



**Relatório de análise das contribuições referentes à Audiência Pública nº 3/2017. Proposta de resolução que altera o Programa iBR2020 - Programa de fomento à certificação de projetos de aviões de pequeno porte.**

(Período das contribuições: 09/03/2017 à 10/04/2017)

<b>CONTRIBUIÇÃO Nº 1</b>
<b>Colaborador: Ednei Ramthum do Amaral</b>
<b>Instituição: ANAC</b>
<b>TRECHO DA MINUTA A DISCUTIR OU ASPECTO NÃO PREVISTO QUE SE PROPÕE ABORDAR</b>
5.1. Até 31 de dezembro de 2020, o participante poderá deixar de cumprir com o critério da porção maior estabelecido no requisito 21.191(g)(1) do RBAC nº 21, desde que a maioria das tarefas de construção da aeronave seja realizada no Brasil. Essa contrapartida é válida se a aeronave em questão, por suas características, se enquadrar na definição contida no item 3.2 deste documento e cuja construção seja finalizada e evidenciada até o término do programa e desde que o participante não esteja suspenso.
<b>TEXTO SUGERIDO PARA ALTERAÇÃO OU INCLUSÃO</b>
5.1. Até 31 de dezembro de 2020, o participante poderá deixar de cumprir com o critério da porção maior estabelecido no requisito 21.191(g)(1) do RBAC nº 21, desde que a maioria das tarefas de construção da aeronave seja realizada no Brasil. Essa contrapartida é válida se a aeronave em questão, por suas características, se enquadrar na definição contida no item 3.2 deste documento e cuja construção seja finalizada e evidenciada até 31 de dezembro de 2020 e desde que o participante não esteja suspenso.
<b>JUSTIFICATIVA DO PROPONENTE</b>
O texto submetido à audiência manteve o requisito de que a construção da aeronave deve ser finalizada e evidenciada até o “término do programa”. Com a alteração da data do término do programa, isso significaria que a data de finalização da construção seria alterada de 31/12/2020 para 31/12/2021.
A justificativa da audiência pública informa que, com a alteração dos prazos, não se tinha intenção de prorrogar o usufruto das contrapartidas. Portanto, entendo que a intenção é que as aeronaves continuem tendo que ser construídas até 31/12/2020.

A manutenção de “até o término do programa” poderia levar a confusão, com a possibilidade de a aeronave ser comercializada antes de 31/12/2020, mas com a construção da aeronave finalizada e evidenciada até 31/12/2021.

## **ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO E RESPOSTA DA ANAC**

Contribuição aceita.

## **CONTRIBUIÇÃO Nº 2**

**Colaborador: AUGUSTO FONSECA DA COSTA**

**Instituição: ABRAVAGE<sub>x</sub> – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS VÍTIMAS DA AVIAÇÃO GERAL E EXPERIMENTAL.**

### **TRECHO DA MINUTA A DISCUTIR OU ASPECTO NÃO PREVISTO QUE SE PROPÕE ABORDAR**

Nos termos da minuta da resolução que altera o programa iBR2020, aprovados pela resolução n. 345, de 4 de novembro de 2014, questionamos a legalidade do item I, que prevê que as empresas participantes poderão entregar aeronaves prontas aos consumidores sem certificação de tipo até 31 de dezembro de 2020.

“I - o item 2.4 passa a vigorar com a seguinte redação: “2.4 O programa é temporário e de cumprimento voluntário por empresas que pretendam certificar projetos de tipo de aeronaves. Em contrapartida, até 31 de dezembro de 2020, as empresas participantes poderão fazer uso das contrapartidas previstas na Seção 5, com isso, fabricar e entregar aeronaves prontas sem certificação de tipo, desde que a maior parte das tarefas de fabricação seja realizada no Brasil.” (NR)”

### **TEXTO SUGERIDO PARA ALTERAÇÃO OU INCLUSÃO**

Proposta:

I – que o item 2.4 passe a vigorar com a seguinte redação: “2.4 O programa é temporário e de cumprimento voluntário por empresas que pretendam certificar projetos de tipo de aeronaves. Não será permitido fabricar e entregar aeronaves prontas sem certificação de tipo, sem o cumprimento do critério da porção maior, preservando assim os benefícios do aprendizado durante a construção de fato amadora por parte do construtor amador, em substituição aos benefícios da certificação.”

### **JUSTIFICATIVA DO PROPONENTE**

Muito embora conste da justificativa de criação do programa iBR2020 que, a ANAC tem “como objetivo principal amadurecer o conhecimento em certificação de projetos de aeronaves de

pequeno porte, aproveitando a existente demanda nacional por aviões de pequeno porte e um grande parque industrial, que já estava estruturado pela aviação experimental”, na realidade o que se verifica é uma preocupação unicamente com aspectos econômicos, notadamente em relação ao fluxo de caixa dos industriais, fabricantes e montadores de aeronaves de pequeno porte, como inclusive o CENIPA denuncia à página 21 DO RF A-003/CENIPA/2015.

A ANAC não se preocupou com a degradação da segurança de voo decorrente da falta de aprendizado do consumidor, já que este não participa há mais de 5 anos da construção dessas aeronaves, ficando portanto sem os benefícios da certificação oficial e sem poder substituí-los por seu próprio aprendizado na construção, graças ao não cumprimento do critério da porção maior.

Conforme consta do item 2.1.7. da proposta de resolução para prorrogação das tarefas do programa iBR2020: *“A contrapartida da participação no programa é a aceitação, por parte da ANAC, que a empresa fabrique aeronaves não-certificadas e as comercialize como experimentais”*.

Essa concessão totalmente descabida e também desproporcional, afeta diretamente a segurança de voo, dos consumidores e de terceiros em voo ou mesmo no solo.

Não pode a agência reguladora, em flagrante benefício dos industriais, permitir que sejam comercializadas aeronaves **experimentais, não-certificadas**, isso vai diretamente contra todas as leis de proteção ao consumidor, incluída a Constituição Federal e a própria Lei de Criação da ANAC.

Além disso, verifica-se uma total inversão de princípios e valores na exposição técnica utilizada pela ANAC (item 2 da Proposta) para fundamentar sua competência para permitir essa flagrante lesão a direitos constitucionais.

Vejamos a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, que definiu, por meio do seu art. 5º, que a ANAC é autoridade de aviação civil e tem a competência para editar e dar publicidade aos regulamentos necessários à aplicação da referida lei.

Nos termos do artigo 8º, inc. X, do mesmo diploma legal, cabe à ANAC regular e fiscalizar a segurança da aviação civil brasileira. Confira-se:

“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 infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com **independência, legalidade, impessoalidade e publicidade**, competindo-lhe:

(...)

X – **regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos**, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a **segurança** da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;” (grifos nossos).

O inciso XVII deste mesmo artigo **determina** que a ANAC proceda à homologação e emita certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades de competência do sistema de segurança de voo da aviação civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos; e o inciso XXXIII, obriga que a ANAC expeça, **homologue ou reconheça a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil**, observados os padrões e normas por ela estabelecidos.

Conclui-se que cabe a ANAC o dever de regular e fiscalizar todos os produtos e serviços aeronáuticos no mercado brasileiro. **Não existe exceção!**

Soma-se a essa responsabilidade a determinação do **artigo 55 do Código de Defesa do Consumidor**: *“Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, em caráter concorrente, e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, regulamentar a produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços”*.

Por seu turno, o vigente **Código Brasileiro de Aeronáutica** (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) delega à autoridade aeronáutica a competência para promover a segurança de voos e estabelecer os padrões mínimos de segurança a serem observados relativos a projetos, materiais, mão-de-obra, construção e desempenho de aeronaves. Confira-se:

“Art. 66. Compete à autoridade aeronáutica promover a segurança de voo, devendo estabelecer os padrões mínimos de segurança:

I - relativos a projetos, materiais, mão-de-obra, construção e desempenho de aeronaves, motores, hélices e demais componentes aeronáuticos; e

II - relativos à inspeção, manutenção em todos os níveis, reparos e operação de aeronaves, motores, hélices e demais componentes aeronáuticos.

§ 1º Os padrões mínimos serão estabelecidos em Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica, a vigorar a partir de sua publicação.

§ 2º Os padrões poderão variar em razão do tipo ou destinação do produto aeronáutico.”

Do arcabouço legal acima se afere que a União Federal, por delegação legislativa, conferiu à ANAC a competência e o **dever de regular e fiscalizar as atividades da aviação civil** em âmbito nacional, sendo, assim, responsável pela segurança dos consumidores, operadores e terceiros potencialmente atingidos por quaisquer produtos aeronáuticos.

Todavia percebe-se que a ANAC, em contrariedade a todos os dispositivos legais apresentados, e conforme consta do item 2.1.3 da proposta em questão, elege, arbitrariamente, trechos de sua própria lei de criação em detrimento dos direitos dos consumidores. A agência faz isso ao destacar no caput do art. 8º de sua lei de criação na palavra “**fomento**”, sem citar sequer uma linha que envolva os direitos à vida e segurança dos usuários, mais que isso, revela sua preferência ao **fomento da indústria** do que a vida e segurança de usuários, operadores e terceiros – consumidores de sua regulação.

**A regulamentação do programa iBR2020 na prática permite que consumidores fiquem expostos a produtos impróprios ao consumo, não certificados ou comprovadamente testados, ou seja, com o aval da ANAC, o consumidor final torna-se cobaia dessas aeronaves, em flagrante favorecimento aos interesses econômicos industriais, ora, novamente, requisitantes de isenções e prorrogações de prazos.**

Não é razoável que a agência reguladora – ANAC – detentora da competência/dever de fiscalizar a aviação civil no Brasil, por mais um ato de arbitrariedade, alegado indevidamente como discricionariedade, estabeleça que até 31 de dezembro de 2020, os consumidores possam ficar expostos a produtos que não foram devidamente testados e certificados, o que pode gerar risco de vida. Neste ponto podemos constatar centenas de exemplos trágicos.

Apenas para citar um exemplo, o mais conhecido, dessa falta de regulação e fiscalização no âmbito da aviação leve, podemos observar o que consta do item 1.19, Informações adicionais do **RF A-003/CENIPA/2015**, que trata da tragédia envolvendo a aeronave PU-PEK, em 04 de janeiro de 2015. Neste documento, emitido pela autoridade máxima do SIPAER - Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, o CENIPA, ficaram claras as consequências da omissão da agência reguladora – ANAC – na fabricação das aeronaves chamadas de “experimentais”.

Este caso foi a primeira investigação realizada pelo CENIPA envolvendo uma aeronave “experimental” privada, e mesmo assim já ficou claro o prejuízo à segurança de voo que as liberalidades que a ANAC concedeu ao setor da aviação leve (“experimental”) podem causar.

O CENIPA, após investigar detalhes sobre esse acidente emitiu Recomendações de Segurança de Voo à ANAC, que são bastante pertinentes ao tema desta “Audiência Pública”, dentre elas, *ipsis literis*:

“Recomendações emitidas no ato da publicação deste relatório. À Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), recomenda-se:

A-003/CENIPA/2015 - 01 – Emitida em: 16/06/2016

**Incrementar a fiscalização no âmbito da aviação experimental**, garantindo que todas as aeronaves construídas por amadores cumpram com o critério da porção maior.

A-003/CENIPA/2015 – 02 – Emitida em: 16/06/2016

**Restringir todo tipo de solicitação de isenção relativa ao critério da porção maior**, não mais permitindo que aeronaves de construção amadora sejam entregues prontas aos operadores.

A-003/CENIPA/2015 – 06 – Emitida em: 16/06/2016

**Estabelecer requisitos mínimos de certificação para aeronaves leves fabricadas e comercializadas** por indústria aeronáutica que garantam condições seguras de aeronavegabilidade.

Grifos nossos.

Nota-se que as recomendações de segurança de voo (RSVs) que o CENIPA emitiu em 16/06/2016 (há cerca de dez meses) colidem frontalmente com o que se tenta validar com a presente “Audiência Pública”. A ANAC não tem competência técnica e portanto legitimidade para ignorar as recomendações do CENIPA, que por seu lado as tem. Tal prática pode ser enquadrada como desvio de finalidade.

Com o presente pedido de prorrogação das etapas do programa iBR2020, tentam, os industriais, mais uma vez adiar o que já deveria estar sendo observado na fabricação dessas aeronaves, e foi lenientemente tolerado pela ANAC, tudo em prol da adequação do fluxo de caixa e privilégio de interesses econômicos frente ao direito à vida e à segurança dos consumidores, sem seu conhecimento e sem seu consentimento.

Além disso, e para reforçar o caráter exclusivamente econômico, sem compromisso com qualquer desenvolvimento da indústria aeronáutica nacional, destaca-se que as empresas, em sua maior parte, são apenas montadoras de “Kits” importados, na realidade fabricados em outros países, o que de fato nada agrega à indústria aeronáutica nacional.

Destaca-se ainda que, a indústria já teve tempo mais que suficiente para promover as adequações de seus processos, pois, conforme evidenciado pela própria ANAC - “Essa indústria de aviação experimental passou por um processo de ajustes regulamentares a partir de 2008, com vistas a uma melhor regularização do setor” - ou seja, cerca de 9 (nove) anos já se passaram desde o início da regulamentação do setor sem que as empresas de fato tenham se adequadado à necessidade de certificação de suas aeronaves, o que de fato se observa é uma sequência de isenções e alterações de nomenclaturas, promovidas com o aval da própria ANAC, na tentativa de permitir a esses industriais leniências regulatórias para se esquivarem ao atendimento de normas de certificação e seus decorrentes custos. Agora, mais uma vez, pleiteiam prorrogação, até dezembro de 2021.

Quantas vezes mais a ANAC vai permitir a prorrogação dessa lesão aos consumidores?

Nesse ritmo esses industriais jamais se adequarão às normas de certificação de tipo, pois a agência, além de não exigir o imediato atendimento às normas de segurança, **o que é seu dever legal**, vem prorrogando indefinidamente isenções para esses industriais, contrariando o interesse público e colocando em risco a vida de consumidores e terceiros.

Por fim, registramos nosso protesto quanto ao “formato” utilizado pela ANAC para realização de “audiências públicas”, vez que limita o conhecimento dos interessados aos argumentos apresentados pelos demais participantes, restringindo o amplo debate, o contraditório, a publicidade e a transparência, requisitos mínimos exigidos para a validade de uma audiência pública de fato.

## ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO E RESPOSTA DA ANAC

A Aviação Civil é uma atividade inerentemente arriscada, cabendo à regulação garantir um nível de segurança aceitável de acordo com o tipo de operação realizada. Ou seja, compete à ANAC, como Autoridade de Aviação Civil, estabelecer um equilíbrio entre o nível de segurança esperado e o esforço envolvido. Reconhece-se, assim, que há operações mais sensíveis do que outras, como, por exemplo, em uma ponta, o transporte de passageiros em linhas áreas internacionais regulares, e na outra ponta, a operação de aeronaves experimentais. No mais, há que se deixar claro um equívoco conceitual do requerente no que concerne as atribuições do CENIPA e da ANAC. À ANAC compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País. Já o CENIPA tem como missão primordial a promoção da prevenção de acidentes aéreos, não atuando no desenvolvimento e fomento da aviação civil. Enfim, à ANAC, como órgão regulador, compete garantir o equilíbrio sistêmico, desta feita, apesar da segurança operacional ser o principal fator, não é o único que deve ser considerado nas decisões da agência, uma vez que, conforme destacado no início deste esclarecimento, em aviação não existe risco zero, mas sim o gerenciamento do risco aceitável.

Especificamente com relação ao segmento da aviação experimental, importante lembrar que este é um segmento fundamental para o desenvolvimento de toda a aviação. Na verdade, é o segmento pioneiro e precursor de todos os outros que surgiram, já que toda aeronave nasce experimental. São nestas aeronaves que se testam novas ideias, novos conceitos, técnicas, e materiais, o que permitiu o desenvolvimento da tecnologia no estágio que nos encontramos. Esta é a vocação original e mais nobre desta categoria apropriadamente identificada pelo termo “experimental”. Estas aeronaves eram usadas simplesmente com o propósito de pesquisa e desenvolvimento. Com o tempo, contudo, foram sendo identificados outros tipos de operação que também envolviam graus variados de risco. É o caso, por exemplo, da operação de aeronaves usadas em competições aéreas ou em provas de desempenho e manobrabilidade. Mais recentemente foram adicionadas também a este grupo as aeronaves construídas por amadores e as aeronaves leves esportivas. Destaca-se ainda que os propósitos definidos para a aviação experimental no Brasil são consistentes com a prática adotada em diversos outros países que também são considerados referência em segurança de voo, em especial, os Estados Unidos.

Desde a interrupção da produção das últimas unidades da linha Piper/Neiva e da Aeromot nos anos 2000, o mercado brasileiro deixou de ser suprido com aeronaves fabricadas no Brasil, sendo que esse vácuo, ao longo da década de 2000, acabou sendo ocupado parcialmente pela indústria de aeronaves experimentais, montadas a partir de kits de construção amadora, que havia surgido após uma flexibilização do então Departamento de Aviação Civil em meados da década de 1990. Essa indústria de aviação experimental passou por um processo de ajustes regulamentares a partir de 2008, visando a uma melhor regularização do setor. Esse processo,

que trouxe também a implantação da categoria leve esportiva, continha uma etapa relacionada com aeronaves não leves esportivas, porém ainda consideradas de pequeno porte, onde se esperava que essa indústria conseguisse migrar para a aviação de tipo certificado. Entretanto, além dos custos, essa indústria encontrou uma grande barreira, que era a carência de profissionais no mercado com conhecimento em certificação de projetos de aeronaves, basicamente decorrente do alto nível de especialização necessário.

O Programa iBR2020 é uma iniciativa da ANAC que objetiva amadurecer o conhecimento em certificação de projeto de aeronave e busca tirar proveito de uma demanda nacional por aviões de pequeno porte. Vale ainda destacar que a proposta apresentada representa apenas uma regra de transição, que visa justamente a atrair empresas ao projeto iBR2020, cujo principal objetivo é justamente o de incentivar e disseminar conhecimento de certificação de tipo na indústria nacional. Enfim, o projeto iBR2020 atende justamente às recomendações do CENIPA constantes do relatório mencionado pelo requerente, demonstrando que, de fato, as mudanças que têm sido gradualmente implementadas pela ANAC estão perfeitamente de acordo com o entendimento do CENIPA.



Documento assinado eletronicamente por **MARCO AURELIO BONILAURI SANTIN**, **Gerente Técnico de Processo Normativo**, em 12/04/2017, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sistemas.anac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0590180** e o código CRC **747D3517**.