

Sistema de emissão e controle de Autorização de Voo da Anac (Siavanac)

*Diretoria de Aeronavegabilidade
Agência Nacional de Aviação Civil – Anac*

A iniciativa visa à integração e coordenação das ações entre a Receita Federal (RFB), o Comando da Aeronáutica (Comaer) e a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), permitindo um maior controle da entrada e operação de aeronave estrangeira que esteja realizando transporte aéreo não remunerado em território brasileiro e a extinção do uso de papel nos processos de emissão da Autorização de Voo da Anac (Avanac). O Sistema de emissão e controle de Autorização de Voo da Anac (Siavanac) foi implementado pela Anac, em coordenação com a RFB, em todos os aeroportos internacionais do Brasil e o mesmo é fiscalizado pelo sistema Decolagem Certa (Dcerta) em todas as salas de Serviço de Informações Aeronáuticas (AIS) do Comaer nos aeroportos controlados. A informatização do processo permitiu ao Estado Brasileiro uma verdadeira mudança cultural, integrando organizações governamentais na busca de um melhor atendimento e controle, fortalecendo a fiscalização e o controle das aeronaves, otimizando recursos humanos e financeiros.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

O Decreto nº 97.464, de 20 de janeiro de 1989, na sua Seção III, descreve os procedimentos para formalização da entrada da aeronave estrangeira em território brasileiro realizando transporte aéreo não remunerado (a maioria jatos particulares de empresários ou aeronaves sendo importadas). Cita o referido Decreto que toda aeronave proveniente do exterior, com destino ao Brasil ou em trânsito, fará o primeiro pouso e a última decolagem em aeroporto internacional.

Era competência da antiga Seção de Aviação Civil (SAC), unidade do antigo Departamento de Aviação Civil (DAC) – hoje Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) –, lotada em aeroportos internacionais, comunicar às autoridades de saúde, da alfândega e da polícia o dia e a hora prováveis de chegada de cada aeronave estrangeira no território nacional, só permitindo o prosseguimento do voo depois de satisfeitas, perante essas autoridades, todas as formalidades previstas.

Após o pouso e a apresentação dos documentos da aeronave e da tripulação, ao piloto era concedida uma Autorização de Voo do DAC (Avodac) pelos militares lotados na SAC. Os documentos eram fotocopiados e arquivados em pastas em cada uma dessas seções. De posse desse documento, o piloto solicitava à Aduana, unidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a emissão do Termo de Entrada e Admissão Temporária (TEAT).

Para prosseguir, o piloto apresentava o plano de voo na sala AIS e registrava, no referido plano, o número Avodac.

O controle da saída da aeronave do território brasileiro era precário e várias aeronaves sequer saíam. Outras permaneciam por longo período com falsas autorizações ou com rápidas saídas do território brasileiro por Foz do Iguaçu, por exemplo, e posterior retorno.

Sumariamente, essa seria a caracterização da situação anterior durante toda a existência do antigo DAC.

Entretanto, com a criação da Anac por meio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, foi estabelecido no parágrafo 1º do art. 46 que os militares do Comando da Aeronáutica (Comaer) deveriam retornar àquela Organização no prazo máximo de 60 meses, a contar da data de sua instalação, à razão mínima de 20% a cada 12 meses. Com isso, em março de 2011, ou seja, cinco anos após a data de instalação da Anac, não haveria mais militares nas antigas Seções de Aviação Civil e a Anac não possuía (como ainda não possui) servidores em número suficiente para substituí-los, o que ocasionaria a paralisação da emissão da autorização de sobrevoos, impedindo a entrada de aeronaves estrangeiras em território brasileiro e a consequente crise internacional.

Além desse problema, outros fatores críticos também foram identificados durante a análise da situação, tais como os seguintes.

- a) A sala AIS, unidade do Departamento do Controle do Espaço Aéreo (Decea), não tinha como verificar a autenticidade da autorização emitida pela SAC.
- b) Como não havia coordenação entre os órgãos, aeronaves estrangeiras, após obter a Avodac, decolavam sem passar na Aduana.
- c) Nem todas as Seções trabalhavam 24 horas todos os dias da semana, o que limitava a chegada de aeronave estrangeira em território brasileiro.

- d) Os documentos eram emitidos em papel, não havia qualquer tipo de controle ou comunicação entre os órgãos governamentais, o que permitia que muitas aeronaves permanecessem em território brasileiro por prazos além dos estabelecidos no Decreto 97.464/89.

Descrição da iniciativa e da inovação

Conforme descrito anteriormente, nas seções de aviação civil (hoje postos de serviços da Anac), estavam lotados os militares do Comaer. A maioria dessas seções estavam localizadas em aeroportos internacionais, tais como Boa Vista- RR, Ponta Porã-MS, Tabatinga-AM, Corumbá-MS, etc, sendo que, naquela época, a Anac não dispunha (e ainda não dispõe) de efetivo suficiente de servidores para manter cada Posto de Serviço funcionando normalmente, todos os dias da semana durante 24 horas por dia.

A solução do problema necessariamente passava por uma integração dos órgãos de governo.

Assim, com base no disposto no art. 14 do Decreto 97.464/89, que estabelece ser de competência da Anac e da RFB promoverem os entendimentos necessários ao fiel cumprimento do referido Decreto, coube à Anac a iniciativa de propor à RFB um acordo de cooperação, objetivando o intercâmbio de informações de interesse recíproco e o implemento de ação integrada na concessão e controle de autorizações de voo e do Regime Aduaneiro Especial de Admissão Temporária de aeronaves estrangeiras que estejam realizando transporte aéreo não remunerado. O acordo foi firmado em 10 de março de 2011, a partir de quando o sistema foi implementado.

Atualmente, todo o procedimento é realizado via internet, conforme a rotina a seguir descrita.

- a) O requerente, em qualquer lugar do mundo, entra no sítio eletrônico da Anac (link <http://www2.anac.gov.br/anac/siavanac.asp>) e solicita uma Autorização de Voo da Anac (Avanac).
- b) Ao fazer a solicitação, o requerente anexa ao processo, em formato *pdf*, os documentos da aeronave e da tripulação.
- c) No caso de alguma pendência ou não conformidade, o requerente recebe um *e-mail* informando ser necessário resolvê-la.
- d) Todo o trâmite do processo é acompanhado pelo requerente no link <https://sistemas.anac.gov.br/SACI/SIAVANAC/INFRAERO/ConsultaAVANACCodAcesso.asp>.
- e) Após emitida, a autorização permanece no status AVANAC EMITIDA, o que não autoriza a operação da aeronave estrangeira em território brasileiro, permitindo que o requerente faça a solicitação com bastante antecedência.
- f) Uma autorização somente pode ser validada pela Aduana na data prevista de chegada da aeronave em território brasileiro informada na solicitação da Avanac.
- g) Após o pouso e de posse da Avanac, o piloto se apresenta na Aduana para obter o TEAT.
- h) Caso haja alguma tentativa de decolagem sem a emissão do TEAT, ao se apresentar o plano de voo na sala AIS, o sistema de fiscalização Dcerta emite um alerta ao operador da referida sala, informando que o piloto precisa obter o TEAT junto à Aduana.
- i) Após o registro do TEAT no Sistema de emissão e controle de Autorização de Voo da Anac (Siavanac), a autorização muda para o status AVANAC VALIDADA, permitindo a aprovação do plano de voo.
- j) Durante a permanência da aeronave estrangeira em território brasileiro, é compulsório o registro do número da Avanac no plano de voo, o que facilita a fiscalização em todas as decolagens realizadas.

- k) Ao deixar o território brasileiro, o TEAT é restituído à Aduana, que registra a baixa do mesmo no Siavanac, alterando o status da autorização para AVANAC FINALIZADA, encerrando o processo.
- l) Caso a aeronave permaneça em território brasileiro após a data de validade, o status da autorização altera-se automaticamente para AVANAC VENCIDA, impossibilitando a operação da aeronave.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A ideia de emitir a autorização de sobrevoos eletrônica da Anac via *website* e interagir com a Aduana da RFB para que a mesma fosse validada quando da entrada da aeronave estrangeira em território brasileiro tornou possível uma maior interação entre os setores da Receita Federal e da Anac e a percepção de que era possível otimizar recursos humanos e financeiros.

Se havia qualquer tipo de dificuldade inicial na implementação do processo, a mesma foi rapidamente solucionada pela visualização dos resultados positivos que seriam alcançados com um controle centralizado de todas as aeronaves estrangeiras privadas operando em território brasileiro.

Objetivos da iniciativa

- a) Integração das ações da Anac e RFB quando da entrada de aeronave estrangeira em território brasileiro;
- b) Incremento da fiscalização e maior controle sobre a permanência das aeronaves estrangeiras no Brasil;
- c) Acompanhamento dos processos de importação de aeronaves;
- d) Possibilidade da extinção dos Postos de Serviços da Anac localizados nos aeroportos internacionais;
- e) Solicitação de autorização de sobrevoos via internet em qualquer lugar do mundo; e
- f) Disponibilização pública sobre a situação das aeronaves em território brasileiro.

Público-alvo da iniciativa

- a) pilotos e operadores de aeronaves estrangeiras privadas;
- b) empresas de *handling*;
- c) administração aeroportuária;
- d) Polícia Federal;
- e) Receita Federal; e
- f) Comando da Aeronáutica.

Ações e etapas da implementação

A seguir, um breve histórico da implementação da iniciativa:

- jun/2010 – contatos iniciais com a Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana), da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB);

- jun/2010 – início do desenvolvimento do Siavanac no âmbito da Anac (Superintendência de Tecnologia da Informação - STI);
- nov/2010 – proposta de edição de Resolução da Anac versando sobre o assunto e revisão da ICA 55-35 - Autorização de Voo no Espaço Aéreo Brasileiro, do COMAER;
- dez/2010 – envio de ofício à Receita Federal propondo o acordo de cooperação
- dez/2010 – aprovação da Resolução 178/10 da Anac;
- jan/2011 – edição da ICA 55-35 do Comaer;
- jan/fev/mar/2011 – reuniões com Receita Federal e STI para implementação do acordo e operacionalização do sistema;
- mar/2011 – assinatura do Convenio Anac x RFB e início das atividades; e
- junho/2011 – integração do Siavanac com o sistema de fiscalização Dcerta.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Não houve qualquer custo financeiro para a RFB no desenvolvimento do aplicativo. A Anac desenvolveu o sistema com seus próprios meios. O sistema foi concebido para utilizar a plataforma *web*, permitindo que qualquer usuário possa acessar o sistema; solicitar, receber e imprimir a autorização; e acompanhar todo o trâmite do processo pela internet de qualquer lugar do mundo.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

Segundo dados da Superintendência Executiva e de Planejamento Institucional (SPI) da Anac, no final de 2009 existiam 46 servidores civis e 64 servidores militares lotados nos 21 Postos de Serviços localizados nos aeroportos internacionais. Com o retorno dos militares para o Comando da Aeronáutica, os servidores civis foram disponibilizados para outras atividades e a maioria das atividades dos postos foi encerrada. Atualmente, apenas quatro servidores da Anac realizam o trabalho 24 horas em todos os dias da semana, trabalho este que era feito, anteriormente, sem padronização e controle, por cerca de 110 servidores da Anac em horário comercial e que, às vezes, não atendia às necessidades do usuário ou operador da aeronave estrangeira.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O sistema emite relatórios disponíveis tanto para a RFB como para a Anac. Também é possível identificar, a cada momento, a quantidade de aeronaves estrangeiras operando em território brasileiro.

Na tela a seguir é possível verificar a informação da chegada das aeronaves, assim como a identificação do aeroporto de entrada, tela esta disponível para a RFB, facilitando o trabalho diário da Aduana:

Também é possível identificar a quantidade de aeronaves estrangeiras em território brasileiro diariamente, o que possibilita a realização de operações conjuntas por parte das autoridades brasileiras.

Gráficos podem ser gerados com os dados arquivados no sistema, permitindo o monitoramento das aeronaves e a evolução no controle das aeronaves estrangeiras, controle este que inexistia antes da

implementação do Siavanac. Para entender os dados apresentados a seguir, é necessário esclarecer que toda autorização da Anac muda de status quando certas ações são realizadas, tais como o registro do TEAT pela Aduana. O status de uma autorização pode ser consultado no site da Anac (www.anac.gov.br), no *link* “autorização de sobrevoos e pouso/consulta/confirmação de autenticidade”. Uma Avanac sempre estará em um dos seguintes status:

Avanac Emitida – significa que a Anac analisou os documentos apresentados na solicitação e aprovou a emissão da Avanac. Com a autorização neste status, ainda não está autorizada a operação da aeronave em território brasileiro, conforme disposto no art. 8º do Decreto 97.464, de 20 de janeiro de 1989.

Avanac Validada – significa que a aeronave pousou em território brasileiro, passou pela Aduana e teve o TEAT emitido e registrado no Siavanac. Este status também aparece quando o TEAT e a Avanac são prorrogados. Com a autorização neste status, está autorizada a operação da aeronave em território brasileiro.

Avanac Finalizada – significa que, antes da saída do território brasileiro ou após a emissão da Declaração de Importação (DI), o TEAT foi entregue e registrado pela Aduana no Siavanac, finalizando a autorização da Anac e todo o seu processo de emissão. Com a autorização neste status, não está autorizada a operação da aeronave em território brasileiro.

Avanac Vencida – significa que a aeronave saiu do país e não entregou o TEAT; ou saiu do país, entregou o TEAT e o mesmo não foi registrado pela Aduana no Siavanac; ou foi nacionalizada e não entregou o TEAT para baixa e registro da DI no Siavanac; ou encontra-se irregular no País. Com a autorização neste status, não está autorizada a operação da aeronave em território brasileiro, mas é permitido dar baixa no TEAT.

Avanac Cancelada – significa que a Avanac ou o TEAT foi cancelado por determinação da Anac ou RFB por transgressão à legislação em vigor ou por solicitação do próprio operador ou piloto em comando. Com a autorização neste status, não está autorizada a operação da aeronave em território brasileiro.

Avanac Cancelada por Prazo – significa que, decorridos dois dias úteis após a data prevista de pouso, o TEAT não foi registrado no Siavanac, o que é interpretado pelo sistema como se a aeronave não tivesse pousado em território brasileiro. Com a autorização neste status, não está autorizada a operação da aeronave em território brasileiro, mas está sendo permitido, provisoriamente, registrar o TEAT.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

- a) Com base no Siavanac, foi planejada a Operação Pouso Forçado, realizada pela Polícia Federal no dia 20 de junho de 2012, na qual estima-se que o valor dos tributos federais e estaduais não recolhidos atinja R\$ 192 milhões.
- b) Economia direta para a administração pública sobre material de expediente e a disponibilização de servidores da Anac para outras atividades de fiscalização, com o encerramento das atividades de alguns dos postos de serviços;
- c) Celeridade e comodidade no atendimento ao operador da aeronave estrangeira via internet, a qualquer horário do dia e em qualquer local onde houver acesso à internet;

- d) Redução da possibilidade de corrupção dos processos e de servidores públicos, pela maior transparência do processo e rastreabilidade dos atos e da gestão pública, o que antes era feito de forma individual em cada posto de serviço;
- e) Otimização de recursos humanos, visto que hoje apenas quatro servidores realizam o trabalho de emissão de autorização de voo;
- f) Integração entre organizações governamentais, possibilitando a troca de informações e a realização de operações conjuntas de inteligência para a apreensão de aeronaves;
- g) Maior controle da permanência da aeronave estrangeira em território brasileiro;
- h) Rastreabilidade nos processos de importação de aeronaves;
- i) Constituição de arquivo automático da documentação apresentada no sistema informatizado, sem a necessidade de fotocópias de documentos e arquivos em pastas de papel; e
- j) Incremento dos níveis de segurança de voo pela repressão de operações irregulares ou de operação de aeronaves e tripulação em condições de não conformidade.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Após a implementação do sistema, em março de 2011, foi constatado que algumas aeronaves ainda conseguiam decolar sem que a Aduana tivesse emitido o TEAT ou quando, mesmo emitido, ainda não tivesse sido registrado no sistema. Em meados de junho de 2011, o sistema Siavanac integrou-se com outro sistema de fiscalização da Agência, o sistema Decolagem Certa (Dcerta), sistema que fiscaliza o plano de voo apresentado pelo operador da aeronave, fruto de um acordo de cooperação entre Anac e Comaer. Assim sendo, atualmente, nenhuma aeronave estrangeira consegue decolar sem que o status da autorização no Sistema registre a situação de Avanac Validada.

Fatores críticos de sucesso

Mudanças provocam resistências de toda ordem, visto que se substituem antigos hábitos por outros procedimentos inteiramente novos. Muito mais do que modificar a forma de fazer as coisas, a nova sistemática o fez a partir do uso otimizado das tecnologias de informação. No entanto, a percepção positiva dos servidores de ambas as organizações com os resultados rapidamente obtidos foi fundamental no sucesso do sistema. A situação anterior de total descontrole foi substituída por um sistema eficaz que permitia aos servidores de ambas as organizações, Anac e RFB, tomar decisões mais seguras e precisas.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

A implementação do novo sistema possibilitou maior visibilidade e percepções de como a cultura burocrática ainda permanece com impacto direto nas estruturas organizacionais, refletida principalmente na administração do papel e da assinatura, com todo o seu clássico ritual do poder. Também foi possível perceber a carência de informações e a ausência de um sistema de inteligência de dados das diversas organizações governamentais envolvidas no processo. Tudo era feito sem o devido controle e sem a necessária coordenação. Os atores envolvidos não conversavam entre si e cada organização cuidava do “seu mundo” isoladamente.

O que muda na gestão pública com a integração das organizações? Mais do que a simples troca de experiência, impera o fator motivacional, agregando o sentimento de dever cumprido na percepção de que existe um controle mais efetivo de todo o processo e não apenas uma onerosa, improdutivo e desnecessária burocracia. Migra-se de um sistema obsoleto e burocrático, com prazo de resposta demasiadamente longo e que não atende às expectativas do usuário final, para um sistema inteligente, dinâmico, que agrega valor para a sociedade, prima pela segurança e que atualmente está disponível apenas em poucos países do mundo.

Responsável

Mauricio José Antunes Gusman Filho

Gerente Técnico - Diretoria de Aeronavegabilidade

Endereço

Setor Comercial Sul, Quadra 09, Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate

Torre A

Brasília – DF

CEP: 70308-200

mauricio.gusman@anac.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Março de 2011