



Contribuições referentes à Audiência Pública nº 17/2019

Proposta de edição de emendas aos Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil - RBACs nºs 21, intitulado “Certificação de produto e artigo aeronáutico”, e 141, intitulado “Certificação e requisitos operacionais: Centros de Instrução de Aviação Civil”, e de alteração do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica - RBHA 91, intitulado “Regras gerais de operação para aeronaves civis”

A Audiência Pública foi realizada no período de 15 de agosto a 30 de setembro de 2019, durante o qual foram recebidas **2 contribuições** (1 de fabricante de produto aeronáutico e 1 de órgão público).

Processo nº 00058.020909/2018-56

Dezembro/2019

CONTRIBUIÇÃO Nº 1	
Identificação	
Autor da Contribuição: Alexandre Juliano Bianchi Categoria: Fabricante de produto aeronáutico Instituição: Embraer	Documento: Minuta do RBAC 21 Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Outros Tipo de Contribuição: Arquivo anexo: Não
Contribuição	
Texto sugerido para alteração ou inclusão: A Embraer sugere a inclusão, no parágrafo 21.197, do texto sublinhado abaixo. Novo texto sugerido: 21.197 Autorização especial de voo [...] (a) [...] (1) translado de aeronave para uma base onde reparos, modificações ou serviços de manutenção serão executados, para uma base onde a aeronave será armazenada, ou entre instalações sob um mesmo Certificado de Organização de Produção (COP);	
Justificativa: O processo de fabricação de aeronaves é cada vez mais global envolvendo fornecedores em uma cadeia de suprimentos internacional e a produção de aeronaves no Brasil, que é um país de dimensões continentais, tem se tornado cada vez mais fragmentada entre sites especializados. Como exemplo, a Embraer já precisou, no passado, de autorização especial da ANAC para voos entre sites produtivos, de forma a viabilizar a execução de atividades específicas como pintura, instalação de interior, etc. Portanto, a adição do texto no propósito do AEV visa facilitar os tramites burocráticos e atender uma demanda crescente da indústria.	

CONTRIBUIÇÃO Nº 2	
Identificação	
Autor da Contribuição: Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade Categoria: Órgão público Instituição: Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade	Documento: Minuta do RBHA 91 Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Outros Tipo de Contribuição: Arquivo anexo: Sim
Contribuição	
Texto sugerido para alteração ou inclusão: A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME) elaborou o Parecer SEI nº 1789/2019/ME, de 30 de setembro de 2019, sobre a matéria em epígrafe. A íntegra do referido parecer segue em anexo. Em síntese, a Seae/ME recomenda que a Anac reveja a motivação e a forma de regulamentar a importação de aeronaves de construção de amadora e de aeronaves leves esportivas (ALE) usadas, com foco em questões de cunho fiscalizatório e de segurança para justificar a expedição ou não de certificados para essas aeronaves até que os critérios sejam definidos pela agência para a sua emissão.	
Justificativa: A proibição de importação de qualquer produto ou equipamento deveria ser objeto de uma política pública, principalmente pelo fato de que as justificativas apresentadas foram de proteção da indústria nacional e não foi possível identificar a política pública que sustenta a proposta dessa norma infralegal; Não está entre as competências legais das agências reguladoras a autorização para propor políticas públicas, mas sim de implementá-las e no caso da Anac não é diferente, conforme disposto no Inciso I do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; A imposição de proibir a importação com foco na proteção da indústria nacional implica diretamente da produção dos quatro efeitos presentes no Guia da OCDE, pois a proibição de importação de aeronaves de construção amadora e de ALE usadas acarreta a redução do número e da variedade de fornecedores; impede a concorrência das empresas estrangeiras com a indústria doméstica, diminuindo o incentivo à competição desta, que estará protegida; e limita as opções dos interessados na aquisição de tais aeronaves; A agência também apresentou argumentos que enfatizam os problemas de fiscalização e de segurança dos usuários e da sociedade relacionados a essas aeronaves, argumentos esses que deveriam ser a base para que a agência avalie a expedição ou não de certificados de aeronavegabilidade e que sobressaem aos argumentos de cunho concorrencial; e Caberia a agência envidar esforços para definir de critérios para emissão dos certificados de aeronavegabilidade para essas aeronaves e até que estejam definidos, o normativo poderia prever a possibilidade de suspensão da emissão desses certificados.	



Audiência Pública nº 17/2019

Anexo à Contribuição nº 2



PARECER SEI N° 1789/2019/ME

Brasília, 30 de setembro de 2019

Assunto: Audiência Pública nº 17/2019, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com proposta de edição de emendas aos Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil (RBAC) nº 21, intitulado “Certificação de produto e artigo aeronáutico”, e nº 141, intitulado “Certificação e requisitos operacionais: Centros de Instrução de Aviação Civil”, e de alteração do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) nº 91, intitulado “Regras gerais de operação para aeronaves civis”.

Acesso: Público.

Processo SEI nº 10099.100525/2019-74

1. Introdução

1. A Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (Seae/ME) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a Audiência Pública nº 17/2019, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório do setor de aviação civil e de infraestrutura aeroportuária nos termos de suas atribuições, definidas na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.
2. A mencionada audiência pública trata de proposta de emendas aos Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil (RBAC) nº 21, intitulado “Certificação de produto e artigo aeronáutico”, e nº 141, intitulado “Certificação e requisitos operacionais: Centros de Instrução de Aviação Civil”, e de alteração do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica (RBHA) nº 91, intitulado “Regras gerais de operação para aeronaves civis”.

2. Da proposta

3. A presente audiência pública trata de requisitos para importação de aeronaves de construção amadora e de aeronaves leves esportivas (ALE), tema que, segundo a Anac, está em sua agenda regulatória desde o biênio 2015/2016.
4. Conforme destacado no item 5.1.2 da Nota Técnica nº 77/2018/GTPN/SAR, 28 de setembro de 2018, um dos objetivos dos requisitos para importação desses dois tipos de aeronaves está no fortalecimento da indústria aeronáutica brasileira por meio da proibição da importação dessas aeronaves. *In verbis*:

‘5.1.2. Um dos objetivos principais do tema foi o fortalecimento da indústria aeronáutica brasileira por meio da proibição da importação de aeronaves de construção amadora usadas, bem como ALE usadas, sendo parte de um conjunto de ações planejadas pela ANAC para o fomento de uma indústria aeronáutica nacional que atenda os padrões de certificação de produtos. (grifos nossos)

5. Na definição do escopo dos estudos realizados para proposta objeto da audiência em tela, a agência identificou os “problemas existentes relacionados à importação de aeronaves de

construção amadora e ALE usadas”. No que se refere aos problemas relativamente às aeronaves de construção amadora, a agência destacou os seguintes fatores:

Problemas Identificados	Descrição do Problema
<p>1) Custo administrativo e dificuldade de determinar níveis aceitáveis de segurança nos processos de importação de aeronaves de construção amadora.</p>	<p>Exceto nos casos de aeronaves oriundas dos EUA, visto não haver previsão nos anexos da ICAO e diferentemente do que ocorre com os produtos certificados, não há padronização internacional das práticas utilizadas pelas autoridades internacionais de aviação civil referentes às aeronaves de construção amadora, sendo difícil de estabelecer equivalências com os critérios aceitos pela ANAC, descritos na Instrução Suplementar 21.191-001 "Aeronaves de construção amadora".</p> <p><u>No caso das aeronaves oriundas dos EUA, visto que a regulamentação e as práticas da ANAC são equivalentes as a FAA, tal problema não é significativo.</u> (grifos nossos)</p>
<p>2) Vulnerabilidade da aviação brasileira à importação de aeronaves de construção amadora de outros países oferecendo ameaça ao desenvolvimento da indústria aeronáutica de pequenas aeronaves no Brasil com risco de diminuição dos níveis aceitáveis de segurança (aumento da assimetria de informação e externalidade negativa).</p>	<p>Devido a não haver proibição no requisito 21.191(g) do RBAC 21 de importação de aeronaves de construção amadora, o Brasil se expõe às políticas de outros países de exportação destas aeronaves podendo gerar uma externalidade negativa (por exemplo, incentivos à troca destas aeronaves em outro país poderia ter um efeito negativo no Brasil).</p> <p><u>Um "aumento artificial" da frota deste tipo de aeronave no Brasil oferece risco à segurança e aumento da carga de fiscalização da ANAC. Neste caso, chama-se de "aumento artificial" o que é gerado por conta da oferta externa de aeronaves de construção amadora em uma quantidade maior e a preços mais atrativos do que os praticados no mercado interno. O aumento do risco à segurança estaria relacionado ao aumento da assimetria de informação devido à maior oferta deste tipo de aeronave no mercado interno.</u></p> <p>Há ainda a possibilidade de outros países permitirem a fabricação seriada destas aeronaves, <u>podendo ser um incentivo a criação de empresas nestes países visando este mercado brasileiro, algo de difícil fiscalização por parte da ANAC.</u> Tal fato afetaria a isonomia entre regulados nacionais e estrangeiros, pois embora a ANAC proíba a fabricação seriada nacional de aeronaves de construção amadora, se permitiria, ainda que indiretamente, a importada. Apenas para exemplificar tal risco, <u>há casos de aeronaves de construção amadora, de considerável porte e complexidade, construídas por empresa americana oferecendo características atrativas aos usuários, com capacidade de 6 lugares, monomotor turboélice, trem retrátil, cabine pressurizada e alto desempenho.</u> Apesar das preocupações aqui descritas, é importante esclarecer que, embora haja grande oferta de aeronaves estrangeiras de construção amadora, a situação econômica desfavorável no Brasil nos últimos anos tem dificultado a entrada dessas aeronaves no país. <u>Levantamento feito pela SAR/GTAI mostra que, do total de pedidos de construção amadora entre 2014-2018, apenas 5% se referem a aeronaves importadas, sendo a maioria oriunda dos EUA.</u></p> <p><u>Porém, os riscos aqui expostos revelam que o atual interesse privado no livre comércio destas aeronaves importadas no Brasil está se sobrepondo aos interesses públicos, prejudicando o desenvolvimento da indústria aeronáutica nacional de pequenas aeronaves (iBR2020, ALE e componentes), além de oferecer risco de diminuição dos níveis aceitáveis de segurança.</u> (grifos nossos)</p>
	<p>De acordo com art. 67 do CBAer (Lei Nº 7.565, de 19/12/1986), a regra é a operação de aeronaves certificadas, sendo a aviação experimental uma exceção.</p> <p>A construção amadora tem o objetivo de estimular o entusiasta na</p>

<p>3) Distanciamento dos objetivos da construção amadora e do seu caráter educativo.</p>	<p>aviação e o desenvolvimento de novos conceitos no Brasil (e não em outros países), tendo um caráter educativo.</p> <p>Importante esclarecer que a construção amadora não tem o objetivo de suprir o mercado nacional com aeronaves de baixo custo. Ocorre que, como já explicado no item 5.1.3, por conta do histórico dessa aviação no Brasil, que até 2014 permitia a produção seriada destas aeronaves por empresas nacionais (período de transição conforme 21.191(g)(2) do RBAC 21), muitas pessoas físicas, associações aerodesportivas e aeroclubes nacionais contaram basicamente com este tipo de aeronave, em detrimento de aeronaves certificadas, não só para o desempenho de atividades desportivas como também para seu próprio deslocamento e lazer, sob as regras do RBHA 91.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6. Quanto às ALE usadas, a agência informa que o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) nº 21 define que a emissão do Certificado de Aeronavegabilidade (CA) ocorre somente para novas aeronaves, ou seja, a importação de ALE usadas estava implicitamente proibida. Nesse contexto, a Anac identificou os seguintes problemas a serem analisados:

<p>Avaliar se a importação de ALE usadas é compatível com o atual modelo regulatório, bem como, se interfere com a fabricação nacional.</p>	<p>Visto não haver previsão nos Anexos da ICAO para as ALE, não há padronização internacional das práticas utilizadas pelas autoridades internacionais de aviação civil referente às ALE, sendo que cada autoridade adota critérios específicos, havendo diferenciação no cumprimento com as normas consensuais (ASTM) e nas regras de manutenção destas aeronaves.</p> <p>No caso de ALE usadas, não há previsão da ICAO para que a autoridade exportadora emita um CA de exportação para uma ALE, demonstrando que a aeronave atende aos padrões de aeronavegabilidade.</p> <p>Atualmente, a indústria de ALE no Brasil é incipiente e liberar a importação de ALE usadas ameaçaria tal indústria. Por outro lado, tendo em vista as atuais propostas de regras do RBAC 91 e 141 (processos 60800.014964/2010-21 e 60800.068543/2009-87, respectivamente) haverá a possibilidade do uso de ALE especiais para as atividades de instrução e reboque de planador. Porém, a incipiente produção nacional pode não atender a potencial demanda das escolas de aviação na vigência das novas regras, caso estas empresas desejem substituir sua frota atualmente composta de aeronaves certificadas antigas.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

7. A agência apresentou na Nota Técnica supracitada um resumo das práticas de outras autoridades internacionais de aviação civil. As práticas identificadas pela Anac foram descritas nos itens 5.3 e seus subitens, apresentadas a seguir de forma resumida:

- a. Organização Internacional da Aviação Civil (OACI): As aeronaves de construção amadora e as ALE não estão incluídas no escopo dos anexos da OACI pois tais aeronaves não se destinam às operações aéreas internacionais. Desta forma, a importação e exportação destas aeronaves não estão cobertas pelos padrões da ICAO, sendo que cada Estado tem criado suas próprias regras.
- b. *Federal Aviation Administration* – EUA (FAA): Quanto à importação de aeronaves de construção amadora, a FAA não proíbe, havendo previsão em seus normativos para estes casos. Quanto à importação de ALE usadas, a FAA informou não realizar tal prática, mas a Anac informa que em contato realizado com o setor da FAA que emite os certificados de aeronavegabilidade, foi “informado que não haveria esta restrição de importação, conforme documento SEI 2249368”, revelando uma possível divergência ou falha de comunicação interna da FAA”.

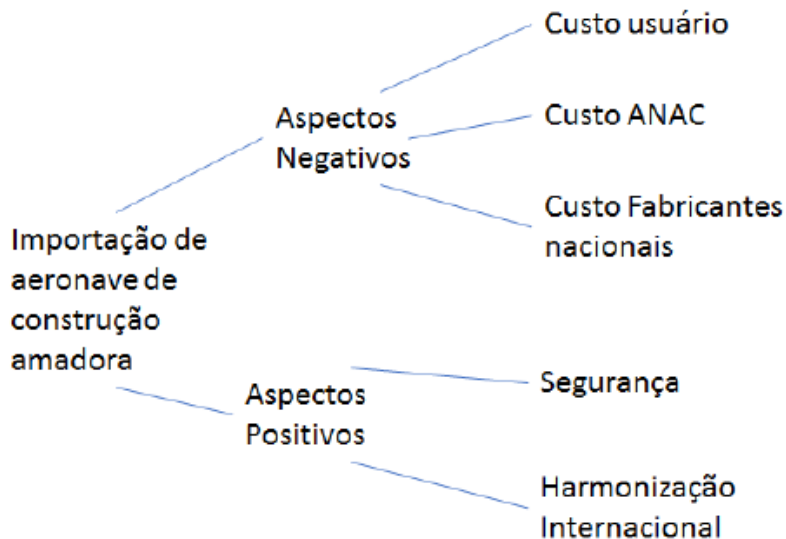
- c. *European Aviation Safety Agency (EASA)*: “5.3.3.1. A *Regulation (EU) 2018/1139*, conhecida como “*new basic regulation*”, em vigor desde 11/09/18, exclui algumas aeronaves das regras da EASA (*non-EASA aircraft*) ficando sujeitas às regras das autoridades locais. Dentre elas, aeronaves de construção amadora e parte das ALE, dependendo do Peso Máximo de Decolagem (PMD) da aeronave (tratado pela EASA como massa máxima de decolagem ou MTOM).”
- d. *Civil Aviation Authority – Reino Unido (CAA-UK)*: Permite a importação de aeronaves de construção amadora e no caso da ALE também é aceita a importação, mas sendo uma exceção, sendo tratado caso a caso.
- e. *Civil Aviation Safety Authority – Austrália (CASA)*: Quanto à importação de aeronaves de construção amadora, o regulamento *CASR Part 21 Certification and airworthiness requirements for aircraft and parts*, **não proíbe este tipo de importação**. No que se refere à importação de ALE usadas, conforme *Subpart 21.H* do *CASR Part 21*, a **CASA apenas aceita a importação dos países com os quais possui Acordo Bilateral, não diferenciando aeronaves novas ou usadas**.

8. Ato contínuo, a Anac utilizou a metodologia *Macbeth*^[1] para realização de análise de impacto regulatório (AIR) relativamente ao tema da presente audiência pública. A agência definiu os seguintes critérios e as respectivas pontuações:

- Segurança, cujo nível deve ser mantido ou aumentado (10 pontos)
- Custo para a agência, que deve ser reduzido relativamente à análise de documentação e fiscalização (2 pontos);
- Custo para os usuários, implicando redução de aquisição de tais aeronaves pelos interessados e diminuição de entraves à concorrência (6 pontos);
- Custo para os fabricantes nacionais de aeronaves de pequeno porte, implicando reduzir o impacto para fabricantes nacionais de modo a incentivar o crescimento da indústria aeronáutica brasileira, incluindo os participantes do Programa iBR2020^[2] (9 pontos); e
- Harmonização internacional, significando a aderência a práticas internacionais, desde que aplicáveis à conjuntura brasileira (1 ponto).

9. A agência informou que por conta das características do tema, a AIR foi realizada separadamente para a construção amadora e ALE. Quanto à construção amadora, a Anac apresentou a seguinte árvore de critérios para a realização do AIR, levando em consideração as seguintes alternativas avaliadas:

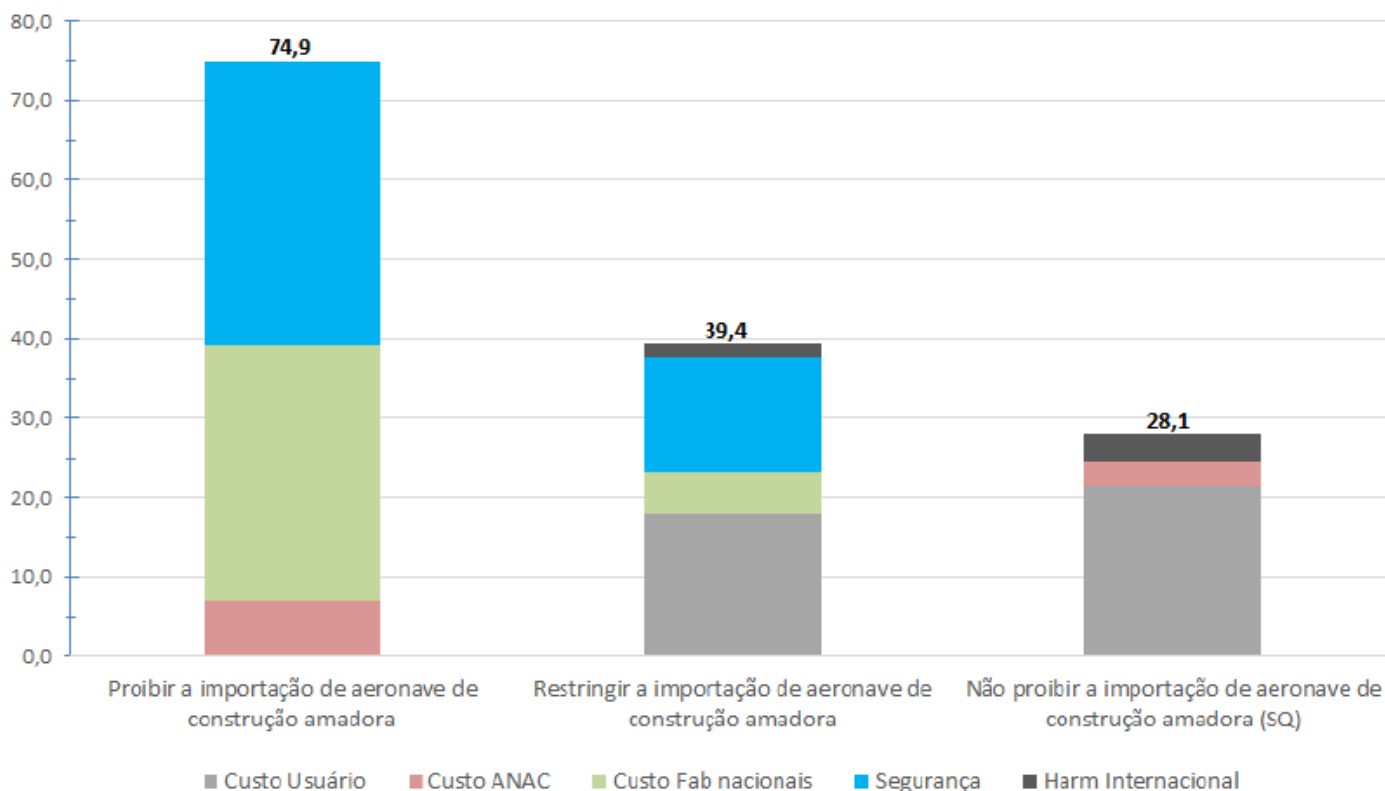
- a) Não proibir a importação de aeronave de construção amadora (*Status Quo*);
- b) Restringir a importação de aeronave de construção amadora (somente via Acordo Bilateral, capacidade até 4 lugares); e
- c) Proibir a importação de aeronave de construção amadora.



Fonte: Anac.

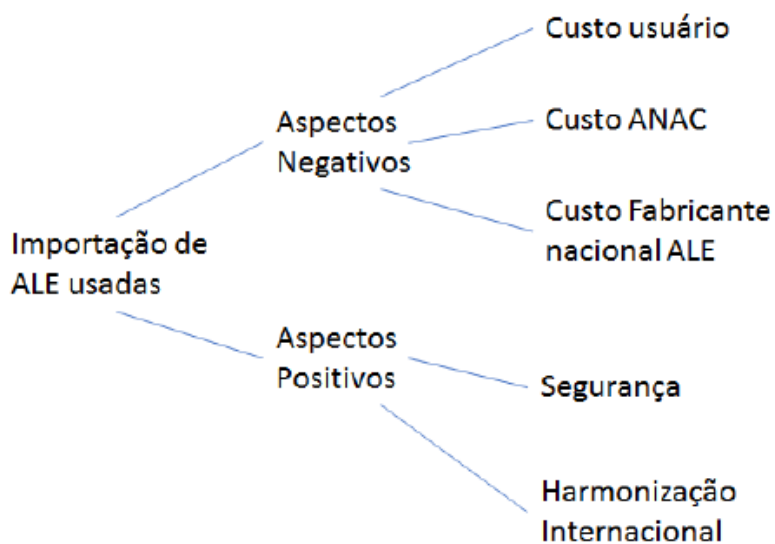
10. Na análise realizada pela agência, a opção com maior pontuação seria a melhor e os resultados encontrados estão na Figura 1.

Figura 1: Resultado para a “importação de aeronaves de construção amadora”.



Fonte: Anac.

11. No que se refere à importação de ALE usadas, a agência também apresentou a árvore de critérios e as alternativas avaliadas:

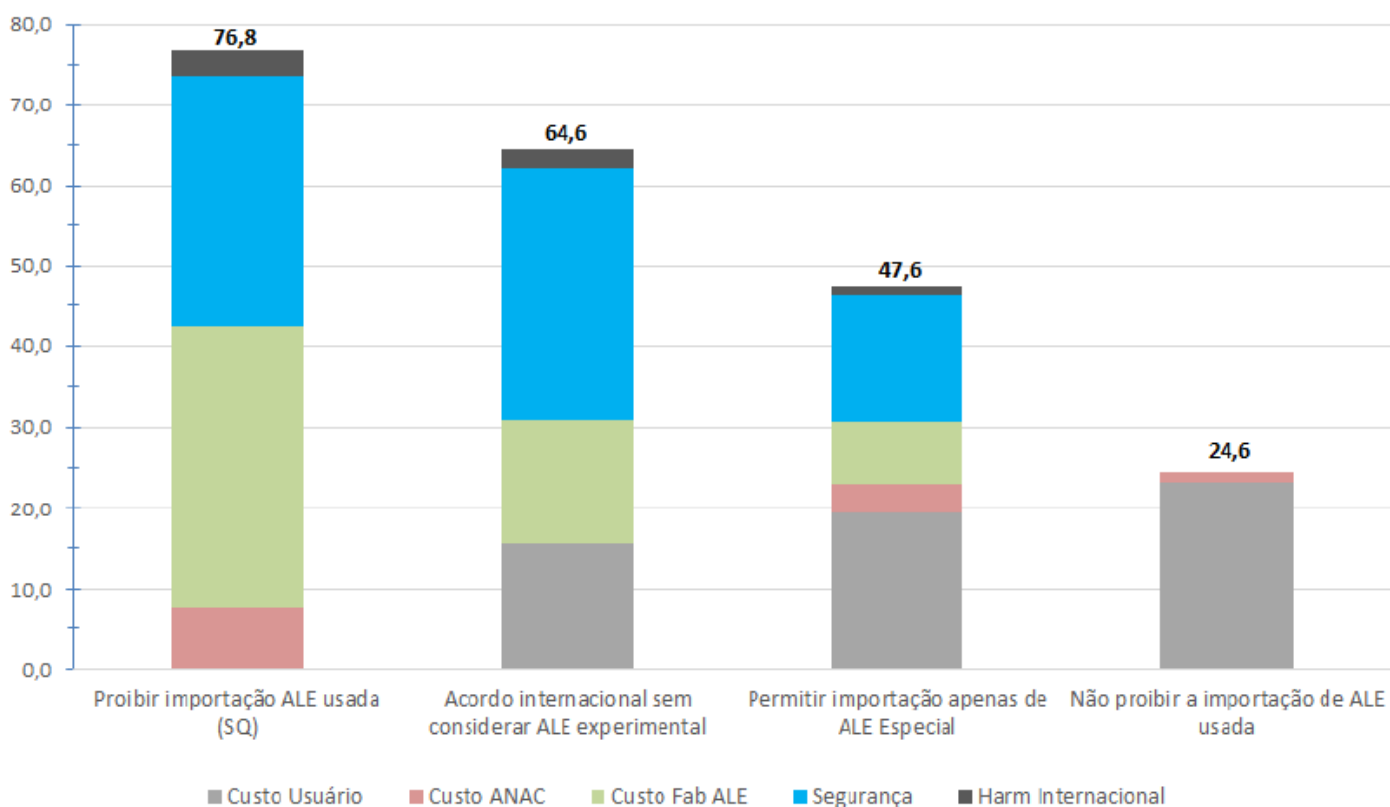


Fonte: Anac.

- a) Proibir a importação de ALE usada (*Status Quo*);
- b) Estabelecer acordos internacionais sem considerar ALE experimental;
- c) Permitir a importação apenas de ALE Especial; e
- d) Não proibir a importação de ALE usada (especial e experimental).

12. A Figura 2 apresenta os resultados para análise da importação de ALE usadas.

Figura 2: Resultado para “importação de ALE usadas”.



Fonte: Anac (SQ significa *status quo*).

13. A alternativa melhor pontuada pela análise multicritério é "Proibir a importação de aeronave de construção amadora", pois elimina as vulnerabilidades e distorções apontadas na AIR e oferece melhores condições para o fortalecimento dos fabricantes aeronáuticos nacionais.
14. Quanto às ALE, a alternativa melhor pontuada pela análise multicritério foi de “Proibir a importação de ALE usada”, mantendo o que já é praticado pela Anac.
15. Assim, a Anac propõe proibir a importação de aeronaves de construção amadora e a importação de ALE usadas. Quanto a este último ponto, a agência sugere que a proibição “perdure apenas por um período limitado até que ocorra o estabelecimento sólido da indústria nacional de ALE, estimada para o médio prazo (até 5 anos) após a publicação das regras operacionais, período em que também se espera que a EASA [European Aviation Safety Agency, autoridade de aviação civil europeia] e a FAA promovam alterações em suas regras referentes a ALE”.
16. A agência ainda destacou que “que tal alternativa não afeta os demais propósitos do CAVE (exibição, competição aérea, pesquisa e desenvolvimento etc) e não afeta a importação de kits pelos construtores amadores nacionais”.

2.1. Da análise da Proposta

17. Conforme apresentado, a Anac foi pautada por estudos que tinham dentre os seus objetivos avaliar os requisitos para importação de aeronaves de construção amadora e ALE usadas e os problemas decorrentes dessas importações. A agência deixa claro a preocupação com “fortalecimento da indústria aeronáutica brasileira por meio da proibição da importação de aeronaves de construção amadora usadas, bem como ALE usadas, sendo parte de um conjunto de ações planejadas pela ANAC para o fomento de uma indústria aeronáutica nacional que atenda os padrões de certificação de produtos”.
18. Essa preocupação fica ainda mais evidente quando da identificação dos problemas importação de aeronaves de construção amadora, no qual a agência destaca a “vulnerabilidade da aviação brasileira à importação de aeronaves de construção amadora de outros países oferecendo ameaça ao desenvolvimento da indústria aeronáutica de pequenas aeronaves no Brasil com risco de diminuição dos níveis aceitáveis de segurança (aumento da assimetria de informação e externalidade negativa)”.
19. Agência também enfatiza as preocupações com “um "aumento artificial" da frota deste tipo de aeronave no Brasil oferece risco à segurança e aumento da carga de fiscalização da ANAC” e reforça que o “aumento do risco à segurança estaria relacionado ao aumento da assimetria de informação devido à maior oferta deste tipo de aeronave no mercado interno”.
20. A Anac ainda destaca que os riscos “expostos revelam que o atual interesse privado no livre comércio destas aeronaves importadas no Brasil está se sobrepondo aos interesses públicos, prejudicando o desenvolvimento da indústria aeronáutica nacional de pequenas aeronaves (iBR2020, ALE e componentes), além de oferecer risco de diminuição dos níveis aceitáveis de segurança”.
21. Por fim, ao analisar e a apresentar os problemas referentes à importação das ALE, a agência reitera a sua preocupação com a indústria nacional ao dizer que “a indústria de ALE no Brasil é incipiente e liberar a importação de ALE usadas ameaçaria tal indústria”.
22. Pelo exposto, nota-se que a agência identificou problemas de cunho fiscalizatório e demonstrou preocupação com o desenvolvimento da indústria nacional. A proposta ora analisada, a despeito das preocupações relacionadas à segurança, tem foco mais na proteção à indústria nacional, o que poderia até ser entendido como uma proposta de política industrial, algo que não está entre as competências da agência, a qual deve implementar políticas, conforme disposto no Inciso I do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. *In verbis*:

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, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

I – implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil;

23. Ademais, dentre os documentos dispostos no âmbito da presente audiência pública – notadamente a

justificativa da proposta e o Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo (Fapan) –, a agência não quantifica as eventuais dificuldades enfrentadas pela indústria doméstica, não trazendo números relativos, por exemplo, à frota de aeronaves de construção amadora e de ALE *vis-a-vis* o número de aeronaves desses tipos que foram importadas ou ao valor médio de aeronave importada (tanto o de construção amadora quanto o de ALE usada) frente aos valores praticados pela indústria doméstica.

24. Além de não haver, nos documentos dispostos na presente audiência pública, nenhuma análise quantitativa evidenciando eventuais dificuldades da indústria doméstica na concorrência com aeronaves importadas (seja de construção amadora, seja ALE usadas), a própria agência menciona que, embora haja grande oferta de aeronaves estrangeiras de construção amadora, “a situação econômica desfavorável no Brasil nos últimos anos tem dificultado a entrada destas aeronaves no país. Levantamento feito pela ANAC mostra que, do total de pedidos de construção amadora entre 2014-2018, apenas 5% se referem a aeronaves importadas, sendo a maioria oriunda dos EUA”. Ou seja, a própria agência traz uma informação que contradiz eventual argumentação no sentido de proteção à indústria nacional.
25. Nesse contexto, conforme documentação disponibilizada no âmbito da audiência ora em análise, a agência demonstrou problemas de cunho fiscalizatório que impactam diretamente na segurança, algo de fundamental importância nesse setor, principalmente pelo fato de não haver regras internacionais e da própria agência para certificação desses tipos de aeronaves. No entanto, a agência também justificou a medida como forma de proteger a indústria nacional e para tanto propõe de forma explícita a proibição da importação dessas aeronaves.
26. De todo o exposto, há que se destacar inicialmente se caberia a uma agência reguladora, por meio de um ato infralegal, proibir a importação de produtos, pois no entendimento dessa Seae trata-se de um ato de atendimento a uma política pública que não foi identificada na documentação disponibilizada e tampouco em leis do setor. Nesse sentido, a Anac estaria, em tese, extrapolando as suas competências ao propor uma política pública de proteção à indústria por meio da proibição da importação de produtos.
27. No entanto, a falta de critérios internacionais e da Anac para a certificação dessas aeronaves, do ponto de vista da Seae, é importante o suficiente para que a agência possa atuar no sentido de não conceder as certificações até que se tenha o estabelecimento de tais normas. Nesse contexto, não há dúvidas que o mais importante no âmbito da discussão em tela são os problemas relacionados à fiscalização e a segurança dos usuários e da sociedade em geral que sobressaem aos argumentos apresentados de proteção à indústria nacional, fato este que deveria ser a base da proposta colocada em audiência pública.
28. Diante do exposto, a Seae sugere que a agência se abstenha de mencionar nos seus normativos qualquer proibição à importação das mencionadas aeronaves, fato que extrapola a sua competência legal, uma vez que a função reguladora da agência não pode ser utilizada para expedir normativos que visem o fomento à indústria nacional. Por outro lado, considerando os aspectos relacionados à segurança da aviação e à função fiscalizadora da Anac, a Seae sugere que a agência faça o uso dos instrumentos que lhe foram delegados, como a responsabilidade pela expedição ou não de certificados de aeronavegabilidade de aeronaves de construção amadora e de ALE usadas importadas, até que a agência defina os critérios ou requisitos para a expedição desses certificados. Essa opção pela não expedição de certificados deve ser temporária ao passo que a agência envide esforços para definir os critérios necessários para a emissão dos certificados.

3. Das Melhores Práticas Regulatórias

29. A clara identificação do problema, a apresentação de justificativa para a proposição e a explicitação dos normativos legais que fundamentam a proposta são parte fundamental das melhores práticas regulatórias e são essenciais para a melhor compreensão da matéria pela sociedade. Avalia-se que, no presente caso, a Anac atendeu a esses pré-requisitos por explicitar, no formulário de análise para proposição de ato normativo, elementos básicos de uma análise de impacto regulatório, além de uma justificativa com detalhamento do escopo do trabalho e com uma avaliação teórica do que se propõe.

3.1. Efeitos da Regulação sobre a Sociedade

30. A distribuição dos custos e dos benefícios entre os diversos agrupamentos sociais deve ser

transparente, até mesmo em função de os custos da regulação, de um modo geral, não recaírem sobre o segmento social beneficiário da medida.

31. No caso ora analisado, a agência informa que a proibição de importação traz custos aos usuários nacionais devido à limitação ao livre comércio e ao acesso a aeronaves de menor custo, mas considera isso não significativo pois, como a própria agência mencionou, do total de pedidos de aeronaves de construção, apenas 5% foram importadas entre 2014-2018.
32. Quanto aos benefícios, a agência menciona a diminuição dos custos administrativos da agência, aumento da segurança devido à diminuição da assimetria de informações relativa à importação de aeronaves de construção amadora e a diminuição de eventual distorção concorrencial enfrentada pela indústria doméstica.

4. Análise do Impacto Concorrencial

33. Para a avaliação dos potenciais efeitos de aspectos concorrenciais, utiliza-se a metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)^[3]. A referida metodologia consiste em um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. Nesse contexto, o potencial impacto nas questões concorrenciais leva em consideração os seguintes efeitos: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo das empresas a competir; e iv) limitação da escolha do consumidor e a informação disponível.
34. Conforme destacado anteriormente, a imposição de proibir a importação com foco na proteção da indústria nacional implica diretamente da produção dos quatro efeitos acima mencionados, pois a proibição de importação de aeronaves de construção amadora e de ALE usadas acarreta a redução do número e da variedade de fornecedores; impede a concorrência das empresas estrangeiras com a indústria doméstica, diminuindo o incentivo à competição desta, que estará protegida; e limita as opções dos interessados na aquisição de tais aeronaves.
35. No entanto, a proposta fundamentada por questões afetas a fiscalização e de segurança dos usuários e da sociedade superam as questões de cunho concorrencial. Por este motivo, reitera-se o disposto nos itens 27 e 28 deste parecer para que a agência reveja a motivação e a forma de regulamentar o tema, focando em questões de cunho fiscalizatório e de segurança para justificar a expedição ou não de certificados para essas aeronaves até que os critérios sejam definidos pela agência para a sua emissão.

5. Considerações Finais

36. O presente parecer analisou a proposta presente na Audiência Pública nº 17/2019 da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), para importação de aeronaves de construção amadora e de aeronaves leves esportivas (ALE). Da análise realizada, cabe destacar os seguintes pontos:
 - a. A proibição de importação de qualquer produto ou equipamento deveria ser objeto de uma política pública, principalmente pelo fato de que as justificativas apresentadas foram de proteção da indústria nacional e não foi possível identificar a política pública que sustenta a proposta dessa norma infralegal;
 - b. Não está entre as competências legais das agências reguladoras a autorização para propor políticas públicas, mas sim de implementá-las e no caso da Anac não é diferente, conforme disposto no Inciso I do art. 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005;
 - c. A imposição de proibir a importação com foco na proteção da indústria nacional implica diretamente da produção dos quatro efeitos presentes no Guia da OCDE, pois a proibição de importação de aeronaves de construção amadora e de ALE usadas acarreta a redução do número e da variedade de fornecedores; impede a concorrência das empresas estrangeiras com a indústria doméstica, diminuindo o incentivo à competição desta, que estará protegida; e limita as opções dos interessados na aquisição de tais aeronaves;
 - d. A agência também apresentou argumentos que enfatizam os problemas de fiscalização e de segurança dos usuários e da sociedade relacionados a essas aeronaves, argumentos esses que deveriam ser a base para que a agência avalie a expedição ou não de certificados de aeronavegabilidade e que sobressaem aos argumentos de cunho concorrencial; e

- e. Caberia a agência envidar esforços para definir de critérios para emissão dos certificados de aeronavegabilidade para essas aeronaves e até que estejam definidos, o normativo poderia prever a possibilidade de suspensão da emissão desses certificados.

37. Nesse contexto, esta Secretaria recomenda, no âmbito de suas competências e dado o teor da matéria e as informações disponibilizadas no âmbito da presente audiência pública, que a Anac reveja a motivação e a forma de regulamentar a importação de aeronaves de construção de amadora e de aeronaves leves esportivas (ALE) usadas, com foco em questões de cunho fiscalizatório e de segurança para justificar a expedição ou não de certificados para essas aeronaves até que os critérios sejam definidos pela agência para a sua emissão.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA

Assessor Técnico

Documento assinado eletronicamente

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA

Coordenador-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ALEXANDRE MESSA PEIXOTO DA SILVA

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

Documento assinado eletronicamente

CÉSAR COSTA ALVES DE MATTOS

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

[1] Trata-se de metodologia de análise multicritério, cuja sigla vem do inglês *Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique*.

[2] Programa de Fomento à Certificação de Projetos de Aeronaves de Pequeno Porte, estabelecido pela Resolução Anac nº 345, de 04 de novembro de 2014, cujo objetivo é aprimorar a capacidade da indústria aeronáutica nacional de desenvolver projetos de aeronaves de pequeno porte que tenham mais condições de terem sucesso quando submetidos a uma certificação de tipo.

Na vigência desse programa, o participante poderá fabricar aeronaves de construção amadora sem a necessidade de cumprimento do critério da porção maior estabelecido no requisito 21.191(g)(1) do RBAC nº 21, significando que os fabricantes de aeronaves que ultrapassam as características de ultraleve e de aeronave leve esportiva poderão ter um fluxo de caixa necessário para o investimento no processo de certificação de tipo.

O programa durará até 31 de dezembro de 2022.

[3] Referência: OCDE (2017). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **César Costa Alves de Mattos, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 30/09/2019, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Messa Peixoto da Silva, Subsecretário(a) de Advocacia da Concorrência**, em 30/09/2019, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jônatas Bezerra de Souza, Coordenador(a)**, em 30/09/2019, às 18:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Goldner Baptista Silva, Coordenador(a)-Geral de Transportes, Recursos Naturais e Saneamento**, em 30/09/2019, às 18:29, 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://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4239694** e o código CRC **A8C67B63**.