Nesse sentido, tal normativo discriminou que esses preços seriam representados por tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação em rota, as quais foram distinguidas no art. 2º da seguinte forma:

“Art. 2º As tarifas a que se refere o artigo anterior são assim denominadas e caracterizadas:

I - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea ‘TAN’ - devida pela utilização dos serviços de informações aeronáuticas, tráfego aéreo, meteorologia, facilidades de comunicações, auxílio à navegação aérea e outros serviços auxiliares de proteção ao vôo proporcionados pelo Ministério da Aeronáutica ou por empresa especializada da Administração Federal Indireta, a

ele vinculada; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave;

II - Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios rádio e visuais em área terminal de tráfego aéreo 'TAT' - devida pela utilização dos serviços de tráfego aéreo, facilidades de comunicações, auxílio para aproximação, pouso e decolagem em áreas terminais de tráfego aéreo, proporcionados pelo Ministério da Aeronáutica ou por empresa especializada da Administração Federal Indireta a ele vinculada; incide sobre o proprietário ou explorador da aeronave.” (grifo nosso)

100. Em 1982, O Decreto nº 86.864 (fls. 176/178, Anexo I) tratou de regulamentar o Decreto-Lei nº 1.896/1981, dispondo em termos semelhantes quanto às tarifas existentes e suas destinações. Por fim, com a Lei nº 7.920/1989 (fl. 179, Anexo I), foi criado o Adicional de Tarifa Aeroportuária – ATAERO, objetivando reaparelhar, reformar e expandir as instalações aeroportuárias e da rede de telecomunicações e de auxílio à navegação aérea. Restou definido na Lei nº 7.920/1989 que o ATAERO consistiria em um acréscimo de 50% sobre as tarifas aeroportuárias e também sobre a TAN e a TAT.

101. Além das receitas decorrentes da arrecadação das TAN/TAT, o SISCEAB conta com os recursos referentes à indenização dos serviços prestados pela comunicação do tipo DATALINK, ar-terra, providos pelo DECEA. No entanto, dada a inexpressiva participação na composição das receitas do sistema (R\$ 1.459.522,79 – 2004; R\$ 1.661.008,16 - 2005; R\$ 1.995.728,32 – até 24/11/2006), estes não serão

analisados no âmbito deste Relatório.

102. Assim, conclui-se que para o funcionamento do Programa 0623, onde estão inseridas as Ações de Governo 2923 e 3133, dirigidas à operação, manutenção e desenvolvimento do SISCEAB, o Comando da Aeronáutica conta com as receitas decorrentes da arrecadação das tarifas TAN e TAT, além do ATAERO incidente sobre elas, não havendo aporte de recursos ordinários do Tesouro Nacional para financiar essas ações governamentais.

Na Informação nº 002/SUFIN-1/2007, de 6 de junho de 2007, a Aeronáutica afirma que para definir a distribuição dos recursos da TAN e da TAT utilizou os normativos que historicamente vinham sendo empregados, desde a época do extinto Ministério da Aeronáutica. Ao fundamentar sua explicação, o COMAER faz remissão aos seguintes instrumentos:

- Decreto nº 86.864, de 21 de janeiro de 1982;
- Ofício nº 499/GM4/2127, de 20 de dezembro de 1982;
- Portaria nº 1019/GM4, de 2 de setembro de 1983;
- Portaria nº R-888/GM4 de 28 de dezembro de 1995 (alterou art. 1º da Portaria nº 1019/GM4/020983);
- Portaria nº R-815/GM4, de 29 de dezembro de 1998 (revogou as Portarias nº 1019/GM4/020983 e nº R-888/GM4/281295);
- Estudo nº R-001/SEFA, de 19 de janeiro de 1999;
- Ofício nº 01/EMAER/R-081, de 26 de janeiro de 1999;
- Portaria nº R-090/GM4, de 22 de março de 1999

(disciplinou o art. 5º da Portaria nº R-815/GM4/291298);

- CF nº 1832/DF/DFCT, da Diretoria de Economia e Finanças da INFRAERO, de 14 de abril de 1999;

- Estudo Conjunto nº 001/SUFIN/SUCONT, de 20 de outubro de 1999;

- Ofício nº 17-R/SUFIN-2/R-477, de 20 de outubro de 1999;

- Ofício nº 011/2SC/1605, do EMAER, de 27 de outubro de 1999;

- Ofício nº 165/CMT/1979, de 13 de dezembro de 2000;

- Ofício nº 36/SEFA/1110, de 18 de dezembro de 2000;

- Ofício nº 068129/GABINETE, de 28 de dezembro de 2000, do Ministério da Defesa à INFRAERO; e

- CT nº 0069/PR/2001, de 05 de janeiro de 2001, da Presidência da INFRAERO ao Gabinete do Ministério da Defesa.

O Decreto-lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981, recepcionado pela Constituição de 1988 com força de lei ordinária²², não está no rol feito pela Aeronáutica, mas é muito importante para a análise. Por ele foram criadas as tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota (TAN e TAT), e conferidas ao não mais existente Ministério da Aeronáutica ou a entidade especializada da Administração Federal indireta, vinculada àquele órgão, a responsabilidade pela prestação dos serviços e a atribuição de processar a cobrança das tarifas. O referido decreto-lei definiu essas tarifas como **preços** cobrados pela utilização de instalações e serviços destinados a tornar segura a navegação aérea.

²² Por fugir completamente aos fins desta CPI, não será discutida a recepção integral ou não do Decreto-lei nº 1.896, de 1981, cujos arts. 8º e 9º criam isenções das tarifas TAN e TAT.

O Decreto-lei nº 1.896, de 1981, determina ainda que as tarifas “serão aprovadas pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, mediante proposta de órgão competente do Ministério da Aeronáutica”.

O Decreto nº 86.864, de 1982, que regulamenta o Decreto-lei nº 1.896, de 1981, **definiu o Departamento de Aviação Civil (DAC), como o competente para propor o valor das tarifas ao ministro.** O DAC era um órgão do antigo Ministério da Aeronáutica, cujas **competências foram transferidas para a ANAC.** A despeito disso, não foi definido em novo decreto outro órgão do Comando da Aeronáutica como sendo o competente para fazer a proposição do valor das tarifas. Em primeiro momento, o DECEA surge como o órgão adequado para a tarefa.

Também por meio do Decreto nº 86.864, de 1982, ficou definido que os preços (tarifas) seriam pagos diretamente à Telecomunicações Aeronáuticas S.A. (TASA), empresa que foi absorvida pela INFRAERO em 1996. Por fim, dentro do que afeta a esta Comissão, o parágrafo único do art. 6º do Decreto tem a seguinte redação:

Art. 6º (...)

Parágrafo único. De conformidade com instruções a serem baixadas pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, serão repassadas pela TASA ao Ministério da Aeronáutica as importâncias pagas por serviços que não tenham sido por ela prestados.

Percebe-se que o Decreto nº 86.864, de 1982, erigido pelo COMAER como fundamento básico para sua defesa, estabelece a obrigatoriedade de a Aeronáutica receber somente pelos serviços que ela prestar. A parcela do serviço prestado pela antiga TASA, absorvida pela INFRAERO, deve ser remunerada. Portanto, a repartição dos valores arrecadados com as tarifas tem, obrigatoriamente, de ser parametrizada

pelo *quantum* de serviço que coube a cada um: Aeronáutica e INFRAERO. Antes de ser determinada por um ato de autoridade ou negocial, a repartição é empírica, aferível em concreto.

Reafirmo: segundo o Decreto nº 86.864, de 1982, a parcela aferida de participação de cada um na prestação dos serviços deve ser o indicador para repartir as receitas obtidas com as tarifas TAN e TAT.

Desde a edição do Decreto nº 86.864, de 1982, a Aeronáutica regula a distribuição das tarifas TAN e TAT por meio de portarias e ofícios. A portaria vigente é a R-815/GM4/1998, de 29 de dezembro de 1998, que delegou ao Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) o exercício da coordenação geral e do controle dos programas de aplicação dos recursos arrecadados a partir das tarifas TAN, TAT e do ATAERO²³ correspondente. Aquele normativo também definiu que os recursos auferidos em função dessas tarifas seriam arrecadados pela INFRAERO e recolhidos à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA).

Em uma redação claramente destoante com o que foi estabelecido pelo parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 86.864, de 1982, o art. 5º da Portaria R-815/GM4/1998 estatuiu que o Ministro da Aeronáutica, “dentro do planejamento global por ele aprovado, **poderá destinar** à INFRAERO parcela dos recursos financeiros” da TAN e da TAT, em proveito do Sistema de Proteção ao Vôo da Aeronáutica. Ora, **a portaria não correlacionou o valor a ser repassado com os serviços prestados pela empresa, conforme definido no decreto presidencial.** De acordo com a redação do dispositivo, **a Aeronáutica poderia, inclusive, não repassar absolutamente nada.**

²³ Adicional criado pela Lei nº 7.920, de 12 de dezembro de 1989, de 50% (cinquenta por cento) sobre as tarifas aeroportuárias referidas no art. 3º da Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973, e sobre as tarifas relativas ao uso dos auxílios à navegação aérea e das telecomunicações referidas no art. 2º do Decreto-Lei nº 1.896, de 17 de dezembro de 1981 (TAN e TAT).

Sem modificar o caráter quase que absolutamente discricionário, por parte da Aeronáutica, na destinação de recursos à INFRAERO, conforme definido no art. 5º da Portaria R-815/GM4/1998, a Portaria R-090/GM4, de 22 de março de 1999, afirma que “os recursos financeiros destinados à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO, em função do previsto no Art. 5º da Portaria nº R-815/GM4, de 29 de dezembro de 1998, constituirão receitas próprias daquela Empresa”. Na verdade, a Portaria R-090/GM4/1999 previu um arremedo para o descumprimento do art. 5º do Decreto-lei nº 1.896, de 1981, que diz o seguinte:

Art. 5º Os recursos provenientes da aplicação das tarifas de que trata este Decreto-lei, inclusive de correção monetária e juros de mora, constituirão receita própria da Telecomunicações Aeronáuticas S.A. – TASA, quando forem por ela prestados os serviços previsto no artigo anterior.

Conforme informado anteriormente, a TASA foi absorvida pela INFRAERO em 1996. Ademais, os serviços referidos no artigo transcrito são os que fundamentam a cobrança da TAT e da TAN: os “destinados a apoiar e tornar segura a navegação aérea”.

O Ofício 01/EMAER/R-081, emitido em 26 de janeiro de 1999, em relação à Portaria R-815/GM4/1998, definiu **três parâmetros** para determinar o valor máximo do total arrecadado com as tarifas TAN e TAT, a ser retido pela INFRAERO (parágrafo 2.1). O primeiro deles é o percentual **de até 41% da arrecadação mensal**, que, no entanto, **não pode exceder, no mês, o valor absoluto de R\$ 7,5 milhões**, o segundo parâmetro. O derradeiro limitador é o **valor absoluto de retenção anual máximo de R\$ 90 milhões**.

Cumpre ressaltar que o Ofício 01/EMAER/R-081 não se refere a prazo de vigência desses parâmetros ou diz que são aplicáveis

apenas ao exercício de 1999. O parágrafo 3 limita-se a deixar aberta a possibilidade de adequação dos valores a uma nova situação, derivada de mudanças no comportamento das arrecadações ou em óbices relativos aos créditos orçamentários.

A INFRAERO encaminhou à SEFA o documento CF nº 1832/DF/DFTC/99, de 14 de abril de 1999, pelo qual solicitou a exclusão dos limites mensais de retenção, de forma que permanecesse apenas o limite percentual de 41%. A demanda da empresa levou ao Estudo Conjunto nº 001/SUFIN/SUCONT, de 20 de outubro de 1999, que, em função do comportamento da arrecadação até aquele momento, sugeriu ao EMAER:

- a)* aumentar o limite anual de R\$ 90 milhões para R\$ 110 milhões;
- b)* manter o limite percentual mensal de 41%, adstrito ao valor máximo R\$ 9 milhões/mês “para os próximos meses”;

Como o Estudo Conjunto é de 20 de outubro de 1999, o limite de R\$ 9 milhões/mês seria aplicável a novembro e dezembro de 1999.

Em face da arrecadação já verificada e das projeções feitas com os novos limites propostos, o Estudo Conjunto nº 001/SUFIN/SUCONT/1999 estimou que a retenção da INFRAERO em 1999 ficaria na casa de R\$ 108 milhões.

Fundado no Estudo Conjunto 001/SUFIN/SUCONT/1999, em 27 de outubro de 1999, o Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica exarou o Ofício 011/2SC/1605, pelo qual autorizou a INFRAERO a **elevar de R\$ 90 milhões para R\$ 108 milhões a retenção máxima anual**, mantida a obediência ao **teto de 41% da receita mensal, cingido**

ao máximo de R\$ 9 milhões/mês. O ofício não estabelece que os limites sejam apenas para os meses finais de 1999, ou que não serão aplicáveis aos exercícios seguintes.

Ou seja, por tratar da mesma matéria, mas de forma diversa, o Ofício 011/2SC/1605/1999 revogou tacitamente o Ofício 01/EMAER/R-081, mas não garantiu à INFRAERO a retenção de 41% da receita anual ou de R\$ 108 milhões/ano. Foi-lhe permitido, desde então, **reter até 41% da receita das tarifas TAN e TAT de cada mês, desde que não ultrapasse R\$ 9 milhões no mês e que a retenção total do ano não extrapole R\$ 108 milhões.**

Ainda que tenha havido alguma resistência por parte da INFRAERO à adoção dos limites referidos no parágrafo anterior para os exercícios subseqüentes, demonstrada claramente no CT 0069/PR/2001, de 5 de janeiro de 2001, encaminhado pela Presidência da empresa ao Gabinete do ministro da Defesa, **o ato normativo vigente para regular a retenção de parcela da TAN e da TAT é o Ofício 011/2SC/1605/1999**, se é que se pode classificar um ofício como ato normativo.

Deixo bem delineado que a Portaria R-815/GM4/1998 e o Ofício nº 01/EMAER/R-081/1999 foram editados quando ainda havia o Ministério da Aeronáutica. O Ofício 011/2SC/1605/1999, do chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, já foi exarado após a criação do Ministério da Defesa (em 10 de junho de 1999) e a transformação do Ministério da Aeronáutica em comando, subordinado ao ministério. No entanto, o que se faz necessário discutir agora é a possibilidade de utilizar ofício como ato normativo.

Conforme demonstrado, a Aeronáutica regulou a distribuição de receitas por meio de portarias e ofícios. Defino como ponto inicial para a análise o primeiro ato da Aeronáutica após o Decreto nº 86.864, de

1982: a Portaria R-815/GM4/1998, emitida pelo ministro da Aeronáutica.

Celso Antonio Bandeira de Mello conceitua portaria como o meio pelo qual a autoridade de nível inferior ao de chefe do Executivo – de qualquer escalão – dirige-se a seus **subordinados** transmitindo **decisões de efeito interno**. Dirige-se, portanto, ao andamento das atividades que lhes são afetas. Logo, está **ligada ao poder hierárquico**.

Hely Lopes Meirelles é mais explícito ao afirmar que portarias são **atos administrativos internos**, que, portanto, **não atingem nem obrigam aos particulares**, pela manifesta razão de que os cidadãos não estão sujeitos ao poder hierárquico da Administração Pública.

A supervisão decorre do poder de tutela, devendo ser limitada e teleológica. Segundo a maioria esmagadora da doutrina administrativista, exige norma legal (no caso da Administração Pública federal como um todo, o Decreto-lei nº 200, de 1967 – em especial os arts. 19 a 29). Compete à lei estatuir o controle, determinar os meios de controle, os aspectos a controlar e as ocasiões em que se controla, bem como indicar o controlador e as finalidades do controle.

Ainda à época em que a INFRAERO era **vinculada** ao Ministério da Aeronáutica, em princípio, a Portaria R-815/GM4/1998 não seria o instrumento adequado para veicular as regras que traz.

Em obediência ao espírito motivador da descentralização administrativa, concretizado no Decreto-lei nº 200, de 1967, não deveria haver subordinação hierárquica da INFRAERO ao ministro da Aeronáutica. Todavia, vários dispositivos da Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972, que autorizou o Poder Executivo a constituir a empresa, colocam-na nessa posição. Isso é explicado pelo fato de a lei autorizativa ter sido criada em pleno regime autoritário, naturalmente sob

forte influência dos militares da Força Aérea, a quem interessava contar com um braço empresarial ligado a eles, sem as amarras típicas da Administração Direta, mas virtualmente sob estrito controle.

Em acréscimo, por muitos anos, a INFRAERO foi dirigida por oficiais da reserva da Aeronáutica, que retiravam a farda, mas continuavam se sentido parte da Força e, mesmo que inconscientemente, “subordinados” ao ministro da Aeronáutica. Essa é a explicação plausível para tamanha inércia da empresa frente à evidente posição de dependência em que foi colocada.

Hoje, a INFRAERO é **vinculada** ao Ministério da Defesa, e o vínculo entre a pessoa jurídica e o órgão também deve ser de cooperação, no qual o ministério exerce supervisão sobre as ações do ente personalizado. Paradoxalmente, porém, apesar da vinculação ao Ministério da Defesa, as disposições da Lei nº 5.862, de 1972, não foram alteradas e continua sendo a Aeronáutica, como se ministério ainda fosse, quem “dá as cartas” em relação a várias matérias envolvendo a INFRAERO:

Art 2º A INFRAERO terá por finalidade implantar, administrar, operar e explorar industrial e comercialmente a infra-estrutura aeroportuária **que lhe for atribuída pelo Ministério da Aeronáutica.**

Art 3º Para a realização de sua finalidade compete, ainda, à INFRAERO:

(...)

V - preparar orçamentos-programa de suas atividades e analisar os apresentados por suas subsidiárias, compatibilizando-os com o seu, considerados os encargos de administração, manutenção e novos investimentos, **e encaminhá-los ao Ministério da Aeronáutica, para justificar a utilização de recursos do Fundo Aerooviário;**

VI - representar o Governo Federal nos atos, contratos e convênios existentes e celebrar outros, **julgados convenientes pelo Ministério da Aeronáutica, com os Estados da Federação,**

Territórios Federais, Municípios e entidades públicas e privadas, para os fins previstos no artigo anterior;

(...)

IX - executar ou promover a contratação de estudos, planos, projetos, obras e serviços **de interesse do Ministério da Aeronáutica**, condizentes com seus objetivos, para os quais forem destinados recursos especiais;

X - celebrar contratos e convênios com órgãos da Administração Direta e Indireta **do Ministério da Aeronáutica**, para prestação de serviços técnicos especializados;

(...)

Art 5º O Presidente da República designará, **por indicação do Ministro da Aeronáutica**, o representante da União nos atos constitutivos da empresa.

§ 1º Os atos constitutivos serão precedidos das seguintes providências, **a cargo de comissão especialmente designada pelo Ministro da Aeronáutica**:

(...)

§ 3º A constituição da INFRAERO, bem como posteriores modificações, **serão aprovadas por atos do Ministro da Aeronáutica**.

Art 6º Os recursos da INFRAERO serão constituídos de:

(...)

II - **verbas orçamentárias e recursos do Fundo Aerooviário a ela destinados pelo Ministério da Aeronáutica**;

(...)

Art 8º **Fica o Ministério da Aeronáutica autorizado a constituir empresas subsidiárias da INFRAERO, para a realização de seus objetivos.**

A circunstância de a INFRAERO ser pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta federal e vinculada ao Ministério da Defesa deveria acarretar que o Ofício 011/2SC/1605/1999, do Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica, fosse inapropriado para regulamentar a matéria de que trata, vinculando a

conduta da empresa. No entanto, considerando as regras constantes da lei que autorizou a constituição da INFRAERO, a verdadeira confusão hoje reinante quanto aos limites de atribuições do Ministério da Defesa e do Comando da Aeronáutica, bem como a virtual inoperância do órgão ministerial, o entendimento que **melhor preserva a coesão do ordenamento jurídico** é considerar o ato do EMAER como **aceitável**.

Para concluir, inexiste dúvida de que o COMAER não possui *status* de ministério, pois foi substituído pelo Ministério da Defesa, a quem hoje está subordinado. Ora, se o Ministério da Defesa foi criado em 10 de junho de 1999, uma “portaria” do comandante da Aeronáutica editada após essa data não tem a mesma natureza – por conseguinte, também não tem a mesma força normativa – de portaria do antigo ministro da Aeronáutica. Levanto essa circunstância porque o relatório do TCU informa que a Portaria nº R-817/GM4/1998 foi “revogada” pela Portaria nº R-1058/GC5, de 2005. Ainda que a “revogação” tenha sido parcial, há como contestá-la, de plano. O *nomen juris* adotado pode ser o mesmo, mas nunca se poderá considerá-los normativos equivalentes. A princípio, após 10 de junho de 1999, caberia somente ao Ministério da Defesa dispor sobre a matéria, dado que substituiu o Ministério da Aeronáutica na estrutura administrativa federal.

Alertando para a certeza construída nos parágrafos anteriores de que os normativos editados pelo Comando da Aeronáutica não seriam os perfeitamente adequados para regular matéria tratada em atos normativos do extinto Ministério da Aeronáutica, cuja delegação para atuar lhe fora conferida por decreto do Presidente da República, mas que, todavia, essa é a **única saída viável para o momento**, reproduzo parte do relatório da equipe de auditoria do TCU, que segue entendimento alinhado com o deste Relator:

VII.III.II. Do instrumento utilizado para a partição dos recursos

145. Conforme já destacado neste Relatório, a análise efetuada por esta equipe constatou que o instrumento utilizado pelo Comando da Aeronáutica para regrar a partilha dos recursos advindos da arrecadação das tarifas TAN, TAT e ATAERO foi o Ofício n. 01/EMAER/R-081, de 26/01/1999. Tratou esse ofício de estabelecer as “providências, preliminares, relativas ao gerenciamento dos recursos financeiros que serão arrecadados” em função das Portarias ns. R-815 e 817/GM4/1998.

146. Inicialmente destacamos a inadequabilidade do instrumento utilizado pelo COMAER para fixar os percentuais de distribuição dos recursos provenientes das tarifas TAN, TAT e ATAERO relacionado. Considerada a natureza do tema tratado no Ofício n. 01/EMAER/R-081, de 26/01/1999, verifica-se que o instrumento a ser utilizado deveria ter sido a Portaria, uma vez que, no dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esta é forma de que se reveste os atos gerais ou individuais, emanados de autoridades outras que não o Chefe do Executivo (Di Pietro, 2005:241).

147. A impropriedade já poderia ter sido sanada, uma vez que constava do item “4.b do Ofício n. 01/EMAER/R-081, de 26/01/1999 (fl. 190, Anexo I) que o EMAER estabeleceria um Grupo de Trabalho – GT para propor as instruções relativas às sistemáticas previstas nos arts. 2º das Portarias n. R-815 e R-816/GM4/98. No entanto, em face das próprias respostas encaminhadas pela INFRAERO a essa auditoria, verifica-se que o Ofício n.

01/EMAER/R-081 ainda é o documento que norteia a partição dos recursos advindos da arrecadação das tarifas TAN, TAT e ATAERO correspondente.

148. Face o exposto, recomenda-se ao Ministério da Defesa que substitua o Ofício n. 01/EMAER/R-081, de 26/01/99, por instrumento jurídico adequado à regulação dos assuntos inerentes ao SISCEAB, ressaltando que tal substituição poderá ocorrer quando do atendimento à determinação proposta no item 144 deste Relatório.

Faço apenas dois reparos ao excerto. O primeiro é de que tenho a convicção de que nem mesmo uma portaria seria adequada. Em segundo lugar, fica claro que o relatório considera ainda aplicável o Ofício nº 01/EMAER/R-081/1999. Ao que parece, equipe do TCU não teve acesso ao Ofício 011/2SC/1605/1999, que revogou aquele, por ser posterior e haver tratado diversamente sobre a mesma matéria.

Os reparos que fiz e que farei ao trabalho do Tribunal de Contas não diminuem em nada seu imenso valor, pois foi elaborado em tempo recorde, sendo natural que algo não pudesse ter sido analisado a fundo. Igualmente, não há qualquer mácula à substância de suas conclusões. Impende lembrar de que se trata de um trabalho preliminar, base para outros futuros, que agora estão em fase de elaboração ou execução.

À época da confecção deste Relatório, não haviam sido atendidas as determinações feitas nos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão nº 2.420/2006-TCU-Plenário, de dezembro do ano passado.

Em face do exposto, evidencia-se a premência de se estabelecer **um novo marco jurídico para o arranjo institucional que**

envolve Ministério da Defesa, INFRAERO e Comando da Aeronáutica, sendo que a distribuição das receitas das tarifas TAN e TAT é apenas uma parte, mas essencial, dessa reestruturação. Exige-se um instrumento normativo hígido para fixar a metodologia de distribuição, porque hoje o que se verifica é uma delegação abusivamente utilizada pelo Comando da Aeronáutica. **A Força utiliza ofícios para criar obrigações para terceiros – no caso, a INFRAERO –, o que somente a lei pode fazer.** A critério exclusivo da Aeronáutica, é determinado quanto a INFRAERO pode reter das tarifas, como se ela não prestasse parte do serviço. Ainda que a Aeronáutica faça cálculos e estudos, é inadmissível que para obter qualquer alteração na distribuição, como se viu, a empresa precisa “pedir” para a Aeronáutica, e contar com a boa vontade dela. Ainda que a relação entre ambos fosse contratual – bom frisar que não é –, tal sujeição de uma parte do contrato à outra seria inaceitável. Fora pedir, não resta à INFRAERO nada além de reter a receita das tarifas em montantes superiores aos que os “normativos” atualmente aplicáveis permitem. A Aeronáutica tem se mostrado complacente, mas para isso também desobedece normas que ela própria produziu. Necessário frisar que, ao constatar essas condutas, não as defendo. A prática da retenção indiscriminada é inaceitável, pois acaba por prejudicar o SISCEAB e a segurança da navegação aérea, além de poder ser fonte de recursos para usos indevidos pela INFRAERO, completamente alheios aos motivos que fundam a existência das tarifas. Essa circunstância ainda está sob investigação pela CPI.

Para defender sua complacência, o COMAER alega que a “idéia” era permitir à INFRAERO reter 41% da receita obtida com as tarifas. Todavia, essa “idéia” nunca foi expressa em qualquer dos ofícios que regulamentaram a retenção pela empresa, conforme demonstrei. Essa

constatação é apenas um reforço à percepção de que somente um instrumento legal hábil para criar direitos e deveres é aplicável à espécie. Não sendo assim, fica-se sujeito a vontades e idéias de pessoas, em um elastecimento excessivo dos limites da atuação discricionária do administrador.

Há como ser aferido quanto cabe à INFRAERO pelos serviços que presta e que fundamentam a cobrança das tarifas TAN e TAT, como até procura fazer a Aeronáutica, mas sem que caiba exclusivamente a ela definir isso. A absurda realidade de competir ao COMAER dizer o quanto a INFRAERO merece receber pelos serviços que presta, quando são remunerados por taxa, não pode prosperar.

De maneira radical, a nova instrumentação legal deve acabar com todas as incongruências existentes e trazer uma forma de repartição das tarifas que contemple, na medida das disponibilidades e da atuação de cada órgão ou entidade, as reais necessidades de cada um dos destinatários dos recursos. **Em razão da urgência e da relevância da matéria, julgo que é situação merecedora da edição de uma medida provisória**, apesar de ser ontologicamente contra a proliferação dessa espécie normativa, no mais das vezes, utilizada pelo Executivo sem o respaldo exigido no texto constitucional.

Mesmo convicto de que é inadiável modificar os instrumentos normativos hoje existentes, em nome da segurança da navegação aérea e das vidas humanas em jogo, que são INEGOCIÁVEIS, firmo posição pela necessária continuidade da obediência às portarias e ofícios do COMAER até que novo marco jurídico seja estabelecido.

O todo demonstra a importância de existir efetivo planejamento da atividade estatal na proteção à navegação aérea. O

fortalecimento do Ministério da Defesa facilitaria em muito alcançar esse desiderato mais prontamente.

5.2.9.2. A repartição de receitas das tarifas aeroportuárias

Preliminarmente, informo que neste item será necessário fazer continuadas remissões a assuntos tratados no item anterior.

O relatório da unidade técnica que efetuou o levantamento de auditoria diz o seguinte:

VII.I.II. Das Formas de Arrecadação e Repasse dos Recursos

103. A Portaria n. R-815/GM4/1998, de 29/12/1998 (fls. 180/181, Anexo I) dispôs sobre os programas que visavam à eficiência e ao aprimoramento da operação, manutenção e infra-estrutura de suporte à navegação aérea e às atividades de controle do espaço aéreo. Em seu art. 2º, determinou que o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) era o órgão responsável pela coordenação geral e controle dos programas de aplicação dos recursos arrecadados a partir das tarifas TAN, TAT e do ATAERO correspondente. Já o art. 4º definiu que os recursos auferidos em função dessas tarifas seriam arrecadados pela INFRAERO e recolhidos à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica – SEFA.

104. Dessa forma, a partir das determinações dessa Portaria é que se verifica a responsabilidade da INFRAERO como agente arrecadadora dos recursos do Sistema Unificado de Arrecadação e Cobrança das Tarifas Aeroportuárias e das de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação em Rota

(SUCOTAP). Por fim, o art. 5º dispôs que o Ministro de Estado da Aeronáutica poderia destinar à INFRAERO uma parte desses recursos recolhidos em proveito do Sistema de Proteção ao Vôo da Aeronáutica.

105. Em complemento à normatização efetuada, o art. 1º, da Portaria nº R-817/GM4/1998, de 29/12/1998 (fls. 182/183, Anexo I), autorizou a INFRAERO a reter 8% (oito por cento) de toda a arrecadação realizada mensalmente pelo SUCOTAP, a título de taxa de administração. Tal percentual deveria ser distribuído da seguinte forma:

- 8% - INFRAERO;
- 40% - Fundo Aeronáutico;
- 52% - Departamento de Aviação Civil - DAC.

106. A Portaria nº R-817/GM4/1998 foi revogada em 22/11/2005 pela Portaria nº R-1058/GC5, que manteve o percentual de 8% cento (oito por cento) como aquele a ser retido pela INFRAERO em vista da operação do SUCOTAP e alterou a destinação destes valores retidos, a saber:

- 8% - INFRAERO;
- 69% - Fundo Aeronáutico;
- 23% - Fundo Aerooviário.

107. Dessa forma, as Portarias n. R-815/GM4/1998 e R-1058/GC5/2005 são os normativos que definiram:

- o Estado-Maior da Aeronáutica – EMAER como órgão responsável pela coordenação geral e controle dos programas de aplicação dos recursos decorrentes das tarifas TAN, TAT e do ATAERO relacionados;

- a INFRAERO como agente arrecadadora das tarifas de navegação aérea – TAN, TAT e ATAERO;
- o percentual de 8% (oito por cento), a ser retido pela INFRAERO em face de sua atuação como operadora e mantenedora do SUCOTAP; e
- a forma de distribuição dos recursos decorrentes dessa retenção.

108. Em continuidade à regulamentação, a SEFA elaborou, em 1999, o Estudo n. R-001 (fls. 184/188, Anexo I) que propôs recomendações com vista a partição dos 92% (100% - 8%) restantes dos recursos provenientes da arrecadação das tarifas TAN, TAT e ATAERO.

109. O Estudo n. R-001/SEFA/1999 teve como referência a execução orçamentário-financeira dos órgãos afetos ao SISCEAB no exercício de 1998. Também a INFRAERO foi ouvida quanto as suas despesas, a qual, por meio de fax de sua presidência da empresa, de 7/1/1999, informou que, àquela época, seus custos operacionais e não operacionais montavam aproximadamente R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais). Dessa forma, em face dos dados repassados pela INFRAERO, a SEFA consignou, no item 4.3.1 do Estudo n. R-001 (fl. 186, Anexo I), que a partição dos recursos decorrentes da cobrança das tarifas TAN e TAT deveriam considerar essas despesas da INFRAERO, de forma a se destinar o montante de R\$ 90.000.000,00 para a empresa.

110. As recomendações constantes do Estudo n. R-001/SEFA/1999 foram aprovadas pelo EMAER, o qual, por meio do Ofício nº 01/EMAER/R-081, de

26/01/1999 (fls. 189/190, Anexo I), informou à INFRAERO que, preliminarmente, a participação dos recursos advindos da arrecadação das tarifas TAN, TAT e ATAERO dar-se-ia da seguinte forma:

“2.1 No tocante à Portaria nº R-815/GM4/98 (Art. 1º), a INFRAERO depositará os recursos financeiros arrecadados correspondentes às **Tarifas PAN/PAT**, no Fundo Aeronáutico, de acordo com o Art. 4º da citada Portaria, retendo na Empresa até 41% (quarenta e um por cento) da arrecadação mensal, não ultrapassando, no mês o montante de R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) e no ano, o valor de **R\$ 90.000.000,00** (noventa milhões de reais).

2.2 No que diz respeito aos recursos referentes ao Parágrafo único, do Art. 1º Portaria nº R-815/GM4/98 – “**Adicional das Tarifas PAN/PAT**” – A INFRAERO depositará no Fundo Aeronáutico, o total arrecadado (100%).”

111. Com vistas à elaboração dos procedimentos e parâmetros definitivos a serem adotados para a distribuição e arrecadação desses recursos, dispôs o Ofício nº 01/EMAER/R-081 que:

“4 Na oportunidade, transmito a V. Exa as seguintes recomendações complementares, também aprovadas pelo Ministro da Aeronáutica:

a) O DAC, DEPV, CISCEA e INFRAERO deverão reformular os seus planejamentos para 1999, dentro das limitações aprovadas, enviando-as ao EMAER, até o dia 19 FEV 99, para aprovação;

b) O EMAER estabelecerá um Grupo de Trabalho – GT para propor as instruções

relativas às sistemáticas previstas nos Art. 2º das Portarias nº R-815 e R-816/GM4/98, com aplicação para o ano de 2000;

- c) No planejamento de gastos para o exercício financeiro de 2000 deverão ser considerados os mesmos valores estipulados para 1999, a princípio;
- d) A INFRAERO enviará trimestralmente ao EMAER, para controle dos programas de aplicação dos recursos de que tratam as Portarias nº R-815 e R-816/GM4/98, os relatórios da evolução físico-financeira dos respectivos programas;
- e) A cada quadrimestre, sob a presidência do EMAER, reunir-se-á o GT de acompanhamento, composto por representantes do COMGAP, DAC, SEFA e INFRAERO, para avaliação e outras medidas que se façam necessárias;
- f) Os casos omissos deverão ser submetidos ao EMAER para análise e posterior decisão do MINIAER, se for o caso.” (grifo nosso)

112. Assim, verifica-se que o Ofício n. 01/EMAER/R-081/1999 dispôs sobre providências preliminares, que visavam à partilha dos recursos das tarifas TAN, TAT e ATAERO, uma vez que, conforme citado no item supra (4.b), esses critérios e percentuais deveriam ser revistos e propostos em definitivo por Grupo de Trabalho que seria instituído pelo EMAER. Esse entendimento é corroborado pelo contido no Ofício n. 001/SUCONT/R-0142, de 15/4/1999 (fl. 191, Anexo I), da Subsecretaria de Contabilidade da SEFA, quando da resposta a questionamento formulado pela INFRAERO, a

saber:

“a) Para as “retenções mensais de que tratam os item “2.1” e “2.3” do Ofício Nº 01/EMAER/R-081, de 26/01/99, poderão ser considerados os seguintes percentuais, relativos às arrecadações do mês de referência:

a.1 Tarifas PAN/PAT = 41% (quarenta e um por cento)

(...)

Os percentuais restantes (...) deverão ser recolhidos à SEFA, de acordo com as orientações já de conhecimento dessa Empresa, inclusive com o envio dos demonstrativos das arrecadações realizadas no mês.

b) Não obstante o acima exposto, permanecem em vigor os limites de quantitativos definidos para o exercício de 1999, relativos às retenções nessa Empresa:

b.1 Tarifas PAN/PAT = R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais)” (grifo nosso)

113. Contudo, da análise dos documentos e informações disponibilizadas, constata-se que a sistemática de distribuição dos recursos arrecadados em face das tarifas TAT, TAN e ATAERO é regrada ainda hoje pelo que determinou o Ofício nº 01/EMAER/R-081/1999, não havendo instrumentos posteriores que tenham alterado essa forma de repartição dos recursos.

114. Inclusive, em esclarecimentos da INFRAERO (fls. 261/262, Anexo I) à essa equipe de auditoria, tal empresa fez referência ao Ofício nº 01/EMAER/R-081/1999, como determinante do *quantum* que

deveria ser repassado à SEFA e quanto ela poderia reter em seus cofres, o que atesta a contemporaneidade do disposto no citado Ofício.

O COMAER contrasta as conclusões do órgão técnico de contas na Informação nº 002/SUFIN-1/2007, de 6 de junho de 2007, que encaminhou a esta CPI e ao TCU, segundo noticia o próprio documento.

Como foi demonstrado, a Aeronáutica afirma que apenas manteve a prática desde sempre adotada na definição da repartição dos recursos da TAN e da TAT.

Relembrando, o Decreto-lei nº 1.896, de 1981:

- criou as tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota (TAN e TAT);
- conferiu ao Ministério da Aeronáutica ou a entidade especializada da Administração Federal indireta, vinculada àquele órgão, a responsabilidade pela prestação dos serviços;
- atribuiu ao Ministério da Aeronáutica ou a entidade especializada da Administração Federal indireta o processamento e a cobrança das tarifas;
- determinou que as tarifas “serão aprovadas pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, mediante proposta de órgão competente do Ministério da Aeronáutica”;

O Ofício 01/EMAER/R-081, de 1999, com base na Portaria R-815/GM4/1998, definiu **três parâmetros** para definir o valor máximo que a INFRAERO poderia reter do total arrecadado com as tarifas TAN e TAT, sobre os quais observo:

- a)* foi conferida à INFRAERO a possibilidade de reter, **no**

máximo, 41% da arrecadação a cada mês;

b) o percentual de 41% aplicado sobre a base de arrecadação mensal **não poderia**, no entanto, **ultrapassar um valor monetário absoluto: R\$ 7,5 milhões ao mês;**

c) se, e somente se, **em todos os meses do ano** fosse atingido o teto de retenção de R\$ 7,5 milhões, **a INFRAERO poderia chegar a reter R\$ 90 milhões** ($12 \times R\$ 7,5 \text{ milhões} = R\$ 90 \text{ milhões}$).

É curial que o estabelecimento de um limite anual de retenção é virtualmente desnecessário, porquanto esse está obrigatoriamente vinculado ao limite mensal de R\$ 7,5 milhões. A retenção de R\$ 90 milhões somente ocorrerá quando também ocorrer retenção no limite máximo a cada mês. Por conseguinte, chego à conclusão de que **não há falar exclusivamente no limite percentual, mas da conjugação dele com o limite de valor absoluto mensal, e, via de conseqüência, com o limite de valor absoluto anual.**

Conforme foi ressaltado anteriormente, o Ofício 01/EMAER/R-081 não teve prazo de vigência adstrito ao exercício de 1999. Apenas foi definido que, em caso de derivada de alterações no comportamento das arrecadações ou em óbices relativos aos créditos orçamentários, seria possível fazer adequação dos valores nele definidos.

O Ofício 011/2SC/1605/1999, que revogou o Ofício 01/EMAER/R-081, passou a ditar as seguintes limitações à retenção das tarifas TAN e TAT pela INFRAERO: **reter até 41% da receita das tarifas de cada mês, desde que não ultrapasse R\$ 9 milhões no mês e que a retenção total do ano não extrapole R\$ 108 milhões.**

O último ato normativo editado para regular a retenção de parcela da TAN e da TAT pela INFRAERO foi o Ofício

011/2SC/1605/1999, e está vigente. Portanto, hoje é a norma a ser obedecida.

5.2.9.3. Retenção de receitas das tarifas aeroportuárias pela INFRAERO

O TCU alerta para o descumprimento pela INFRAERO dos normativos atualmente vigentes.

Pelos cálculos da Corte de Contas, desde 2000, a INFRAERO teria deixado de repassar ao Comando da Aeronáutica a soma de R\$ 582,37 milhões.

Conforme excerto do relatório da unidade técnica do TCU:

VII.III.III. Da retenção dos recursos das tarifas de navegação aérea - TAN e TAT.

149. Trata-se de indício de irregularidade na atuação da INFRAERO quanto à retenção dos recursos decorrentes da arrecadação das tarifas de navegação aérea - TAN e TAT.

150. No que se refere às tarifas da navegação aérea, salienta-se que os valores retidos pela INFRAERO e por ela repassados ao COMAER; já líquidos da retenção de 8% prevista no art. 1º da Portaria n. R-1058/GC5/05, devidos à INFRAERO, pelo fato desta administrar o SUCOTAP; foram os descritos a seguir:

Valores em R\$ milhões							
Destinação dos recursos arrecadados a partir da cobrança das Tarifas de Navegação Aérea, exclusive ATAERO e retenção de 8% feita pela INFRAERO referente a taxa de administração do SUCOTAP							
Órgãos	Exercício						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (valores arrecadados e repassados até agosto)
Retido pela INFRAERO	140,61	130,40	155,50	255,85	185,35	202,48	142,18

Repassado ao COMAER	229,88	193,20	227,20	258,01	237,78	240,15	189,32
Total	370,49	323,60	382,70	513,86	423,13	442,63	331,50

Fonte: Anexo ao Despacho nº 162/DFCT/2006 (fls.248/254, Anexo I)

151. Da tabela acima, conclui-se que os montantes disponibilizados à INFRAERO e ao COMAER perfizeram os seguintes percentuais:

Valores em %							
Destinação dos recursos arrecadados a partir da cobrança das Tarifas de Navegação Aérea, exclusive ATAERO e retenção de 8% feita pela INFRAERO referente a taxa de administração do SUCOTAP							
Órgãos	Exercício						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Retido pela INFRAERO	37,95	40,30	40,63	49,79	43,80	45,74	42,89
Repassado ao COMAER	62,05	59,70	59,37	50,21	56,20	54,26	57,11
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

152. A prevalecer as disposições previstas no Ofício n. 01/EMAER/R-081, de 26/01/1999, para os anos posteriores a 1999 e comparando-as aos dados constantes das duas tabelas acima, verifica-se que a INFRAERO não atentou para os percentuais e tetos estabelecidos para a retenção dos recursos devidos pela cobrança das tarifas TAN e TAT. O teto de R\$ 90.000.00,00 não foi observado em todos os exercícios, já o percentual de 41% foi ultrapassado nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006.

153. Diante do indício de irregularidade apontado, esta equipe, por meio do Ofício de Requisição n. 09-981/2006 (fl. 37), instou a INFRAERO a se manifestar sobre o assunto, a qual, mediante a CF n. 21.1124/DFFI/(FIGT)/2006 (fls. fl. 339/340, Anexo I), respondeu nos seguintes termos:

“No entanto, para as retenções das Tarifas de TAN/TAT não foram estipulados valores para os exercícios

posteriores a 1999.

Por oportuno, encaminhamos cópia dos documentos Ofício nº 165/CMT/1979, de 13/12/2000, Ofício nº 008129/GABINETE, de 28/12/2000 e CF nº 0069/PR/2001, de 5/1/2001. Neste último, a empresa, após solicitada, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da Defesa, a examinar e tecer considerações sobre decisões propostas pelo Comando da Aeronáutica, a respeito da distribuição dos recursos arrecadados com as Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea (TAN), de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádios e Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo (TAT) e seus respectivos Adicionais, bem como do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), informa, peremptoriamente, que “os interesses da INFRAERO serão profundamente afetados, com a redução de parcelas expressivas de suas receitas”.

Informa, ainda, que “o assunto é complexo, envolve inúmeros aspectos que precisam ser considerados, principalmente sob a ótica empresarial da INFRAERO”. Assim, não obstante esta Empresa, à época, ter sugerido reuniões técnicas entre seus representantes e do Comando da Aeronáutica, (...) o assunto não evoluiu, razão pela qual manteve-se o percentual de retenção de 41%, sobre a arrecadação mensal e sem quaisquer limites.”(grifo nosso)

154. Os esclarecimentos da INFRAERO indicam que, para os anos seguintes a 1999, não houve regulamentação expressa a respeito da matéria. Assim, em uma análise preliminar, os limites estabelecidos no Ofício n. 01/EMAER/R-081, de 26/1/1999, deveriam ter sido observados nos anos seguintes.

155. Cumpre relembrar que, nos termos do art. 5º, da

Portaria n. R-815/GM4/1998 (fls. 180/181, Anexo I), o Ministro de Estado da Aeronáutica poderia destinar à INFRAERO parcela dos recursos financeiros provenientes das tarifas TAN e TAT em proveito do Sistema de Proteção ao Vôo da Aeronáutica. Assim, verifica-se que a retenção, por parte da INFRAERO, de parcela dos recursos decorrentes da cobrança de tais tarifas era concessão do Comando da Aeronáutica e não fração devida àquela empresa.

156. Dessa forma, diante das informações prestadas pela INFRAERO, transcritas no item 153, há indícios de que a retenção, por parte da empresa, não limitada aos percentuais e tetos estabelecidos no Ofício 01/EMAER/R-081, foi efetuada sem o devido respaldo normativo desde 2000, resultando em transferências para o COMAER em montantes menores do que o previsto. Assim, considerado o teto de R\$ 90.000.000,00 anuais, estabelecido no item “2.1” do Ofício n. 01/EMAER/R-081/99 e os valores retidos pela INFRAERO, verifica-se que, desde 2000, esta pode ter deixado de repassar R\$ 582,37 milhões àquele comando, conforme tabela a seguir:

Valores em R\$ milhões

Diferença entre a retenção prevista no item 2.1 do Ofício n. 01/EMAER/R-081/99 e a efetuada pela INFRAERO							
Exercício							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (valores arrecadados e repassados até agosto)
Retenção INFRAERO	140,61	130,40	155,50	255,85	185,35	202,48	142,18
Teto	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	630,00
Diferença	50,61	40,40	65,50	165,85	95,35	112,48	52,18
							582,37

Obs.: Valores reais não considerados juros e correções monetárias eventualmente aplicáveis

157. Deve-se ressaltar que, ainda que prevaleça o entendimento de que a retenção de 41% deveria ter sido

efetuada, sem o estabelecimento de teto anual, também se verificará que, nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006, tal percentual foi superado, conforme tabela a seguir:

Item	Descrição	Exercício			
		2003	2004	2005	2006 (valores arrecadados e repassados até agosto)
a	Itens				
b	Recursos retidos (%)	49,79	43,80	45,74	42,89
c	Percentual utilizado pela empresa (%)	41,00	41,00	41,00	41,00
d	Diferença (%): $(b - c)$	8,79	2,80	4,74	1,89
e	Total Arrecadado (R\$ milhões)	513,86	423,13	442,63	331,50
f	Retenção excedente (R\$ milhões) $(e \times d)$	45,17	11,85	20,98	6,27

Obs.: Valores reais não considerados juros e correções monetárias eventualmente aplicáveis

158. Com isso, vê-se que a INFRAERO não observou nem o que ela mesmo havia determinado para a retenção desses recursos. Considerando-se que os 41% poderiam ser aplicados, sem a imposição de tetos anuais, constata-se que, nos exercícios de 2003, 2004 e 2005, o montante retido indevidamente pela INFRAERO foi de R\$ 78 milhões.

159. Não menos relevante é a postura do COMAER, visto que, em entrevista com gestores da SEFA, foi informado que, após a desvinculação da INFRAERO daquele Comando, este não mais realizou procedimentos tendentes ao atesto da legitimidade e exatidão dos valores repassados.

160. Já no que tange ao Ministério da Defesa, não foram fornecidos a esta equipe de auditoria documentos ou justificativas para a ausência de posicionamento quanto ao Ofício n. 165/CMT/1979, de 13/12/2000 (fls. 341/343, Anexo I), do Comando da Aeronáutica, quando este propôs a repartição dos recursos das tarifas TAN e TAT na razão de 64% para o COMAER e 36%

para a INFRAERO.

161. Finalmente, ante a análise efetuada, verifica-se a existência de indícios de que a INFRAERO tenha retido recursos, decorrentes da cobrança das tarifas TAN e TAT, em percentuais e valores maiores daqueles previstos no Ofício n. 01/EMAER/R-081/1999.

O Comandante da Aeronáutica negou o descumprimento dos atos normativos aplicáveis à distribuição das receitas e afirmou que haveria um documento que respaldaria a retenção pela INFRAERO de valores superiores a R\$ 90 milhões por ano. A Aeronáutica encaminhou a esta CPI documentos para corroborar a assertiva do brigadeiro Saito. No entanto, a análise dessa documentação revela que se trata da mesma a que o TCU teve acesso, levando-me à mesma conclusão a que chegou a Corte de Contas: a INFRAERO reteve recursos decorrentes da cobrança das tarifas TAN e TAT em percentuais e valores superiores ao que poderia.

Em seu relatório, os analistas do TCU informaram que entrevista com gestores da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA) revelou que “após a desvinculação da INFRAERO daquele Comando, este não mais realizou procedimentos tendentes ao atesto da legitimidade e exatidão dos valores repassados”.

Ouvido nesta CPI, o comandante da Aeronáutica negou essa informação. Todavia, em face dos consistentes dados apresentados no excelente trabalho feito pela equipe de fiscalização do TCU, inclino-me a considerar mais fidedigno o achado de sua equipe. A negativa do brigadeiro Saito não veio com os documentos que demonstrassem o efetivo acompanhamento e fiscalização da arrecadação das tarifas pelo COMAER. O que se espera do COMAER não é receber relatórios da INFRAERO, mas de realmente proceder à fiscalização da arrecadação de

recursos que, no fim das contas, cabe ao SISCEAB.

Segundo a INFRAERO, consoante disposto no recente Ofício nº 11.405/PR(DF)/2007, de 6/6/2007, a retenção anual de 90 milhões de reais, referente à arrecadação das Tarifas de Navegação Aérea, só foi devida no exercício financeiro de 1999. Nos anos subseqüentes, adotou-se o percentual de 41%, sem quaisquer limites.

Por seu turno, o Comando da Aeronáutica contesta o trabalho do TCU, mediante o Ofício n.º 25/Cmt-627, de 6/6/2007, alegando não haver repasse indevido, por se tratar de “entendimentos estreitos havidos entre os órgãos envolvidos – Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica e INFRAERO – decidiu-se pela manutenção do percentual de 41% para a INFRAERO, visto que era necessário à manutenção de suas atividades ligadas à Proteção ao Vôo, bem como considerou-se também que a manutenção dos 59% para a Aeronáutica, dada a curva crescente de arrecadação demonstrada nos últimos anos, não obstaria os planos de custeio e investimento no Sisceab.”

O TCU, contatado por este Relator, considerou não assistir razão ao Comando da Aeronáutica ou à INFRAERO, pois tais afirmações são amparadas em nada, no vazio, em supostos entendimentos que não foram reduzidos a termo, incapazes, portanto, de sustentar atuação diversa da INFRAERO no que respeita à retenção questionada.

Ao gestor público só é lícito atuar dentro dos contornos delineados pela legislação e normativos vigentes. Portanto, não se pode admitir que a conduta do administrador público se afaste das normas legais que regem a matéria orçamentária e financeira, em particular, das que tratam das retenções das tarifas objeto dessa análise.

Ao orientar o cumprimento do estabelecido na Portaria R-

815/GM4, de 29/12/1998, o Ofício nº 1/EMAER/R-81, de 26/1/1999, não sugere dúvidas quanto à retenção máxima permitida das tarifas TAN/TAT, por parte da INFRAERO, no percentual de 41% da arrecadação mensal, não ultrapassando, no mês, o montante de R\$ 7,5 milhões e, no ano, o valor de R\$ 90 milhões.

Em 14/4/1999, a INFRAERO, por meio do Ofício nº 1.832/DF/DFTC/99, solicitou a exclusão dos limites para retenção mensal das tarifas TAN, TAT e ATAERO. Contudo, o Of. nº 1/Sucont/R-142, de 15/4/1999, manteve os exatos termos do Ofício nº 1/EMAER/R-81, de 26/1/1999, denegando o pedido feito por aquela empresa.

Em 27/10/1999, por meio do Ofício 011/2SC/1605/1999, o chefe do Estado-Maior da Aeronáutica autorizou a majoração da retenção anual das referidas tarifas para o valor máximo de R\$ 108 milhões, desde que obedecidas as seguintes limitações: *i*) máximo de 41% da arrecadação verificada no mês; *ii*) montante mensal não superior a R\$ 9 milhões.

Em 13/12/2000, o comandante da Aeronáutica encaminhou o Ofício nº 165/Cmt/1979 ao Ministério da Defesa, propondo que os recursos provenientes das arrecadação das tarifas TAN/TAT seriam melhor empregados se destinados à razão de 36% à INFRAERO e de 64% ao DEPV/CISCEA.

A reação da INFRAERO foi quase que instantânea, mas limitou-se a propor ao Ministério da Defesa a realização de reuniões técnicas entre o Comando da Aeronáutica e aquela empresa para se discutir os impactos a serem por ela sofridos diante da concretização da sugestão apresentada por aquele Comando Militar.

O TCU avaliou que as alegações da Aeronáutica e da

INFRAERO não lograram avançar além do que já havia sido relatado, tendo ficado patente a imutabilidade da norma que disciplina a matéria, a Portaria R-815/GM4, de 29/12/1998.

Permito-me discordar do órgão de contas, pois a Portaria R-815/GM4 não estabeleceu limites percentuais ou de valor. Esses parâmetros foram determinados em ofícios, por conta de delegação contida na indigitada portaria. Como foi demonstrado, o Ofício vigente é o 011/2SC/1605/1999.

Com base nos valores informados pela própria INFRAERO e no normativo que, para o TCU, rege a divisão das tarifas arrecadadas: a Portaria R-815/GM4, de 29/12/1998, o órgão conclui que a INFRAERO não atentou para os percentuais e tetos estabelecidos para a retenção dos recursos devidos pela cobrança das tarifas TAN e TAT. O teto de R\$ 90 milhões não teria sido observado em todos os exercícios, já o percentual de 41% teria sido ultrapassado nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006.

Ante os indícios de irregularidade apontados, a equipe da 3^a Secretaria de Controle Externo (Secex) daquele Tribunal, por meio do Ofício de Requisição nº 09-981/2006, instou a INFRAERO a se manifestar sobre o assunto, a qual, mediante a CF nº 21.1124/DFFI/(FIGT)/2006 (fls. fl. 339/340, Anexo I), respondeu nos seguintes termos:

No entanto, para as retenções das Tarifas de TAN/TAT não foram estipulados valores para os exercícios posteriores a 1999.

Por oportuno, encaminhamos cópia dos documentos Ofício nº 165/CMT/1979, de 13/12/2000, Ofício nº 008129/GABINETE, de 28/12/2000 e CF nº 0069/PR/2001, de 5/1/2001. Neste último, a empresa, após solicitada, pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado da

Defesa, a examinar e tecer considerações sobre decisões propostas pelo Comando da Aeronáutica, a respeito da distribuição dos recursos arrecadados com as Tarifas de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea (TAN), de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádios e Visuais em Área Terminal de Tráfego Aéreo (TAT) e seus respectivos Adicionais, bem como do Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO), informa, peremptoriamente, que ““os interesses da INFRAERO serão profundamente afetados, com a redução de parcelas expressivas de suas receitas””.

Informa, ainda, que ““o assunto é complexo, envolve inúmeros aspectos que precisam ser considerados, principalmente sob a ótica empresarial da INFRAERO””.

Assim, não obstante esta Empresa, à época, ter sugerido reuniões técnicas entre seus representantes e do Comando da Aeronáutica, (...) o assunto não evoluiu, razão pela qual manteve-se o percentual de retenção de 41%, sobre a arrecadação mensal e sem quaisquer limites. [g.n]

A Corte de Contas considerou os esclarecimentos da INFRAERO insuficientes para infirmar suas conclusões. Ao contrário, teriam indicado que, para os anos seguintes a 1999, não houve regulamentação expressa a respeito da matéria. Assim, para o TCU, os limites estabelecidos no Ofício 01/EMAER/R-081, de 26/1/1999, deveriam ter sido observados nos anos seguintes.

Na avaliação do TCU, em que pese, nos termos do art. 5º, da Portaria R-815/GM4/1998, o ministro de Estado da Aeronáutica poder

destinar à INFRAERO parcela dos recursos financeiros provenientes das tarifas TAN e TAT em proveito do Sistema de Proteção ao Vôo da Aeronáutica, tal permissivo não autoriza automaticamente a retenção, por parte da INFRAERO, de parcela dos recursos decorrentes da cobrança de tais tarifas, sendo indevidas todas suas retenções acima de R\$ 90 milhões feitas a partir de 2000, porquanto foi efetuada sem o devido respaldo normativo, resultando em transferências para o COMAER em montantes menores do que o previsto.

Seguindo esse raciocínio, a Corte de Contas efetuou o cálculo dos valores que, para ela, foram retidos indevidamente, sem as correspondentes correções monetárias:

Diferença entre a retenção prevista no item 2.1 do Ofício n. 01/EMAER/R-081/99 e a efetuada pela INFRAERO								Valores em R\$ milhões
	Exercício							TOTAL
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ²⁴	
Retenção INFRAERO	140,61	130,40	155,50	255,85	185,35	202,48	142,18	1.212,37
Teto	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	630,00
Diferença	50,61	40,40	65,50	165,85	95,35	112,48	52,18	582,37

Obs.: Valores reais não considerados juros e correções monetárias eventualmente aplicáveis

O TCU cotejou ainda a possibilidade de prevalecer entendimento de que a retenção de 41% deveria ter sido efetuada, sem o estabelecimento de teto anual. Nesse caso, segundo o órgão, também se verifica que, nos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006, tal percentual foi superado, conforme tabela que elaborou:

Item	Descrição	Exercício			
		2003	2004	2005	2006 ²⁵
a	Itens				
b	Recursos retidos (%)	49,79	43,80	45,74	42,89
c	Percentual utilizado pela empresa (%)	41,00	41,00	41,00	41,00
d	Diferença (%): $(b - c)$	8,79	2,80	4,74	1,89
e	Total Arrecadado (R\$ milhões)	513,86	423,13	442,63	331,50
f	Retenção excedente (R\$ milhões) $(e \times d)$	45,17	11,85	20,98	6,27

Obs.: Valores reais não considerados juros e correções monetárias eventualmente aplicáveis

²⁴ Valores arrecadados e repassados até Agosto de 2006.

²⁵ Valores arrecadados e repassados até Agosto de 2006.

O TCU ressaltou que tal retenção levada a efeito pela INFRAERO desde 2000 não observou nem o que ela mesma havia proposto. Se for considerado, apenas a título ilustrativo, a posição da empresa de que os 41% poderiam ser aplicados sem a imposição de tetos anuais, constata-se que nos exercícios de 2003, 2004 e 2005 **continua havendo montante retido indevidamente pela INFRAERO. No caso, R\$ 78 milhões.**

O Tribunal de Contas mantém o entendimento de que a posição adotada pela INFRAERO e ratificada pelo COMAER fere frontalmente princípios básicos que regem a administração pública e permitir tal afronta é abrir grave precedente para a ocorrência de abusos e desvios das mais variadas matizes na atuação do Poder Público. Nesse sentido, bem como na essência dos parágrafos imediatamente anteriores este, coloco-me plenamente alinhado com o órgão técnico de contas.

Diante da combinação entre o exposto no item anterior e neste, a conclusão do TCU de que houve retenção indevida pela INFRAERO de recursos das tarifas TAN e TAT está correta, porém não há como a CPI afirmar, com os dados colhidos até agora, que o valor dessa retenção entre 2000 e agosto de 2006 seja de R\$ 582 milhões ou de outro montante calculado pela Corte de Contas. Isso decorre do fato de que o Tribunal efetuou os cálculos balizado pela retenção de 41% da arrecadação anual, limitada a R\$ 90 milhões/ano. O órgão fez também outros cálculos, considerando o limite de 41% da arrecadação do ano, combinado com o teto de R\$ 108 milhões/ano, bem como pela aplicação exclusiva do limite de 41% da arrecadação anual.

Nenhum dos resultados a que o TCU chegou é rigorosamente correto. A aferição exata do valor retido indevidamente pela INFRAERO

somente será alcançada pela análise das retenções feitas **mês-a-mês**.

Igualmente não é correto o entendimento expresso pelo COMAER na Informação nº 002/SUFIN-1/2007 para defender a inexistência de débito da INFRAERO com aquele comando (na verdade, com a pessoa jurídica União). A Aeronáutica assume que o único critério a ser obedecido para a retenção de parte da receita obtida com as tarifas TAN e TAT é a aplicação sobre a arrecadação anual do percentual exato de 41%, corroborando a posição da INFRAERO.

Antes de concluir, julgo necessário reforçar uma inconsistência na argumentação da Corte de Contas, já levantada neste Relatório. Apesar de a Portaria R-815/GM4/1998 estar vigente, ela não traz limites em termos percentuais ou em valor absoluto para as retenções das tarifas. Essa tarefa, por conta de delegação nela contida, ficou a cargo do EMAER, que a exerceu por intermédio do Ofício 01/EMAER/R-081, de 1999, e do Ofício 011/2SC/1605, do mesmo ano, que revogou tacitamente o primeiro, no que tange à retenção das tarifas, pois lhe é posterior, tem mesma estatura normativa e tratou da matéria de forma diversa.

Novamente ressalto que o engano conceitual cometido pelo TCU, de forma alguma, prejudica a importância de seu trabalho ou a substância das conclusões a que chegou. Ao que parece, a Corte não teve acesso ao Ofício 011/2SC/1605, de 1999.

A despeito de considerar que há necessidade de correções profundas no arcabouço jurídico que rege as tarifas TAN e TAT, conforme tratado nas conclusões deste Relatório, em face do princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, considero a Portaria R-815/GM4/1998 e o Ofício 011/2SC/1605/1999 válidos e vigentes. Exceto pelo Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pelo TCU,

não houve qualquer contestação à higidez e à validade desses atos. Portanto, o critério de repartição da arrecadação das tarifas TAN e TAT definido no Ofício 011/2SC/1605/1999 é o que deve ser seguido.

Reipo que, por essa metodologia, à INFRAERO é permitido reter somente até 41% da arrecadação mensal das referidas tarifas. Todavia, essa retenção está limitada a R\$ 9 milhões/mês e ao teto de R\$ 108 milhões/ano. Não resta dúvida de que hoje, pelos normativos vigentes, há três parâmetros a serem respeitados.

Explicando em detalhe, para que não reste dúvida: se os 41% no mês representarem, em valores monetários, soma inferior a R\$ 9 milhões, prevalece o percentual. Caso os 41% no mês alcançarem montante superior a R\$ 9 milhões, o percentual é esquecido e prevalece os R\$ 9 milhões. Exclusivamente nas hipóteses de todo mês prevalecer os R\$ 9 milhões, ou os 41% representarem exatamente R\$ 9 milhões ao mês, é possível ser alcançada a soma anual de R\$ 108 milhões. Só assim.

Caberá ao TCU, em uma das auditorias de conformidade a serem realizadas em decorrência do Acórdão nº 2.420/2006-TCU-Plenário, dimensionar com precisão a retenção a maior feita pela INFRAERO. Essa aferição, não tenho dúvida, deve pautar-se pelos limites e metodologia expressos nos dois parágrafos anteriores.

5.2.9.4. Contingenciamentos orçamentários

O TCU revela o não-atendimento, no orçamento aprovado e executado, das pré-propostas feitas pelo DECEA.

O Tribunal frisou que, mesmo o SISCEAB sendo carecedor de aportes financeiros, “visto que a arrecadação das receitas das tarifas da navegação aérea – TAN, TAT e ATAERO, nos limites que vêm regendo

a repartição destas, não têm sido suficientes para as necessidades do Sistema”, foi o próprio Comando da Aeronáutica, por parte de seu órgão setorial de orçamento, quem efetuou os cortes no pedido de recursos do DECEA.

Ou seja, a despeito de o Departamento, em mais de uma pré-proposta orçamentária, haver alertado que a escassez de elementos humanos e materiais prejudicariam sobremaneira o cumprimento de sua missão institucional, a redução dos montantes solicitados pelo DECEA foi promovida dentro da própria Aeronáutica. Essa constatação ganha especial importância ao se constatar, de maneira trágica, que a prática não teve efeito restrito aos limites institucionais da Força Aérea.

164. Da análise do processo orçamentário das Ações 2923 e 3133 para os anos de 2004, 2005, 2006, e 2007, verifica-se que as propostas apresentadas pelo DECEA têm sofrido regulares ajustes quanto aos montantes solicitados. Segundo Informação n. 004/SUFIN-2/2006, de 27/11/2006 (fls. 207/208, Anexo I), esses ajustes ocorreram conforme descrito na tabela a seguir:

Propostas Orçamentárias elaboradas pelo DECEA e àquelas aprovadas pela SOF						
Ação	Exercício					
	2004			2005		
	DECEA	SIDOR	Diferença	DECEA	SIDOR	Diferença
2923	557,75	335,61	-222,14	488,07	340,02	-148,05
3133	157,35	133,12	-24,23	179,05	155,00	-24,05
Total	715,10	468,73	-246,37	667,12	495,05	-172,10
Ação	Exercício					
	2006			2007		
	DECEA	SIDOR	Diferença	DECEA	SIDOR	Diferença
2923	424,11	366,99	-57,12	437,30	347,35	-89,95
3133	151,31	163,26	11,95	174,06	138,24	-35,82
Total	575,42	530,25	-45,17	611,36	485,59	-125,77

Fonte: Informação n°004/SUFIN-2/2006, de 27/11/2006 (fls. 207/208, Anexo I)

165. Em complemento às informações constantes da tabela acima, destaca-se que o DECEA, por ocasião da

elaboração de sua proposta financeira, informou de forma recorrente quanto à relevância desses recursos para a manutenção e os projetos em curso no âmbito do SISCEAB. As transcrições a seguir apontam para o relatado:

Pré-Proposta Orçamentária 2004 - Ação 2923 (fl. 241, Anexo I)

“Caso tais recursos não sejam alocados na plenitude, a continuidade dos empreendimentos iniciados no exercício de 2002 ficarão prejudicados, com risco de não se corrigir a situação emergencial do SISCEAB”

Pré-Proposta Orçamentária 2005 – Ação 3133 (fl. 227, Anexo I)

“A eventual insuficiência de recursos em 2005, certamente gerará efeitos danosos ao progressivo aperfeiçoamento dos meios e das atividades inerentes ao controle do espaço aéreo brasileiro, situação contrastante, inclusive com as expressivas taxas de crescimento de tráfego aéreo no País, que nos últimos anos vêm apresentando um valor médio de cerca de 8%.

(...)

Sem dúvida, sensíveis prejuízos para o País serão gerados na ocorrência de retardos ou não execução de importantes projetos, os quais, em última análise, visam garantir a máxima segurança possível, para as atividades aéreas, civis e militares, desenvolvidas no espaço aéreo sob a jurisdição do Brasil.”

Pré-Proposta Orçamentária 2006 - Ação 2923 (fl. 228, Anexo I)

“Outras consequências do não atendimento do pleito são:

- atrasos e congestionamentos nos principais

aeroportos do país;

- maior tempo de espera entre pousos e decolagens de um mesmo aeroporto;
- aumento considerável no consumo de combustível de aviação, com reflexos nos acréscimos dos preços das passagens aéreas; e
- diminuição do grau de confiabilidade e oportunidade na prestação de informações aeronáuticas e meteorológicas às aeronaves domésticas e internacionais que cruzam o espaço aéreo brasileiro” (grifo nosso)

166. Salienta-se que as informações constantes do campo “SIDOR” da tabela acima referem-se aos valores estipulados em função dos tetos orçamentários definidos pela SOF, os quais foram mantidos quando dos Projetos de Lei Orçamentária Anual – PLOAs e posteriormente aprovados pelo Congresso Nacional. Sendo assim, constata-se que, ainda durante a fase de planejamento orçamentário já há um ajuste nos créditos a serem disponibilizados para as Ações 2923 e 3133. A justificativa apontada para esse corte já no âmbito do planejamento orçamentário é o fato de os créditos destinados a essas Ações estarem estritamente vinculados à estimativa de arrecadação das receitas decorrentes da cobrança das tarifas da navegação aérea TAN, TAT e ATAERO relacionado, não obstante os alertas do DECEA com relação à importância de que os recursos solicitados fossem aprovados na sua totalidade.

167. A esses ajustes promovidos ainda na etapa de planejamento orçamentário, destacamos que, no ano de 2005, os créditos das Ações 2923 e 3133 foram objeto de contingenciamento, perfazendo um corte de R\$ 59,87 milhões no orçamento dessas duas ações. Assim,

verificando-se somente este exercício, constata-se que, além do corte de R\$ 172,10 milhões, efetuado ainda quando do planejamento orçamentário, também houve restrição no âmbito da execução financeira das referidas Ações. Totalizando-se os dois cortes ocorridos, tem-se uma limitação de R\$ 231,97 milhões.

Praticamente, os valores da proposta orçamentária enviada pelo COMAER e aprovada pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF) foram aprovados nas leis orçamentárias de 2004, 2005, 2006 e 2007. Houve contingenciamento apenas em 2005, em percentual próximo a 12% (doze por cento) das dotações orçamentárias.

Na conclusão do relatório da unidade técnica, o Tribunal é peremptório:

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.

A verificação da dificuldade que o DECEA experimenta para obter recursos orçamentários me leva, mais uma vez, a estranhar a passividade do COMAER, e do próprio Departamento, quanto aos repasses das tarifas feitas pela INFRAERO, feitos na forma como ela bem entendia. Aliás, assim continua.

5.2.10. Insatisfações dos controladores de tráfego aéreo

Vários pontos já foram adiantados no item 4 deste Relatório.

Em depoimento a esta CPI, o sargento Wellington Rodrigues registrou que os problemas enfrentados pelos controladores de tráfego aéreo já haviam sido relatados em 2005 às autoridades envolvidas na segurança e na prestação do controle do tráfego aéreo por meio da *Carta de Brasília*, mediante a qual encaminharam, sem sucesso, uma série de observações e recomendações relacionadas às necessidades da categoria, como a deficiência na formação de supervisores, a incompatibilidade da vida militar com a atividade de controlador de vôo, a falta de atratividade da carreira decorrente dos baixos salários em contraposição à grande responsabilidade com que devem ser exercidas as atribuições. Destaco:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: (...)

Em 2005 nós fizemos a carta de Brasília que vou falar mais à frente e setembro de 2006, na véspera do acidente nós também fizemos um informativo que eu também falarei agora à frente. Essa carta de Brasília, em julho de 2005, ela teve esses objetivos: encaminhar às autoridades envolvidas na segurança e na prestação do controle do tráfego aéreo uma série de observações e recomendações relacionadas às necessidades dos controladores de tráfego aéreo. Uma dessas várias solicitações que nós encaminhamos dizia a respeito ao curso de formação de supervisores. Nós tínhamos uma deficiência muito grande para formação de supervisores na área de controle de tráfego aéreo. Treinamento operacional. Nós já tínhamos levantado a deficiência que nós precisávamos que os nossos controladores estivessem treinando. Incompatibilidade da vida militar com a atividade. Várias vezes nós levamos essas demandas dos controladores porque nós controladores não somos controladores. Nós somos militares e

estamos regidos pela disciplina e pelo estatuto dos militares. Eu como militar, eu tenho que participar de toda a obrigação que é inerente à carreira militar como o serviço armado, formaturas, representações e treinamentos. E quando o controlador ele é dispensado, ele acaba criando atrito com outros sargentos. Por que os outros sargentos têm que tirar e o controlador não têm que tirar? Fora as outras incompatibilidades na questão do trato do homem e da relação. Evasão da mão-de-obra qualificada. Isso em 2005 a gente já estava falando muito sobre isso porque a carreira não é atrativa. O controlador ele vai embora. Ele não fica como controlador. Criação da gratificação por desempenho na atividade. Nós propusemos várias vezes para que diferenciasse o instrutor do supervisor e assim seja. E vários problemas técnicos que eu gostaria de elencar alguns deles. Essa questão da visualização radar ela foi muito comentado na mídia esses tempos. Esse daí foi conhecido pela imprensa como buraco negro. Para nós, eu digo com toda propriedade porque eu trabalhei nesse grupo para poder resolver esse tipo de demanda, esse tipo de deficiência que nós tínhamos, é uma superposição de responsabilidade, que eu vou explicar agora mais à frente.

Quanto ao nível de insatisfação dos controladores de tráfego aéreo e a repercussão na segurança do tráfego aéreo, declarou Wellington Rodrigues:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): É mais seguro voar hoje do que antes do acidente?

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: Eu

não digo isso, não. Porque hoje o nível de insatisfação dos controladores, o nível de... Devido à falta de qualquer diálogo, da falta de qualquer tipo de encaminhamento para a questão dos controladores, hoje o controlador ele vai trabalhar num nível de estresse, um nível de revolta, revolta, muitos controlador trabalham com uma desilusão muito grande, e isso é um fator contribuinte para o acidente.

Mais adiante acrescentou:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: O fator humano. É isso que eu não posso... O homem sempre ele é esquecido. Eu como representante tenho que falar de homens. O homem sempre é esquecido. Equipamento a gente dá dinheiro, conserta. Tudo sempre foi levantado sempre dado condições para o equipamento. Mas, no entanto, o homem ele sempre foi deixado de lado. É o homem que faz o controle de tráfego aéreo. Não é a máquina. Se o homem não for valorizado ele vai trabalhar de uma forma que não tem satisfação, ele não tem comprometimento e eu digo com toda sinceridade porque se tem alguém mais comprometido com a segurança do tráfego aéreo sou eu. Eu tenho prêmio de controlador padrão, eu sou um dos controladores que mais cobra regulamento, que mais proficiência, que mais cobra profissionalização dos nossos controladores. Mas infelizmente eu não vejo esse feedback.

Wellington Rodrigues relatou as dificuldades enfrentadas por esses trabalhadores após o choque entre o Boeing 737 da Gol e o jato

Legacy em 29/09/2006, como a falta de confiança para exercícios das atividades, o grande número de licenças médicas solicitadas e a redução do número de controladores, em determinados setores, de 12 para 4. Outra insatisfação apontada diz respeito ao fato de que, enquanto nos EUA e na Europa o controle do espaço aéreo se dá por camadas, no Brasil, um controlador de vôo controla do solo até o ilimitado, longas distâncias geográficas, diversos tipos de aeronaves com performances e freqüências distintas, o que torna a atribuição extremamente complexa.

O coronel-aviador Eduardo dos Santos Raulino negou haver boicote dos controladores de tráfego aéreo. Afirmou que os controladores não ultrapassam a carga horária definida na legislação, mas que, após o acidente, o nível de tensão de tais trabalhadores aumentou. Defendeu a necessidade de aumento do efetivo do Comando da Aeronáutica, bem como do nível de atuação dos outros setores envolvidos com o tráfego aéreo.

A insatisfação dos controladores foi ressaltada por todos os demais membros da categoria que foram ouvidos nesta CPI. Ora, controladores insatisfeitos e com deficiências de treinamento são uma ameaça significativa à segurança no espaço aéreo brasileiro. Consigno do depoimento de Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU:

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Sr. Senador, eu assisti o depoimento, me parece que do Presidente do Sindicato ou da Associação dos Controladores de Tráfego. Concordo inteiramente com as palavras ditas por sua senhoria na ocasião de que responsabilizar o controlador eventualmente quando ele trabalha em

condições absolutamente impossíveis de estresse, de terem que assumir número de vôos muito superior ao que é recomendado por lei, tanto que quando houve o acidente de uma hora para outra começaram a surgir os atrasos intermináveis, ou seja, o caos surgiu porque a partir daquele momento eles resolveram cumprir lei. E aí os resultados foram atrasos sistemáticos. Ou seja, a equipe técnica constatou o que já era sabido. Não existe equipe de emergência, não existe equipe para suprir eventuais carências.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Deficiências de número.

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: Trabalham muito aquém do que seria o limite recomendado. E a não realização desse concurso público... Por que é que não foi realizado mesmo tendo sido aprovado... Isso aí...

Outra questão é a evasão nos quadros de controladores de tráfego aéreo militares. Um dos problemas detectados pelo TCU, no já referido TC-026.789/2006-9, diz respeito às inúmeras evasões no quadro de controladores de tráfego aéreo militares, seja por motivo de busca por carreiras com melhor remuneração, seja pela diminuição na oferta do número de vagas para essa especialidade em 2005 e 2006, decorrente, entre outros fatores, do aumento de um ano e meio para dois anos no tempo de duração do curso de preparação de sargentos da Aeronáutica, por exigência do Ministério da Educação. Essa diminuição de vagas resultou em uma lacuna de formação de cerca de 80 controladores de tráfego aéreo em julho de 2006, impactando negativamente os quadros do SISCEAB e resultando em diminuição na capacidade operativa do Sistema, com implicações para o número de vôos controlados. Por sua vez, em 2004, 15 controladores de tráfego aéreo foram transferidos para

outros órgãos de controle, com recomposição de apenas cinco operadores, o que gerou a perda líquida de 10 deles.

Em depoimento à CPI, Cláudio Candiota Filho, Presidente da Associação Nacional em Defesa dos Direitos dos Passageiros do Transporte Aéreo (ANDEP), afirmou que embora os controladores de tráfego aéreo não sejam a causa da crise do tráfego aéreo, deveriam ser tomadas medidas para evitar a evasão desses profissionais.

Outro ponto digno de nota é o problema com o idioma inglês. Segundo o Relatório do Ministério Público do Trabalho, a língua oficial do controle de tráfego aéreo é o inglês, de acordo com o estabelecido pela Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, da qual o Brasil é signatário. É necessário, portanto, o conhecimento da língua para o exercício da atividade.

No entanto, um dos problemas identificados pelos controladores de tráfego aéreo no exercício de suas atividades diz respeito exatamente à deficiência de comunicação em inglês. Isso, e o fato de não haver treinamento continuado dos controladores, foi ressaltado no depoimento do sargento Wellington Rodrigues:

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (DEM-GO): Eu pergunto a V.S^a, os controladores são submetidos a treino constante? Eles estão preparados e atualizados para exercer bem essa função? A profissão? A Aeronáutica atualiza?

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES:

Não. Eu em 18 anos aqui em Brasília, treinamento não radar tipo você... O controlador ele fica estão viciado

trabalhar com radar, que o radar ele é uma ferramenta que hoje ela é preciosa. Sem radar nós temos que aumentar a separação de uma aeronave com a outra. Com o radar a gente pode se aproximar. E o controlador ele vai trabalhando tanto com o radar que quando cai o radar ele já está destreinado de fazer esse tipo de operação não radar. Então nós temos uma deficiência muito grande na falta de treinamento, como nós levantamos também e a gente pedia, nesses 18 anos eu fiz dois treinamentos não radares.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES TORRES (DEM-GO): Eu perguntaria também ao senhor. A dificuldade de comunicação especialmente com a língua inglesa não seria um fator que teria contribuído? (...) Os controladores falam bem inglês aqui?

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES:
Não. Não falam bem. A maior dificuldade que além da língua inglesa de estarmos conversando pessoalmente, já tem uma dificuldade. A dificuldade maior é porque a transmissão vem através de uma caixa de alto-falante que muitas vezes vem distorcido, com ruído, com eco, e aí acaba dificultando mais ainda. Vou dar um exemplo rapidamente, Senador, há um tempo atrás uma aeronave americana decolou de São Paulo e na decolagem, já estava nivelado e aeromoça foi fazer o serviço de bordo e a garrafa caiu na cabeça de uma criança. E o piloto falou isso para o controlador que a garrafa havia caído na cabeça de uma criança que ele precisava retornar para fazer o pouso e pediu apoio no solo. A gente quando sai do dia-a-dia, quando sai do padrão, pô, para entender que a garrafa caiu na cabeça da criança... (...) Teve que chamar muita gente para poder entender. Aí corre ali, corre aqui, chama aquele que fez mais tempo

de inglês e vem distorcido ainda.

SR. RELATOR SENADOR DEMÓSTENES

TORRES (DEM-GO): O ministério da defesa oferece esses cursos em inglês? Como é que é? Porque é exigido falar inglês. Como é que é esse curso? Como é que é a prova?

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES: É exigido, mas não para a concurso público para o militar. Para o grupo DACTA civis esse ano foi feito o concurso com um nível, mas um nível bem baixo. Pelo menos teve a cobrança da língua inglesa. Nós fazemos o básico na escola e depois com o decorrer do tempo tem um laboratório, mas que não fazemos efetivamente. Em 2003 o Brasil ficou sabendo que em março do ano que vem nós iríamos fazer um teste como o mundo todo que é o teste de proficiência em língua inglesa e a organização da aviação civil internacional exige o nível 4 e nós iniciamos esse ano na Casa Thomas Jefferson aqui em Brasília paga pelo comando da Aeronáutica o curso de língua inglesa, mas para o ano que vem atingir o nível 4 que nós achamos bastante difícil. E em outras partes de Brasil nós ficamos sabendo que os controladores não tiveram acesso ou estão fazendo via internet o curso.

De fato, a OACI estabeleceu na Emenda nº 164, de 27/11/03, que a partir de 05/03/08 os controladores de tráfego aéreo deverão ser fluentes naquela língua. Atualmente é exigido apenas o conhecimento da fraseologia padronizada nas comunicações, conforme estabelecido no Capítulo 15 da Instrução do Comando da Aeronáutica nº 100-12 – Regras de Tráfego Aéreo, emitida pelo Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA. Em função dessa orientação, os controladores de tráfego aéreo vinculados à Aeronáutica (militares e estatutários) e os

Profissionais de Tráfego Aéreo subordinados à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO – de todo o País estão participando de um Programa de Elevação de Nível na Língua Inglesa, de forma a capacitar-los em verificação a ser realizada em março de 2008 por auditores daquela Organização. As referidas aulas devem ser ministradas dentro do turno de trabalho daqueles.

A partir do fim de outubro de 2006, os controladores de tráfego aéreo passaram a realizar a denominada “operação padrão”, por meio da qual as partidas e chegadas dos aviões foram reduzidas para um ritmo considerado ideal de trabalho. Além disso, os controladores reduziram o número de aeronaves monitoradas simultaneamente.

Segundo declarou o coronel-aviador Marcelo Hecksher²⁶, a “operação padrão” realizada pelos controladores civis que atuam no SISCEAB teve por objetivo mostrar a importância da atividade de controle de tráfego aéreo. Explica que a separação das aeronaves foi aumentada de dois para até dez minutos durante as operações de pouso e decolagem no aeroporto de Brasília (em que é grande o número de conexões), produzindo nas escalas das companhias aéreas um “efeito dominó”. Afinal, o aeroporto de Brasília não podia receber mais aeronaves em seu pátio, por falta de espaço para estacionamento, uma vez que aquelas previstas para decolar não o fizeram, pelo maior espaçamento. Por sua vez, os reflexos dos atrasos provocados atingiram outros aeroportos de grande movimento, que ficaram impedidos de decolar aeronaves com destino a Brasília ou necessitaram aguardar os

²⁶ Texto anexado à representação oferecida pela ANDEP ao Ministério Público Federal em Porto Alegre/RS, requerendo a adoção de medidas urgentes com o fim de apurar as causas, identificar os agentes públicos federais responsáveis pelo caos instalado no sistema de transporte aéreo do Brasil, e reverter o processo de deterioração do sistema de aviação civil brasileiro que vitimou 154 pessoas no acidente entre a aeronave da Gol e o jato Legacy em 29.9.2006.

vôos em conexão que vinham daquele aeroporto. Os problemas se espalharam por toda a malha, agravando-se no dia 31 de outubro, quando os controladores pararam de trabalhar por duas horas.

A insatisfação dos controladores de tráfego aéreo teve seu ápice em 30 de março deste ano, quando militares do CINDACTA 1, em Brasília, e do CINDACTA 4, em Manaus, paralisaram por várias horas suas operações, embora proibidos de fazer greve. Os grevistas somente voltaram ao trabalho após negociarem, por determinação do Presidente Lula, com o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo.

Ao depor na CPI, o tenente-brigadeiro-do-ar registrou ter havido insubordinação e afronta aos valores militares de alguns de seus suboficiais e sargentos controladores, particularmente por ocasião da paralisação de março último.

Em já citado Relatório de Perigo do CINDACTA 4, registra-se a realidade dos controladores naquela localidade (30/11/04):

3) (...) **nenhum controlador possui curso de inglês.** (...) A maioria não tem condições de equacionar um conflito de tráfego aéreo tendo que utilizar a língua inglesa (...).

7) Durante a manhã e a tarde, observamos que **os controladores frequentemente improvisam anteparos com papelões, tábuas e outros acessórios a fim de reduzir a luz do sol incidente diretamente sobre seus rostos**, ofuscando a visão dos operadores com prejuízo da visibilidade em alguns setores.

(...)

13) **Não há nenhum local ou sala de descanso para os operadores** e estes são submetidos à clausura durante todo o turno, sendo permitido somente o acesso ao sanitário.

14) A folga dos operadores é constantemente interrompida por qualquer evento que se apresente.

15) Os Controladores concorrem a escala de 24hs (serviço armado) na UV-SL contribuindo consideravelmente para redução de sua folga, que por vezes chega a três serviços mensais. (...) [sic] [g.n]

6. RECOMENDAÇÕES

Em face de todo o exposto neste Relatório, esta CPI recomenda às autoridades competentes, com o fim de solucionar a crise aérea por que passa o País, as seguintes medidas:

1. Elevação da qualidade dos equipamentos de controle de vôo responsáveis pela aproximação, pouso e decolagem dos principais aeroportos

Um aspecto importante da infra-estrutura aeroportuária é a sua vulnerabilidade a fenômenos climáticos. Uma das principais causas de atrasos e cancelamentos de vôos é o fechamento de aeroportos, em decorrência de neblina ou chuva. Essa vulnerabilidade pode ser superada pela elevação da capacidade dos instrumentos de controle de vôo. Os aeroportos plenamente equipados não deixam de funcionar pela ocorrência de chuvas, neblina ou neve, já que os pousos e decolagens passam a ser realizados por instrumentos. Nenhum aeroporto brasileiro está equipado, entretanto, nesse nível máximo de controle de tráfego aéreo.

2. Diferenciação das tarifas aeronáuticas e

aeroportuárias em função do grau de saturação de cada aeroporto e dos horários de pouso e decolagem

O congestionamento dos principais aeroportos pode ser atribuído, em parte, à ausência de um modelo eficiente de cobrança pelo seu uso. No modelo vigente, vigora uma tabela padronizada de tarifas aeroportuárias, cujos valores não são diferenciados segundo o grau de saturação de cada aeroporto. Uma revisão desses valores, para aumentar os valores pagos nos aeroportos congestionados e baratear as tarifas dos aeroportos ociosos, induziria a demanda para esses últimos, reduzindo o grau de saturação dos primeiros. A elevação dos valores cobrados nos aeroportos congestionados contribuiria, ainda, para financiar as obras necessárias para sua ampliação.

Igualmente importante seria a diferenciação das tarifas em função do horário de uso do aeroporto, de tal modo a onerar mais os vôos em horário de pico. Tal medida constituiria importante incentivo à desconcentração dos horários de vôo, o que, por si só, já contribuiria significativamente para reduzir os congestionamentos existentes.

Cumpre destacar que o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a crise do Sistema de Tráfego Aéreo, instalado em 16 de novembro de 2006, recomendou a “revisão das normas que tratam das tarifas aeronáuticas e aeroportuárias, para adequação das novas necessidades do sistema de aviação civil, por meio da análise das rubricas com destinação vinculada dos recursos dos fundos aeroviário e aeronáutico, buscando o equilíbrio do sistema”. Tal medida depende exclusivamente da ANAC, que tem competência para “estabelecer o regime tarifário da exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte” (art. 8º, XXV, da Lei nº 11.182, de 2005).

3. Adoção do sistema de *slots* nos aeroportos congestionados

Igualmente relevante é a adoção de um modelo eficiente de alocação de horários de pouso e decolagem (*slots*) nos aeroportos saturados. O acesso a esses aeroportos deve ser feito mediante a subdivisão do tempo de acesso às pistas de pouso e decolagem. Cada período de uso da pista constitui um *slot*, que é a unidade de medida da capacidade do aeroporto. O sistema de *slots* contribui significativamente para a racionalização do uso das pistas, uma vez que reduz a concentração de pouso e decolagens nos horários de pico. Como a infraestrutura aeroportuária é dimensionada para esses períodos, resulta daí um uso mais eficiente desse recurso escasso.

A tendência mundial é a constituição de direitos de propriedade sobre os *slots*, que são vendidos pelo Estado e passam a constituir um patrimônio das empresas aéreas.

É urgente a implantação do sistema de *slots* nos aeroportos de Congonhas, Guarulhos e Brasília, que já se encontram saturados e são os principais *hubs* do País. A Resolução nº 2, de 2003, do CONAC, já havia identificado essa necessidade, mas a primeira providência nesse sentido somente ocorreu com a edição da Resolução nº 2, de 3 de julho de 2006, da ANAC, que “aprova o Regulamento Sobre a Alocação de Horários de Chagadas e Partidas de Aeronaves em Linhas Aéreas Domésticas de Transporte Regular de Passageiros, nos aeroportos que menciona, e dá outras providências”.

4. Estímulo à participação dos Estados e Municípios e da iniciativa privada na gestão aeroportuária

No que diz respeito aos novos investimentos em infra-estrutura aeroportuária, diversos depoentes apontaram para a necessidade de se abrir o setor aos Estados e Municípios e à iniciativa privada.

Tal orientação já constava da Resolução nº 11, de 2003, do CONAC:

1.1. Deve ser elaborado o Plano Aerooviário Nacional, promovendo a ordenação os investimentos, de forma a racionalizá-los nos três níveis de governo e estimular a inversão privada.

1.1.1. O Plano deve estimular a construção, exploração e operação de aeródromos públicos pela iniciativa privada, observado o devido processo de homologação.

Também o estudo elaborado pela ANAC e o próprio depoimento de seu presidente à CPI apontam no mesmo sentido.

De fato, de todos os setores da infra-estrutura, o aeroportuário é o que permaneceu mais estatizado ao longo dos últimos anos. Todos os principais aeroportos do País estão sob monopólio da INFRAERO, que é uma empresa pública federal. A única exceção é o Aeroporto de Porto Seguro - BA, que é gerido pela iniciativa privada desde 1994.

Merece destaque, nesse sentido, a visão do Dr. Osires Silva, que depôs no dia 12/06/2007 nesta CPI:

DR. OSIRES SILVA: (...) As projeções de crescimento das operações são realmente fantásticas e trazendo números que nós não estamos habituados a lidar com eles. Os grandes aeroportos sob a tendência de grande

contingenciamento mexendo com massas humanas bastante grandes poderá ser amenizada com aeroportos periféricos, o que nos obriga a caminhar a uma estratégia de proliferação de aeroportos, quer dizer, ao invés de gastar dinheiro em grandes aeroportos concentrados começar a abrir o nosso tráfego aéreo. Eu não sei sabem, mas o tráfego aéreo brasileiro não atinge hoje mais do que 130 cidades no Brasil. Um País com mais de dois mil aeródromos, e com mais de 5.500 Municípios. Quer dizer, não está prestando serviços como nós gostaríamos. Portanto a idéia dos aeroportos periféricos faz enorme sentido. E há uma tendência clara para utilização intensa de aviões menores em grande quantidade de operações. Portanto, o tráfego aéreo muito mais intensificado do que nós temos hoje. De modo que precisamos efetivamente olhar... Nós temos que olhar para o futuro e nos preparamos para que esse impacto possa ser ajustado com níveis de segurança adequado protegendo as vidas humanas que estarão em jogo.

(...)

Eu acredito fortemente que a construção de aeroportos periféricos que possam ser feitos pelo setor privado, operados pelo setor privado, que possam efetivamente ajudar a desconcentração dos aeroportos, dos grandes aeroportos, porque tudo está indicado no mundo hoje que os passageiros, sobretudo os passageiros freqüentes, não gostam mesmo mais de serem limitados nos aeroportos, com problemas de check-in demorado, esperas longas para poder decolar, voarem pesados os ônibus aéreos.

É fundamental, portanto, que se estimule a construção e a

ampliação de aeroportos pelos Estados e Municípios, com recursos próprios ou pela iniciativa privada, inclusive como forma de distribuir melhor a demanda atualmente concentrada nos aeroportos centrais.

Cabe destacar, entretanto, que mesmo os principais aeroportos brasileiros movimentam um número de passageiros muito inferior aos grandes aeroportos internacionais. No ano de 2005, os quinze maiores aeroportos nacionais movimentaram 81.467.623 passageiros. Apenas o Aeroporto de Atlanta, que é o maior dos Estados Unidos, movimentou, no mesmo período, 85.907.423 passageiros, sendo que os quinze maiores aeroportos movimentaram 699.663.535 passageiros, segundo o documento *Demandna na Hora-Pico. Aeroportos da Rede INFRAERO. Vol. 1.*, elaborado pela ANAC.

Com relação aos aeroportos operados pela INFRAERO, constatou-se a viabilidade comercial de concessão à iniciativa privada de pelo menos 11 (onze) unidades, que apresentam uma movimentação superior a 3 (três) milhões de passageiros por ano, quais sejam: Congonhas, Guarulhos, Brasília, Galeão, Salvador, Recife, Santos-Dumont, Porto Alegre, Curitiba, Confins e Fortaleza.

Embora não haja uma lei específica sobre concessões aeroportuárias, nada impede que elas sejam feitas de imediato, sob a égide da Lei n° 8.987, de 1995, que “dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”. A condução desse processo deve ser feita pela ANAC, a quem compete “conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária, no todo ou em parte” (art. 8°, XXIV, da Lei n° 11.182, de 2005).

5. Revisão das linhas aéreas com origem ou destino em aeroportos congestionados

Independentemente da questão de se saber se as irregularidades apontadas pelo TCU na autorização de HOTRANS são de responsabilidade da ANAC ou do antigo DAC, o fato é que há uma saturação de diversos aeroportos e do controle do espaço aéreo.

Nesse sentido, não se pode aceitar a argumentação da Agência no sentido de que ela não teria qualquer responsabilidade na solução dos problemas do tráfego aéreo. A ANAC tem poderes para autorizar e para revogar os HOTRANS. É obrigação da ANAC redimensionar as linhas com origem e destino em aeroportos saturados, a fim de adequar demanda e oferta. Ao contrário do que afirmou o Presidente da ANAC, essa é a solução de curto prazo, que pode produzir efeitos em poucos meses.

Uma solução definitiva dependerá de novos investimentos, que só se viabilizarão ao longo de décadas. A sociedade brasileira não pode suportar, entretanto, o atual estado de saturação, que tende a se agravar e que resulta em rotineiros atrasos e cancelamentos de vôos.

Grande parte dos atrasos e cancelamentos de vôos poderá ser evitada pela redução da demanda atualmente suportada pelo aeroporto de Congonhas, providência que pode ser adotada de imediato pela ANAC.

6. Elaboração e implementação de uma Política Nacional de Aviação Civil e de um Plano Aerooviário Nacional

Necessidade já identificada pelo CONAC em 2003 (Resolução nº 18/2003), pelo Grupo de Trabalho Interministerial de 2006

(item 10 do relatório final) e frisado pelo Presidente da INFRAERO nesta CPI. E para melhor resguardar os interesses da sociedade, e garantir um compromisso institucional sólido, o ideal é que o referido Plano tenha força de lei.

Sobre o tema, esta CPI colheu alertas importantes:

SR. WELLINGTON ANDRADE RODRIGUES:

Antecedentes da crise aérea. Em 1996, nós tivemos uma Audiência Pública na Câmara que se nós trocarmos os nomes dos depoentes e a data, parece que é a mesma coisa que está acontecendo hoje. Nós temos atrasos, problemas de freqüências, problemas de excesso de tráfego, problema de formação e problema de falta de controladores de tráfego aéreo. 1996. Vários documentários foram feitos sobre o controle de tráfego aéreo apresentado nas televisões, com as demandas, com a problemática e a dificuldade que os controladores enfrentavam no seu dia-a-dia. (...)

Essa questão também havia sido objeto de Relatório do TCU em 1996, conforme ressaltou aqui o Dr. Lucas Furtado:

SR. LUCAS ROCHA FURTADO: (...) Eu me permitiria, Sr. Presidente, Srs. Senadores, inicialmente ler um trecho de um Relatório do TCU. Apenas um parágrafo. “Todavia as dificuldades do setor transcendem aos desconfortos nos aeroportos e a impossibilidade de se viajar durante as férias e até mesmo aos preços exorbitantes praticados pelas empresas aéreas, pois a questão da segurança é a que hoje mais preocupa o setor. Não raro chegam notícias a respeito de acidentes no mais das vezes graves causados

por jornadas de trabalho estafante dos tripulantes ou decorrentes da falta de manutenção das aeronaves ou de um sistema de controle aéreo considerado deficiente utilizado acima de sua capacidade de operação”.

Senhores, esse trecho que eu li foi uma auditoria realizada pelo TCU em 1996. Em 1996 o TCU realizou uma auditoria por solicitação do Congresso Nacional no Sistema de Transporte Brasileiro. Envolvendo tanto transporte viário, aquático e aéreo. Então vejam V.Ex^{as}. que a questão não é nova. (...) Porque desde 1996, (...) o TCU já apontava para essas deficiências a partir de um trabalho de auditoria realizada no âmbito do TCU (...).

Uma hipótese que não deve ser desconsiderada, diante da gravidade da crise do setor aéreo nacional, é o restabelecimento das relações de subordinação entre os órgãos que compõem o SISCEAB. É o que trata a recomendação seguinte.

7. Fortalecimento do Ministério da Defesa

Esta medida está intrinsecamente relacionada com a anterior. Para o fortalecimento institucional do Ministério da Defesa, urge que este órgão elabore um plano abrangente para o setor aéreo, indicando os investimentos necessários para a ampliação da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, e coordene a atuação dos órgãos a ele vinculados.

Outrossim, mostra-se premente a centralização do orçamento das três Forças Armadas no Ministério da Defesa, o qual passará a ser responsável por encaminhá-los ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e por negociar eventuais modificações, adotando postura de efetivo comando e coordenação das três Forças.

8. Arrecadação das tarifas aeroportuárias pelo COMAER

Trata-se de uma proposta visando a melhoria da gestão, mas que, diferentemente das demais, considero merecedora da constituição de uma comissão para analisá-la mais profundamente.

O relatório da equipe de analistas do TCU apresentou três sugestões, que foram incorporadas ao Acórdão nº 2.420/2006-TCU-Plenário:

- À INFRAERO, para que faculte ao COMAER o acesso aos dados e sistemas relativos à arrecadação das tarifas TAN, TAT e ATAERO correspondente, na hipótese da inexistência de procedimento dessa natureza;
- Ao Ministério da Defesa, para que, por meio de sua Secretaria de Controle Interno, institua procedimento periódico e específico tendente a averiguar a conformidade dos atos de gestão da INFRAERO relativos às retenções dos recursos decorrentes da cobranças das tarifas TAN, TAT e ATAERO relativos; e
- À Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para que avalie a conveniência e oportunidade de inserir os procedimentos e dados relativos a essas citadas tarifas no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, uma vez tratar-se de recursos públicos, sem a natureza de receita própria, mas sim de tributo que apenas é arrecadado por ente não integrante do Orçamento Fiscal.

As recomendações do Tribunal poderiam ser vencidas caso seja implementada outra, que avalio merecedora de análise.

Preliminarmente, assevero meu alinhamento com o Tribunal quanto à natureza tributária das tarifas TAN, TAT e do ATAERO. A despeito da disposição expressa do Decreto-lei nº 1.896, de 1981, anterior à Constituição de 1988, de que TAN e TAT são preços públicos, considero que as tarifas e o adicional enquadram-se na espécie de tributo taxa, por serem exações impostas em face da prestação de serviço público específico e divisível.

A taxa pertence ao ramo do direito público, no qual vige o princípio da estrita legalidade, enquanto a tarifa situa-se no âmbito do direito privado, regido pelo princípio da autonomia da vontade.

Serviços públicos executados diretamente pelo Estado ou em regime de transferência, que não envolvem ou não se confundem com a atividade empresarial, somente poderão ser remuneradas por meio da instituição de taxas. Os serviços prestados para apoiar e tornar segura a navegação aérea não são expressas do exercício de atividade empresarial pelo Estado. Indubitavelmente, quando presta tais serviços o Estado não exerce atividade econômica. Serviços públicos em sentido estrito não estão ao alcance do regime jurídico de tarifas.

Considerando que compete ao Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) exercer a coordenação geral e controlar os programas de aplicação dos recursos decorrentes das tarifas TAN, TAT e ATAERO, penso que mereceria análise cuidadosa a proposta de tornar o próprio COMAER agente arrecadador. Essa mudança na forma como hoje as tarifas são arrecadadas não prejudica a inclusão da movimentação desses recursos no SIAFI, – *contrario sensu*, facilita – e que haja rigorosa fiscalização periódica e específica pelo controle interno e pelo TCU quanto à conformidade dos atos de gestão do COMAER.

A análise que aduzo seja feita deve levar em consideração

dois aspectos que operam em seu desfavor. Um é o fato de que a INFRAERO é quem tem relacionamento direto e mais estreito com os usuários do sistema aéreo, especialmente nos aeroportos que administra, porquanto também cobra taxas aeroportuárias de praticamente as mesmas pessoas físicas e jurídicas. O outro é relativo à execução forçada de débitos relativos às tarifas. Havendo necessidade de cobrança judicial dos referidos débitos, é mais ágil e efetivo a INFRAERO fazer uso do seu departamento jurídico, com maior *expertise* na matéria, do que, se ocorrer mudança na configuração atual, a Aeronáutica provocar a Advocacia-Geral da União.

9. Separação dos sistemas civil e militar de controle do espaço aéreo quando da implantação do sistema CNS/ATM

No que concerne à segurança no SISCEAB, uma recomendação desta CPI é que seja analisada a possibilidade de separação definitiva dos sistemas civil e militar, ou seja, de controle do tráfego aéreo e defesa aérea. O momento ideal para isso será quando da implantação do sistema CNS/ATM. Quando o sistema estiver plenamente em operação no Brasil – o que se prevê para 2017 –, haverá uma separação natural entre os sistemas de controle aéreo – civil, que será operado por meio do CNS/ATM – e de defesa aérea – militar, utilizando-se o modelo convencional baseado em radares e comunicações.

A preocupação que permanece é se haverá pessoal capacitado para operar o novo sistema e se, com o sistema convencional aplicado eminentemente em defesa aérea, este chegue à obsolescência ou mesmo à inoperância em virtude dos reduzidos – quando não-inexistentes – investimentos em Defesa. Para que isso não ocorra, mister o maior investimento na área de Defesa, em especial para a modernização dos

equipamentos-radares e para o preparo dos novos controladores de vôo.

10. Maior setorização do espaço aéreo brasileiro

Os controladores de vôo ficam responsáveis por áreas geográficas muito extensas, o que afeta o grau de diligência e a capacidade de absorção do tráfego.

O sargento Wellington Rodrigues relatou as dificuldades enfrentadas por esses trabalhadores após o choque entre o Boeing 737 da Gol e o jato Legacy em 29/09/2006, como a falta de confiança para exercícios das atividades, o grande número de licenças médicas solicitadas e a redução do número de controladores, em determinados setores, de 12 para 4. Enquanto nos EUA e na Europa o controle do espaço aéreo se dá por camadas, no Brasil, um controlador de vôo controla do solo até o ilimitado, longas distâncias geográficas e diversos tipos de aeronaves com performances e freqüências distintas, o que torna a atribuição extremamente complexa.

11. Revisão e fortalecimento das rotinas de supervisão e assistência aos controladores de vôo

Os Relatórios de Perigo e RICEA analisados por esta CPI apontam problemas graves de supervisão e assistência nos centros de controle, conforme visto no item 5.2.7.

12. Revisão, modernização e reforço da manutenção dos equipamentos de rádio, radar e de software usados para o controle de vôo

Inúmeros Relatórios de Perigo, de 2003 a 2007, dos quatro CINDACTAs, registram problemas graves com freqüências de rádio, com

sinais de radar e com o software usado para o controle de vôo, conforme visto no item 5.2.7. A situação apurada demonstra flagrante desarmonia com os depoimentos das autoridades da Aeronáutica, que defenderam e garantiram a segurança dos equipamentos do tráfego aéreo. A análise dos Relatórios de Perigo e dos RICEA evidenciam, ao contrário, insegurança e fragilidade operacional. Inclusive os tão-falados “buracos negros”, negados pelo COMAER, estão registrados em alguns relatórios. Há, ainda, vários reportes de perigosas inoperâncias simultâneas de rádio e radar, o que deixa as aeronaves a sua própria sorte.

Os controladores vêm alertando reiteradamente sobre as deficiências técnicas e de equipamento, grande parte das quais ignoradas pelas autoridades. Os reportes são igualmente insistentes no fato de os problemas não receberem a devida atenção.

A presente recomendação inclui ainda a criação de rotinas mais adequadas de análise pelas autoridades das ocorrências de problemas técnicos registradas pelos controladores.

É preciso afirmar que não há, atualmente, motivo para pânico. O sistema é seguro. Necessita, todavia, de vultosos investimentos para que a obsolescência que começa a dominá-lo seja superada.

13. Adequação transitória das condições de trabalho dos controladores de tráfego aéreo militares

Até a separação dos sistemas civil e militar de controle aéreo, quando da implantação do CNS/ATM (Recomendação 9), urge a necessidade de aprofundar a discussão sobre como resolver o problema salarial dos controladores de vôo, uma das razões, no presente momento,

dos freqüentes atrasos de vôo e transtornos dos passageiros nos terminais aeroportuários do Brasil.

Os controladores pleiteiam um aumento salarial que dentro da estrutura militar é impossível ser concedido. É que, na estrutura militar, como é sabido, todos os integrantes de uma determinada graduação ou posto devem ter vencimentos iguais, e não pode um militar de graduação inferior ter vencimentos mais elevados do que um de graduação superior. Como há uma paridade salarial entre as três forças, os sargentos da Marinha e do Exército teriam que ter também seus soldos elevados. Outrossim, dada a rigidez do sistema hierárquico militar, todos os demais postos também demandariam melhoria salarial, o que geraria um efeito dominó.

As duas soluções aventadas pela Aeronáutica são pífias. Uma gratificação, ora batizada de “porcentagem de adicional de compensação orgânica”, geraria os efeitos nefastos citados acima. A outra é ainda menos feliz para solucionar a presente crise, posto que ampliar a chance de ascensão na carreira militar com a possibilidade dos atuais sargentos se tornarem oficiais superiores não satisfaz a sua pretensão salarial. Nem sequer o COMAER tem condições de absorver esses novos quadros, alternativa que também geraria, por sua vez, um efeito cascata.

O que proponho é o estabelecimento de um período de transição, que culminaria na desmilitarização plena a partir da instalação do sistema CNS/ATM. Nesses termos, em relação aos controladores militares, recomendo a observação dos seguintes pontos:

- 1) carga de trabalho mensal, a fim de proibir que a ela se somem outros períodos de atividades distintas da do

controle de tráfego aéreo, como sobreaviso e participação em desfiles militares, o que reduz o período de repouso desses profissionais e interfere no desenvolvimento de suas atividades;

- 2) capacitação profissional habitual, em especial do idioma inglês;
- 3) turnos de escala (7h-15h/15h-23h/23h-7h), ou equivalentes, a fim de evitar sobrecarga de trabalho decorrente da alteração no ritmo biológico.

14. Aumento do efetivo de controladores de tráfego aéreo civis do grupo DACTA

O Ministério Público do Trabalho relatou que estudos oficiais da Aeronáutica indicam a necessidade real de contratação de aproximadamente 600 (seiscentos) controladores para a prestação adequada dos serviços de monitoramento de aeronaves no espaço aéreo brasileiro.

É fundamental, portanto, a criação de cargos de controladores de tráfego aéreo do Grupo DACTA, formando-se, inclusive, quadro reserva. Tais profissionais freqüentam curso de formação com duração menor que o dos controladores militares, o que viabilizará o início de suas atividades em menor espaço de tempo. Além disso, não sofrem os constrangimentos administrativos próprios do efetivo militar, como a conjugação da atividade com as obrigações militares e a questão salarial.

O SISCEAB necessitará de mais controladores civis quando

da implementação do sistema CNS/ATM.

15. Realização de uma auditoria internacional independente no sistema de controle de tráfego aéreo brasileiro

Necessária se faz imediata auditoria no SISCEAB pela Organização Internacional de Aviação Civil (OACI), organização internacional reconhecida pelo Ministério da Defesa para se pronunciar tecnicamente sobre o tema.

16. Alteração da legislação referente à assistência às vítimas de acidentes aeronáuticos e de apoio aos familiares

O acidente ocorrido em 29/09/2006 evidenciou a necessidade de reformulação da legislação referente à assistência às vítimas de acidentes aeronáuticos e respectivos familiares, em especial quanto aos seguintes aspectos:

- a) provisão de assistência médica e psicológica aos familiares das vítimas (incluindo-se nesse rol, cônjuge sobrevivente e parentes até o segundo grau) pelo período que se fizer necessário, o qual será aferido caso a caso. A Portaria 706/DGAG, de 22/07/2005, expedida pelo Diretor-Geral do extinto Departamento de Aviação Civil (DAC) do Ministério da Defesa, prevê a assistência médica e psicológica aos familiares das vítimas e sobreviventes apenas enquanto no Centro de Assistência Familiar;
- b) atualização do valor do Seguro-Reta (Seguro Civil de

Explorador ou Transportador Aéreo), previsto pelo art. 281 do Código de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), e estabelecido na norma RBHA (Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica) nº 47, do extinto DAC, em acordo com o Instituto de Resseguro do Brasil (IRB), por meio do comunicado DECAT 001, de 23.01.1995. O valor está extremamente defasado, em razão da ausência de correção nos últimos dez anos e corresponde, atualmente, a R\$ 14.223,64 por passageiro e R\$ 609,59 por bagagem.

7. ENCAMINHAMENTOS

Esta CPI decide encaminhar cópia do presente Relatório às seguintes autoridades, para as providências cabíveis:

- 1) ao Ministério da Defesa;
- 2) ao Comando da Aeronáutica;
- 3) à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC);
- 4) à Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária (INFRAERO);
- 5) ao Tribunal de Contas da União;
- 6) ao Presidente da CPI congênere da Câmara dos Deputados;
- 7) ao Presidente da Câmara dos Deputados;
- 8) ao Presidente do Senado Federal;
- 9) à Presidência da República;
- 10) à Organização Internacional de Aviação Civil (OACI);
- 11) à Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) e

às principais companhias aéreas nacionais.

Sala das Sessões, 4 de julho de 2007.

Senador Demóstenes Torres
Relator

Senador Tião Viana
Presidente