

**COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO DE
ACIDENTES AERONÁUTICOS**

CNPAA

**ATA
56ª Sessão Plenária**

O original deste documento encontra-se arquivado na Vice-Chefia do CENIPA.
61-3364-8801, vch@CENIPA.aer.mil.br, cnpaa@CENIPA.aer.mil.br

Brasília, 9 e 10 de novembro de 2011

SUMÁRIO

Relação de Representantes das Entidades-Membro	4
1. Abertura da 56ª Sessão Plenária do CNPAA.....	7
2. Agenda, sistemática de trabalho e facilidades	7
3. Inclusão de Entidades-Membro (apresentações)	7
4. Exclusão de Entidades-Membro	7
5. Participação de Outras Gerências da ANAC no CNPAA	8
6. Dispensa de TBO para RBAC 91	8
7. Comissão MAINTENANCE OPERATIONS SAFETY AUDIT	8
8. Estudos de Fauna em Aeroportos	10
9. Comissão de Revisão do SIPAER.....	10
10. Recovery Kit – Resgate e Remoção de Aeronaves	11
11. Atendimento das Aeronaves com Bandeira Internacional	12
12. A Situação Atual do SIPAER.....	13

RELAÇÃO DE PARTICIPANTES

ENTIDADE-MEMBRO / REPRESENTANTES

CNPAA

Presidente – Carlos Alberto da Conceição, Brig Ar

Secretário – Luís Cláudio Lupoli, Cel Av

ABAG – Associação Brasileira de Aviação Geral
Francisco Horácio Mello

AERÓLEO Táxi-Aéreo
Valter Pinto, Cmte

ANAC – GGAP

Raquel de Almeida Irber

José Vieira de Souza Neto

Maurício José A. Gusman Filho

ATLAS Táxi-Aéreo
Ângelo Teixeira Martins Júnior
Wagner Ferreira Flores

AVIANCA Linhas Aéreas
Marcos Eugênio de Abreu, Cmte

AZUL Linhas Aéreas
Carlos Augusto Pereira Nunes, Cmte
Maurício Pontes

BHS - Brazilian Helicopter
Péricles Gil Canhetti Mondin

CENIPA

Frederico Alberto Marcondes Felipe, Cel Av

DAESP – Departamento Aeroviário de São Paulo
Dr. Álvaro Cardoso Júnior
Dra. Mika Saito
Dr. Wesley Rodrigues Silva

DECEA

Otávio Oliveira Filho

EFAI – Escola de Pilotagem
Kerlington Pimentel de Freitas, Cmte

EMBRAER

Umberto Irgang, Eng

Fábio Catani, Eng

HELIBRAS

Antônio Modesto, Cmte

HELICENTRO

Walter Ferreira

HELISUL Táxi-Aéreo

Mário Roberto Eugênio dos Santos

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

Eliane Cristina Arnaldo Pessoa

Rosângela Maracci Zahler

IFI – Instituto de Fomento e Coordenação Industrial

Nilton Cícero Alves, Cel Av

Soracli de Oliveira Silva

LÍDER Táxi-Aéreo

Luiz Henrique, Cmte

Thomas Jeferson Vaz de Oliveira, Cmte

OMNI Táxi-Aéreo

Victor Alberto C. Antunes

PANTANAL Linhas Aéreas

José Vicente Gomes

PASSAREDO Linhas Aéreas

Stélio Musich Júnior, Cmte

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S/A

Sidney Jones de Santana Menezes

José Fernando da Silva (convidado)

PUC-RS - Pontifícia Universidade Católica

Dr. Elones Fernando Ribeiro

SAC – Secretária de Aviação Civil

Dra. Sônia Cristina Lopes Machado

Dra. Clarice Bertoni Lacerda Rodrigues

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

Carlos Renato Lima da Silva, Cap PMBA

SENIOR Táxi-Aéreo

Gilvan Correia Barros Filho

SERIPA I

Adriano Ferreira de Carvalho, Ten Cel Av

SERIPA II

Evenilton Antônio Mendes de Barros, Ten Cel Av

SERIPA III

Eduardo Emerick, Ten Cel Av



SERIPA IV

Ricardo Beltran Crespo, Ten Cel Av
Luis Renato Horta De Castro, Maj Av

SERIPA V

Marcos dos Santos Silva, Ten Cel Av
Milton Cardoso de Lima, SO R/R

SERIPA VI

Valter Barreto Silva, Ten Cel Av
Roberto França, SO

SERIPA VII

Felipe de Figueiredo Marques, Cap Av

SINDAG – Sindicato Nacional das Empresas de Aviação Agrícola
Cláudio Coutinho Rodrigues

SIPAEREx – Serviço de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos do
Comando do Exército
Sérgio dos Santos Botelho, Maj

SIPAERM – Serviço de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos do
Comando da Marinha
Alberto Barbosa do Nascimento, CF
Sérgio Souza Sá, CCFN

SNA – Sindicato Nacional dos Aeronautas
Orlando Rodrigues Rafael
João Henrique da Silva
João Henrique da Silva - convidado

SNAe – Sindicato Nacional dos Aeroviários
Paulo de Tarso Gonçalves Júnior

SNEA – Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias
Ronaldo Jenkins de Lemos, Cmte

SNETA – Sindicato Nacional das Empresas de Táxi-Aéreo
Tomas Jeferson Vaz de Oliveira, Cmte

TAM Executiva

Marco A. S. M. Castro, Cmte

TAM Linhas Aéreas

Ricardo André Virgílio de Castro
Cláudia R. Carneiro Cese

TOTAL Linhas Aéreas

Márcio João Zanetti

TRIP Linhas Aéreas

Marcos Augusto Callado do Bonfim

UNIVERSIDADE ANHEMBI Morumbi
Dr. Maurício Pontes

VALE
Sérgio A. Sales, Cmte

VARIG Linhas Aéreas (Grupo GOL)
Sérgio Quito, Cmte

WEBJET Linhas Aéreas
Gérson Murilo Dias de Melo



1. Abertura da 56ª Sessão Plenária do CNPAA

Aos nove dias do mês de novembro do ano de dois mil e onze, nas instalações do CENIPA, na SHIS QI-05, Área Especial, Lago Sul, na cidade de Brasília, DF, teve lugar a 56ª Sessão Plenária do Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – CNPAA.

O **Presidente** do CNPAA (**Brig Ar Carlos**) abriu os trabalhos dando as boas-vindas e augurando por uma reunião proveitosa para a melhoria da segurança de voo no país. Enfatizou o valor da atividade de prevenção da vida humana, inserida na sempre buscada Segurança de Voo. Ressaltou seus profícuos 26 anos prestando serviços ao SIPAER, desprovido de qualquer interesse. Que todos tragam os problemas desprovidos de tudo, empresa etc. Assegurou a colocação livre de pontos de vista, com incentivo ao debate que, como Presidente do Comitê, vai procurar emprestar a sua experiência em tantas investigações e na prevenção de acidentes aeronáuticos, aos pontos que serão focados. Cita resolução de criação do CNPAA, e menciona como ponto principal que a Plenária é lugar do estabelecimento de discussão, em âmbito nacional, dos problemas atinentes à Segurança de Voo, que o fórum é o CNPAA, não de punição, mas de assessoria, de comprometimento com a preservação da vida humana. Pediu que o conceito da Prevenção fosse a bandeira de todos e disse que o CNPAA é um fórum para resoluções de problemas. Pediu que os integrantes tragam os problemas afetos à Segurança de Voo, que não houvesse o privilégio de qualquer organização, mas sim que as discussões fossem resolvidas no Comitê, e por todos do Comitê, pelo voto igualitário.

2. Agenda, sistemática de trabalho e facilidades

O **Secretário** do CNPAA (Cel Lupoli) destacou o bom termo das discussões e enfatizou a importância do registro da Ata, apresentou o Redator da Ata à mesa, que os participantes em suas intervenções mencionassem o nome e a agremiação a que pertencem. Lembrou para o bom uso do tempo, e comentou aspectos da sistemática de trabalho. Mencionou da antecipação da palestra do Prof. Wesley acerca dos estudos de fauna em aeroportos. Disse da Sete Táxi-aéreo que gostaria de ser admitida, porém com a ausência fica para próxima oportunidade. Citou o proposto na agenda para os dois encontros da plenária e adiantou detalhes da programação do almoço e da foto em grupo.

3. Admissão de Entidades-Membro

Após breve leitura do regimento do comitê, que regula a admissão de entidade-membro, o Secretário (Cel Lupoli) reafirmou o tempo de 15 minutos em média reservado para apresentação, que a não aprovação deverá ser seguida da retirada do recinto da entidade, visto que não poderão acompanhar os demais debates. passou a palavra aos expositores que defenderam a inclusão das seguintes entidades: EFAI - Escola de Pilotagem Ltda. e Universidade Anhembí-Morumbi.

Pela **EFAI**, Escola de Pilotagem, o Cmté Schweizer projetou painel ilustrativo da companhia a vista de todos, e apresentando todos os níveis de formação, do básico ao avançado, de forma que o aluno tenha a realidade de uma situação adversa apresentada. Diz que a Escola já passou a marca de 1100 pilotos formados, inclusive de países da América do Sul. Única escola da América do Sul que possui um Esquilo.

Afirma que seguem a égide da ARBH141 (escola de pilotagem) e da RBH-142. Treinamento desenvolvido e aplicado pela EFAI.

Pela Universidade Anhembi-Morumbi, o **Sr. Maurício Pontes** teceu palestra centrada na máxima da organização para a prevenção: "um conceito pós-moderno da não punitividade" e trabalho participativo em equipe.

Após as apresentações e justificativas, o Secretário coordenou a votação.

Postos os itens em votação assim se deliberou:

Cel Lupoli anuncia votos pela inclusão da EFAI Escola de Pilotagem Ltda., 43 (quarenta e três) votos a favor, nenhum contra, nenhuma abstenção.

Cel Lupoli anuncia votos pela inclusão da Universidade Anhembi-Morumbi, 43 (quarenta e três) votos a favor, nenhum contra, nenhuma abstenção.

Dessa forma, a **EFAI** - Escola de Pilotagem Ltda. e a Universidade Anhembi-Morumbi foram admitidas como entidades-membro do CNPAA.

4. Exclusão de Entidades-Membro

Citada pelo Sr. Secretário a ausência da Helivia Aero-Táxi Ltda., o Sr. Sidney, da Petrobrás, fez considerações acerca da interrupção dos trabalhos da Helivia.

O **Cmte. Jenkins** informou a retomada em breve das atividades da companhia citada.

Após as apresentações e justificativas, o Secretário coordenou a votação.

Posto o item em votação assim se deliberou

Cel Lupoli anuncia votos pela exclusão da Helivia Aero-Táxi Ltda., 39 (trinta e nove) votos contrários à exclusão, nenhum a favor da exclusão e 4 (quatro) votos dos que se abstêm.

Dessa forma, a Helivia manteve sua condição de entidade-membro do comitê.

Ainda quanto à Helivia Aero-Táxi Ltda, o Presidente do Comitê (**Brig Carlos**) referendou que, após a reestruturação necessária, a empresa poderá voltar ao convívio do CNPAA.

Após questionamento de possíveis pendências das companhias ausentes, a **Sra. Raquel** (ANAC) dispôs-se a trazer respostas e pendências à Plenária.

5. Dispensa de TBO para RBAC 91

Cel Felipe lê aos presentes o Ato Normativo da RBAC-91 e comenta o tópico acerca da liberação da obrigatoriedade do TBO das aeronaves.

O Presidente do CNPAA, **Brig. Carlos**, enfatiza a falta de clareza no comentado texto do RBAC-91.

Sr. Claudio do SINDAG pede recomendação à ANAC para que esta tire as dúvidas referidas aos TBO.

Cel. Nilton comenta sobre procedimentos para liberar a extensão do TBO, citando cheque de motores para verificar a segurança.

O representante da ANAC opina que o tema poderia passar à responsabilidade das oficinas, mediante declaração objetiva.

Cel Nilton sugere questionar ao Comitê se há aquiescência quanto a essa proposta.

Ten Cel Emerick (SERIPA 3) externa opinião se tal procedimento não iria onerar os pilotos que inspecionam a parte operacional.

Dra. Sônia, da SAC, menciona que se o documento não for idôneo não será suficiente. A respeito da extensão do TBO, cita que a responsabilidade da ANAC permanece com a fiscalização.

Cel Lupoli retoma a questão: que ação tomar?

Cel R1 Gusman, assessor da ANAC, discorre que está disponível no site da ANAC as respostas sobre os principais questionamentos a respeito do assunto.

Brig. Carlos reafirma que, se houver dúvida no Comitê, deve-se buscar uma solução, ainda mais em questões ligadas à vida humana. Diz da sua opinião de, se houver dúvida no documento, o teor do mesmo precisa ser mudado para se aclarar, pois este é o fórum.

Ten Cel Emerick (SERIPA 3), menciona os itens 91-7 e 91-9 - Letra A, caso um piloto observe anormalidade deve descontinuar o voo.

Cel R1 Gusman (Assessor da ANAC) diz que não é possível incluir todos os procedimentos no RBAC e que está em elaboração instrução suplementar de caráter geral com objetivo de esclarecer, detalhar e orientar a aplicação de requisito previsto em RBAC.

Cel Felipe (CENIPA) afirma que o RBAC-91 que não especifica o que foi explicado no documento que a ANAC enviou como resposta ao questionamento do CENIPA, havendo problemas de redação.

Cel Nilton (IFI) diz que a disposição suplementar não tem caráter obrigatório, e que o ideal é não deixar de resolver as dúvidas do documento.

A Dra. Sonia (SAC) diz concordar com a posição do CENIPA que a redação não está detalhada, mas reafirma que a instrução suplementar é, sim, de cumprimento obrigatório.

(A continuação deste tema se dará no início dos trabalhos, no segundo dia).

6. Estudos de Fauna em Aeroportos

Passou-se à discussão dos Estudos de fauna.

Sr. Álvaro, DAESP, refere-se à integração à pesquisa acerca do perigo aviário.

Prof. Wesley (UNICAMP - Departamento Bioanimal) expõe em painel a natureza probabilística do perigo aviário. Detalhou amplamente censos aéreos para a pesquisa de índices de risco após avistamentos de aves.

Prof. Álvaro (DAESP) adiciona informações quanto ao censo terrestre e especifica aves em termos de risco a partir do terreno, entre outros o quero-quero, a lebre e a raposinha.

Cmte Abreu (AVIANCA) passa informação que houve três colisões com pássaros ao lado da pista. Indaga se o aeroporto poderia ser certificado com base em estudo científico.

Brig Carlos reafirma a necessidade de uma ação sobre a questão. Indaga qual procedimento deverá ser adotado pelo Comitê.

Cmte Sérgio Sales (Companhia Vale) mencionou que monitoraram o aeroporto de Carajás e indaga qual seria um termo de referência que poderia ser adotado.

Cmte Quito (GOL) menciona que ocorre 1,1 casos de *birdstrike* (colisão com pássaros) por dia, chegando a U\$ 10 milhões os prejuízos da empresa. Citou aeroportos problemáticos: Galeão, Brasília e Guarulhos. Reafirmou ainda que mais de 70% dos *birdstrikes* ocorrem à baixa altura. Adiantou que, no Chile, conseguiram reduzir as ocorrências, enquanto que, no Brasil, existem graves estatísticas.

Brig. Carlos afirma que a ação deve ir além da recomendação. Reafirma que tanto o balão junino quanto a iluminação de laser devem ser tratados criminalmente. Cita que o CENIPA solicitou intercessão da Secretaria Nacional de Segurança Pública quanto ao assunto, através de um ofício cobrando providências, e para que demais órgãos públicos possam tomar medidas atuadoras. O presidente do Comitê insta os presentes por ações concretas junto à INFRAERO, demais administrações aeroportuárias etc.

Sra. Eliane (INFRAERO) informa providências da empresa, cita contrato com a firma BIOSERVICE em Guarulhos, no Galeão e Brasília, igualmente com o CDT/UnB, para elaboração de planos de manejo, nos citados aeródromos, entre outros. Diz que haverá reforço junto às comissões locais em atuação permanente. Por fim, solicita a participação dos representantes locais das empresas aéreas nas reuniões que tratam deste assunto nos aeroportos.

Dra. Mika (DAESP) reafirma a importância da gestão dos municípios e as autoridades aeronáuticas e ambientais, o CEPESP, entre outras, e a integração dessas entidades.

O presidente do CNPAA reafirmou que o CENIPA solicitou celeridade a essas entidades nos planos de manejo.

Ten Cel Barreto (SERIPA 6) citou levantamento de campo feito pelos SERIPA, para cálculo de focos atrativos, que possibilita a redução do número nos gráficos apresentados pelo prof. Wesley. Diz ser este o ponto inicial para as ações de redução de focos.

Cmte Jenkins (SNEA) menciona que as ações anteriores conseguiram reduzir significativamente o problema, mas que não devem ficar nisso. Insta para que tomem ações conjuntas, no rastro do sucesso anterior, do trabalho pertinente junto a prefeituras, administrações etc.

Prof. Wesley reitera uma solução de aplicação geral, que sirva para todos os aeroportos, em vez da fragmentação.

Cmte Thomas Jeferson (Líder) mencionou a implantação, em 1987, do Perigo Aviário, que foi semente das atuações. Citou a portaria de 12 de março de 2004 que criou a comissão para o assunto, para fazer trabalho de campo, com prefeitos e órgãos de meio ambiente, que havia uma pauta assinada pelos citados, e cobrada pelo CENIPA. Reafirma que a cada estatística negativa o CENIPA acionava uma equipe para o local. Citou a importância da remoção dos urubus e dos lixões como batalha permanente. Completou que a ANAC requisitou para si a gerência do Perigo Aviário e, a seguir, reportou que não poderia manter a gerência.

Brig Carlos reafirma que o CENIPA continuará expedindo os pareceres.

7. Comissão do MOSA (*Maintenance Operational Safety Audit*)

SO Milton (SERIPA 5) falou em nome do Sr. Maurício Maranhão, Presidente da Comissão de revisão do MOSA. Mencionou fatos das reuniões anteriores, acentuou que não é feita para restringir, mas para incentivar a atividade. Solicita incentivo dos operadores e anuncia reunião com representantes dos mecânicos, a partir de sugestão do Brig. Carlos.

8. Comissão de Revisão do SIPAER

Cmte Jenkins (SNEA) passou ao resumo do Relatório da Comissão. Citou que em 2010 o Ministro da Defesa anunciou perante o Exmo. Sr. Presidente da República que o CENIPA a partir daquela data seria o órgão central de investigação e prevenção de acidentes somente para aviação militar, que isso foi comunicado ao CNPAA na 54ª Reunião em 10/11/2010. Disse da preocupação que trouxe para a comunidade de prevenção, pois já se tinha feito um trabalho em 2001 sobre o que seria do SIPAER com o advento de uma agência reguladora de aviação civil. Citou que algumas preocupações de então vieram a se concretizar, outras não, mas diz que o importante do que não foi o melhor foi que todo o produto final do trabalho dessa comissão não foi implementado, que seria uma constituição diferente, uma renovação, diz que a outra parte, a de eventuais conflitos, de posicionamentos, vieram a se concretizar posteriormente. Cita que o importante para todos dentro desse trabalho é que nesse trabalho o pessoal se portou de forma isenta, cita que ninguém deu precedência para ANAC ou CENIPA. Diz mais que prevenção de acidentes neste país é de responsabilidade de todos os presentes e de muitos dos não presentes, diz que não importa ser o CENIPA, ser o SIPAER, ser o SGSO, ser a ANAC, diz que todos são responsáveis pela segurança de voo. Diz que não se estabeleceu nada da premissa básica do problema a não ser desenvolver sinergia entre as duas entidades, em benefício da segurança de voo. Cita um trabalho conjunto em passado recente entre DAC e CENIPA baixar de 430 acidentes/ano para 50 acidentes/ano. Diz ter sido trabalho árduo desenvolvido em conjunto. Cita que durante três anos passaram de 15 em 15 dias em um aeroclube ou em área de concentração de aviação geral, fazendo encontros SIPAER. Cita que isso fez com que se baixassem os índices. Diz que

naquela época era mais fácil, pois tudo era dentro do Comando da Aeronáutica. Diz que isso não significa que essa sinergia ocorrida não possa ser reaplicada e funcionar perfeitamente. Cita que essa parte do SGSO diz ter certeza de ser ferramenta excelente, mas que ela faz parte do sistema de investigação e prevenção de acidentes. Diz que três pontos foram levantados no trabalho, a parte de cultura de prevenção de acidentes, a parte de formação de pessoal, na segunda parte a proposta de ser criado um banco de dados de reporte voluntário. Cita que seria o caso de se buscar um terceiro segmento, isento de ambos os lados, para que se pudesse desenvolver o trabalho, embora, diz, achar, e a comissão também, que não existem lados, que todos estão num bloco. Diz da harmonização das iniciativas de segurança, tanto o BAST, que é Brazilian Aviation Safety Team, iniciativa de segurança de voo da ANAC, como o CNPAA são entidades perfeitamente complementares que podem trabalhar em conjunto. Diz que nesta situação, quando comunicaram tudo isso na 54ª reunião do CNPAA, houve essa preocupação e o trabalho começou a se desenvolver, e foi designada a comissão. Cita que a comissão preocupou-se inicialmente na formação de pessoal. Diz que ao verem que no RBAH119 dizia que toda a empresa tinha que ter um gerente, um diretor de segurança operacional, que teria que ter o curso de SGSO, achou-se ótimo, mas diz que para fazer o curso de SGSO não existia nenhum prerequisite. Indaga como se vai trabalhar gerenciando prevenção de acidentes sem ter a base da prevenção. Citou da preocupação no enfoque dessa parte, principalmente, diz que o CENIPA ao longo dos anos também se aprimorou, certificou-se que sozinho não conseguiria jamais formar o número de credenciados em prevenção, para criar uma massa crítica de prevenção no país. Cita que diante disso exerceu uma série de convênios com as universidades presentes, a exemplo da PUC-RS, Anhembi, Estácio de Sá, Tuiuti, Paraná, entre outras, e que hoje semestralmente saem para o mercado de trabalho bom número de jovens motivados e que são contratados pelas empresas para atuarem na área de segurança de voo. Diz que essa formação é fundamental, primeiro pela abrangência, segundo, por que ela cria massa cria de pessoas preocupadas com os aspectos de segurança de voo. Citou a preocupação da preocupação que abrirá bases em São Luiz e Belém e que para operar tais bases irão precisar de gente, mesmo ocorre com empresas que estão com mais aviões, cita que precisarão de gente com preparo específico, preparo. Indaga como é que neste cenário pode se pensar em diminuir a formação de pessoas para trabalhar nessa área de segurança de aviação. Cita que no primeiro tópico de formação as recomendações são manutenção pelo CENIPA e das entidades na formação de elementos credenciados, também para área operacional, área aeroportuária, área de fatores humanos, área de manutenção, etc. Diz que então se considera todo o pessoal que trabalha no sistema de aviação civil. Cita a criação de um prerequisite pela ANAC para que o elemento que faça o curso de SGSO tenha uma formação de prevenção, ou EC-PREV, agente de segurança de voo, curso do FAA, da AIR SAFETY, etc. diz que seja credenciado para que tenha uma base para poder gerenciar a prevenção. Diz da criação de requisitos na estrutura de prevenção contidos no SGSO, indaga como se ter um sistema que vai analisar riscos, se não tem formação em investigação. Cita que se não houver esse requisito de o elemento ser um agente de segurança de voo ou ter formação como investigação de acidentes. Diz achar que a ANAC deve criar prerequisite para esta parte de capacidade de investigação. Diz ainda para essa parte de exigência para o diretor de segurança operacional, SGSO, dentro deste nível. Cita que noutra parte abordaram o sistema de reporte voluntário, foram buscar o que ocorre nos EUA, com o acidente do TWA, em 1974-1975, quando o NTSB verificou nessa investigação, em que o avião bateu no morro perto do aeroporto de Dules, em que a tripulação interpretou mal a carta de aproximação. Cita que durante essa investigação constataram que seis semanas antes uma tripulação de outra empresa também tinha interpretado mal a carta, e só não bateram no mesmo morro pela providência divina. Indaga como é que não se

comunicou essa ocorrência. Diz que foi daí que criaram o sistema de reporte voluntário por lá, e quem administrava isso era o próprio FAA. Citou que não conseguiam número expressivo de reporte, porque as tripulações não reportavam para o órgão regulador, mesmo com o trabalho de não punitividade. Cita que então o sistema passou a NASA, que recebe os reportes, analisa, descaracteriza, e informa ao FAA as áreas em que têm que atuar. Diz que dessa forma cresceram muito os reportes, que todos sabem ser a informação uma ferramenta básica da prevenção. Diz que a FAA passou a desenvolver trabalho de prevenção muito mais efetivo. Cita que desse item da comissão saiu um grupo de trabalho para desenvolver solução brasileira em um sistema compartilhado no trato de informações na área de segurança de voo. Diz por outro lado, que a compatibilização entre o CNPAA e o BAST, do mesmo modo que se tem no CNPAA a presença da ANAC e da SAC, seria importante que no BAST tivesse a participação de todos. Diz que se entende que o BAST é uma iniciativa voltada para a aviação civil, pois é orientada para a ANAC. Que ela tem o segmento de aviação comercial, de helicóptero, de táxi-aéreo, etc. Diz que dentro do entender da comissão o CNPAA é muito mais abrangente do que o BAST, mas que são iniciativas complementares. Diz que a experiência, o passado, diz que o trabalho conjunto funciona, por isto achar que essas iniciativas devam ser complementares. Diz que deste item saiu a comissão para tratar da modernização do CNPAA. Diz que todos querem ação, que sejam feitas coisas efetivas, que a troca de ideias aqui precisa redundar em coisas positivas, efetivas, para todos que são especialistas em prevenção de acidentes. Cita que a comissão está promovendo recomendações no sentido de que o alicerce do CENIPA, que há anos trabalha a prevenção, a ANAC através sua atividade de regulação, que o trabalho seja conjunto, que o que se traz de um lado seja bem utilizado pelo outro lado. Corrige que não são lados, são blocos, trabalho sinérgico que se tem que desenvolver ao longo do tempo. Diz de notícia alvissareira, que haverá pessoa em contato com ANAC em Brasília. Passa então às recomendações finais, que propõe que as atividades do CENIPA, como centro SIPAER, e a ANAC, tal com atividades de fiscalização da aviação civil, em integração para que se possa melhorar a segurança de voo da aviação civil brasileira. Cita da parte de revisão do SIPAER com estabelecimento de uma comissão para verificar a possibilidade de se criar um órgão independente, de investigação de acidentes aeronáuticos da aviação civil, com previsão de transição gradual e contínua. Diz que esta recomendação originou do trabalho de 2001, que dizia poder se chegar a um órgão independente de investigação de acidentes. Cita que se propôs isso no Ministério da Defesa, ou em um lugar neutro, diz além do que não se sabe por quanto tempo a Aeronáutica vai conseguir sustentar financeiramente essa atividade, por exemplo, que no acidente da GOL a FAB colocou material, pessoal, helicóptero, transportes, tudo em benefício da investigação, que é uma responsabilidade do estado feito pela Aeronáutica, que as despesas saem do bolso da FAB. Indaga por quanto tempo, se tiverem que resgatar um avião do fundo do mar, a exemplo do acidente da Air France. Diz que o estado brasileiro não vai deixar isso não ocorrer, mas que para a FAB é despesa extra. Cita que ninguém quer transição rápida, pois, viu-se que as propostas que foram feitas e efetivadas, viram que não dá resultado. Que a transição tem que ser gradual, planejada, em consenso, pelas entidades, com consistência, para que haja continuidade da nobre missão. Citou alguns nomes da comissão presentes ou não Cmtes. Augusto, Abreu, Irgang, Harlei, Quito, Modesto, Walter Pinto que não está presente, o representante da TRIP, deixando por último a Sra. Raquel que representa o Cel Senra da comissão.

Cel Lupoli, Secretário do CNPAA, abriu a palavra aos membros.

Dra. Sonia, SAC, diz que talvez na próxima reunião não esteja presente, diz da preocupação da SAC com a formação de pessoal na aviação civil, ponto bastante

sensível nas falas dos membros do CNPAA. Diz que a SAC tem como parte do planejamento, diz que no dia anterior houve primeiro encontro de planejamento, com as três secretarias executivas reunidas com a presença do ministro, um projeto voltado para capacitação, determinação do ministro Wagner, que tal projeto ficou a cargo da secretaria na qual faz parte que é a secretaria de navegação aérea. Diz que é um comunicado da preocupação da SAC, do ministro Wagner, com a incumbência de desenvolver esse projeto, diz que dessa maneira tanto o CNPAA quanto o CENIPA vão poder contribuir bastante e é o desejo da SAC. Diz ser um projeto que está indo para o papel e insta para os membros pensarem alguma coisa que possa auxiliar à SAC, pois existe algum cronograma e que irão chamar. Diz de uma segunda posição relacionada a esse relatório é a posição da SAC em relação a todos os eventos relacionados à aviação civil. Diz que a posição da Secretaria é uma posição de consenso e que o ministro-chefe da SAC vem trabalhando com o espírito de cooperação com o Ministério da Defesa, que é vontade e determinação do ministro Wagner, que todos os Elos, e reiterando o Cmte Jenkins que citou a museologia, quando falaram que na verdade são vários sistemas que coexistem, o ministro determinou que todos os trabalhos da Secretaria fossem realizados sempre buscando a harmonia de todos os entes que fazem parte deste grande sistema de aviação civil e de todos os sistemas que cooperam e tem intercessão.

Sr. Sidney, Petrobras, diz lembrar que na última assembleia citada a proposta para a formação do pessoal de voo com uso do FIES.

Dra. Sônia, SAC, cita que um dos programas de capacitação a se espelhar é o empregado pela Petrobras, pois envolve custos e o programa da Petrobras é interessante e está nos estudos da SAC e que a ANAC encampou essa ideia, como mais uma colaboração para esse projeto da Secretaria.

Sr. Paulo de Tarso, SNAer, questiona se o programa seria para o piloto ou para a manutenção. Citou a formação e a qualificação, se virão com preocupação da formação. Preocupa-se com possível falta de mecânicos para o movimento nas Olimpíadas e na Copa do mundo.

Sr. Sidney responde que a parte de manutenção tem preocupação detalhada no programa de formação e que precisa haver incentivo para formação técnica. Reafirmou o retorno do programa com o FIES, que seria rápido, como incentivo para a formação, com retorno para o governo.

Dra. Sônia reafirma que estão no caminho correto. Cita que discorreu sobre a formação. Diz que estão no caminho correto da capacitação, diz que os trabalhos na capacitação e formação dos quadros da aviação civil, não somente de pilotos.

Engenheiro Irgang, EMBRAER, citou o empenho do Cmte Jenkins para o relatório. Diz como membro da comissão, representante do CNPAA que é importante centro de segurança de voo. Insta se seria o caso de uma votação rápida sobre essas indagações e propostas apresentadas se são factíveis, se todos aceitam isso como representação do CNPAA ou se deve fazer uma revisão, uma vez que estão designando duas comissões novas para serem examinadas. Propõe se há razão para se votar sobre as propositivas postas à mesa.

Brig Carlos diz que o documento entregue pelo Cmte Jenkins deverá ser item para a Plenária examinar e que terá encaminhamento ao ministro. Cita que isso será feito ao final.

Cmte Augusto Nunes, Azul, cita que o trabalho da Comissão é desenvolvido para que a Plenária do CNPAA valide. Insta para que as recomendações sejam levadas à Comissão no dia seguinte.

Brig Carlos ratifica e cita que irá fazer pronunciamento no final.

9. Recovery Kit – Resgate e Remoção de Aeronaves

Cmte Ricardo Virgílio, TAM, expõe no painel a questão da cobertura do Kit de Resgate e Remoção de Aeronaves em apoio a acidentes aéreos. Explana acerca da área coberta, que se estende a toda a América do Sul. Diz que a qualquer momento e em qualquer lugar o equipamento tem que estar disponível para que se possa utilizar para se diminuir os custos, seja na parte operacional, seja na oportunidade principalmente com a chegada da Copa do Mundo, prevendo-se acontecer alguma coisa indesejada num aeroporto de grande movimento e esse equipamento é bem-vindo para tentar minimizar as consequências disso. Discorreu a respeito do processo de homologação, as fases de treinamento prático locais, e fase de certificação pelo IATP. Diz que o equipamento está homologado até o Airbus A380 e que a logística está em São Paulo.

Cmte Augusto Nunes, Azul, pergunta como o equipamento é de propriedade da TAM se ocorrer algum sinistro com aeronave de outra empresa de que modo cobrir custos, a logística de São Carlos até a área, se o equipamento poderia se estender a equipes coirmãs, qual seria o custo, se as aeronaves da Azul, por exemplo, estariam homologadas.

Brig Carlos menciona que o assunto com Calçada da TAM foi levado ao COMGAR, como utilizar o equipamento para desinterditar a pista, mas que há reunião prevista no CENIPA sobre o assunto.

Cmte Virgílio, TAM, cita há problema de logística para transportar, que a aeronave C-130 seria o ideal para atender tal demanda, dependendo da possibilidade de pouso. Diz que estão em contato com o CENIPA para coordenação da atuação. Quanto ao custo para aeronave diversa da TAM, deve haver contato com o fabricante, completou que o equipamento está apropriado para atender às aeronaves. Diz ser desafio retirar a aeronave de área acidentada em contato com o COMGAR. Apresenta em painel algumas situações de logística pós-acidentes.

10. Atendimento a Aeronaves com Bandeira Internacional.

Sr. Paulo de Tarso, SNAe, faz apresentação em vídeo de um atendimento a uma aeronave da empresa American Airlines, diz estar sendo atendido por um funcionário de rampa em lugar de um mecânico credenciado. Alerta ser arriscado que uma empresa internacional não contratar mecânico para o atendimento das aeronaves. Diz, ainda, da falta de fiscalização da ANAC. Menciona que a falta desses profissionais tem ocorrido na recepção de aeronaves internacionais. Citou que a Passaredo tem dispensado mecânico no atendimento de aeronaves. Acrescenta que a prática compromete a segurança da aeronave. Citou que o piloto tem acompanhado o

reabastecimento e isso compromete a segurança de voo, pois ele só aprende sobre esse procedimento na escolinha durante o curso, que o mecânico é o elemento credenciado para acompanhar essas etapas do voo. Pede ao Comitê solução para este problema, que a empresa seja obrigada a contratar mecânico. Solicita pronunciamento da Passaredo para responder do motivo de excluir mecânicos de atendimento das aeronaves, e reitera pronunciamento da ANAC sobre o assunto em tela.

Cmte Stélio, Passaredo, diz não ter recebido questionamento formal anterior sobre o assunto, e pede que faça isso. Cita não ter conhecimento de causa por que é área de manutenção e não a sua área. Afirma que esse procedimento faça parte do programa de manutenção aprovado pela ANAC. Diz que com relação à falta de mecânicos diz que existem mecânicos nas bases, porém eles não são acionados, somente em caso de pane, então ele não está presente, porém existem na base os mecânicos, e insta para que o Sr. Paulo de Tarso faça a formalidade do questionamento que haverá resposta imediata do setor correspondente.

Sra. Raquel, ANAC, diz entender que não houve formalização do assunto, e que foi pedido para fazer uma formalização.

Sr. Paulo de Tarso disse que resolveu trazer ao Comitê pela rejeição que houve do questionamento no Conselho Consultivo da ANAC. Disse estranhar a rejeição pelo conselho porque o assunto requer segurança, e que o Comitê ocorre duas vezes por ano, indaga que seria deixar as coisas acontecerem para então chegar ao Comitê. Diz entender que, talvez, deveria trazer ao Comitê diante da rejeição, e que no Comitê é para tentar resolver as situações. Diz que como dirigente sindical entrou em contato com outras bases, e que estão aqui em contato com representante de Brasília, e o início dessas demandas foram pelos tripulantes, no caso da Passaredo, que procuraram o sindicato pedindo entre aspas socorro em decorrência dessas situações, porque eles têm que fazer o planejamento do voo e ainda descer da aeronave e abastecer. Cita que o enfoque não é só o abastecimento, conforme o entendimento da ANAC, diz que o Cel Pelegrino afirmou que o tripulante sabe abastecer a aeronave, e o sindicato também conhece, pois ele aprendeu na escolinha, que esse não é o problema. Diz que o problema é que a aeronave que a Passaredo opera, conforme também ocorre com a American Airlines, também está propícia a acontecer alguma pane. Diz que entende a ponderação da Passaredo de que o mecânico é acionado, diz que porém sabe-se que há bases em que esse mecânico não existe, e diz que então ele será acionado em outra base até chegar lá. Diz que é risco de o tripulante voltar com a aeronave e fazer o voo, diz vide o caso da Noar, que essas coisas acontecem, citou o acidente da Noar e afirma que em algumas bases não havia mecânico, e que a pane foi só acumulando no livro de bordo e que acaba que o tripulante por excesso de serviço, pois tem que cumprir uma série de procedimentos, pois diz se o avião está com dez panes, então o avião tem de cumprir vários procedimentos, e que isso acarreta uma situação muito danosa para o tripulante, diz que ele se torna tenso, diz que ele coloca dessa forma, apesar de não ser representante dos tripulantes. Cita que presente o sindicato dos aeronautas que pode estar falando isso sobre o excesso de carga para o tripulante, mas que sua fala é mais direcionada para a parte da manutenção. Diz que não sabe se na Pampulha tem mecânico *stand by* para ser acionado na hora da eventualidade. Diz que não sabia estar pegando a Passaredo de surpresa, pois diz que praticam isso a mais tempo, e diz entender que não estaria pegando de surpresa. Se estão voando e passando pelas bases operacionais devem estar vendo que não há mecânico então diz que o fato não

deve ser surpresa. Diz do fato da American Airlines ser diferente, pois ela na saída da aeronave à noite aparece um mecânico. Diz que isso está ocorrendo também com as outras internacionais, diz, por exemplo, a TAP que só tem um mecânico, que então se ele folgar ou entrar de férias, ou adoecer, não existirá mecânico na base. Diz que no caso da Passaredo, o auxiliar de rampa além de ele receber a aeronave nessas condições ele também faz o *push back* para liberar a aeronave, diz que todos sabem se acontecer um evento de fogo no motor, será que o auxiliar de rampa vai saber reconhecer se esse fogo é interno ou externo para que o tripulante possa tomar a devida atitude para acabar com o fogo, diz se o fogo for interno vai ter que fazer *blow out* ou vai ter que soltar garrafa ou não, ele não sabe, pois o auxiliar de rampa não vai saber disso, crê que pela falta de experiência este vai ser o primeiro a correr inclusive, diz. Diz que dessa forma está passando para o Comitê o que os auxiliares de rampa pensam na base. Cita que se fizerem entrevista eles não sabem nem o que engine, diz que se o comandante avisar que vai acionar *engine one start*, o auxiliar não sabe o que é *engine*, não sabe o que *one*, e muito menos *start*. Diz que o auxiliar só fica escutando. Diz que o mecânico nesses casos é essencial, diz de sua experiência, que o mecânico é os olhos do tripulante fora da aeronave, nesse momento de partida da aeronave. Diz ser absurdo uma aeronave chegar de voo internacional e o auxiliar de rampa ter que conectar a fonte externa correndo o risco de ocorrer um arco voltaico, ele não sabe o que é isso. Diz o detalhe de uma falha no corte do motor como esse tripulante vai fazer o *blow out* se ele está chegando com o APU cortado, ele não tem pneumática funcionando. Indaga hipótese se ele estiver fazendo reboque para área remota e o garfo quebra e vai em direção de um avião da GOL, da Azul, da TAM, diz que está em cima é um vigilante. Diz que esse foi o motivo de trazer isso para o Comitê, e que em vez de o sindicato fazer o formalismo. Cita não querer que ocorra esse sentimento de denúncia, e sim que haja uma recomendação, que teve o cuidado de trazer as gravações que estão no Youtube. Diz que trouxe as provas para que não fique somente a cargo do sindicato as denúncias, diz mais ainda final do ano com campanha salarial. Diz que o Comitê agora pode fazer esse tipo de formalização pois o sindicato está trazendo a prova, com o vídeo. Diz que não quer a ANAC nem a Passaredo entenda como denúncia.

Sra. Raquel, ANAC diz entender que o sindicato não fez a formalização. Diz que assim que a formalização chegar a ANAC toma uma posição e traz para o Comitê na próxima reunião.

Cmte Abreu, Avianca, cita a RBAC121, diz que as empresas são severamente fiscalizadas e surpreende-se por situações desse porte. Emenda ser risco gravíssimo situação como a mostrada com a American Airlines (AA). Pede ação para se checar o assunto.

Presidente do CNPAA, Brig Carlos, diz entender que todos do Comitê são responsáveis por situações como a mostrada. Cita que o CENIPA vive de informação na prevenção. Reitera a urgência quanto ao absurdo mostrado pelo SNAe.

Eng Irgang, Embraer, sugere ao Sr. Paulo de Tarso que utilize o RelPrev - Relatório de Prevenção.

Brig Carlos diz que Rel Prev é instrumento para se utilizar internamente. Diz que para esse tipo de assunto é para um Relatório Confidencial de Segurança de Voo (RCSV) que ele poderia ter mandado urgente para o CENIPA, que é o instrumento adequado. Diz que é entrar na página do CENIPA e fazer o relatório confidencial.

Eng Irgang acrescenta que, ao se apor o detalhamento com data, hora etc., para o entendimento da situação, e para ser testemunhado fato, propiciará a brevidade da solução. Cita que o Rel Prev é público e ajuda a todos para saber quantas vezes ocorreu, se foi a primeira vez, quando foi, diz que isso ajuda o processo de análise do problema e tomada de ação.

Cel Nilton, IFI, acrescenta que a própria Ata do Comitê é a formalização do assunto, e que a presença da representante da ANAC já indica a formalização à Agência. Adiantou que esse é um caso crítico.

Sra. Raquel, ANAC, diz que fala aqui pela ANAC, informa que repassará a informação aos superintendentes, mas que a formalização virá com detalhes, e acrescentou que podem ser passadas tais informações pelo site da Agência. Completou, ainda, que a informação reportada por pessoal técnico é importante.

Sr. Paulo de Tarso informou da dificuldade que um mecânico, que trabalha na rampa, tem para escrever um relatório. Cita que são pessoas que não têm cultura, que não sabem escrever um português direito, que não sabem falar direito. Diz que pedir que essas pessoas façam um relatório, com toda dificuldade que existe, diz que se falou de formação antes, acrescenta que na formação do mecânico, já que rampa não tem formação, não fala sobre SIPAER, CENIPA, segurança de voo, etc. Diz que ele só vai saber disso quando ele estiver numa empresa que preze por isso para os funcionários, pois diz que até então essas questões só ficam na cabine. Diz que alguém presente informou que saiu na VEJA que um tripulante da Passaredo está denunciando isso. Cita que na Folha e na Revista Exame um comandante da Passaredo diz que em bases distantes eles estão tendo que descer e fazer abastecimento. Diz não ser contra comandante fazer isso, pois aprendeu na escola, o que importa é que se ele está abastecendo é porque está tomando lugar de um mecânico que estaria observando a aeronave, uma sensibilidade bem maior para os problemas eventuais. Diz que poderia ter legislação dizendo que para determinada empresa fazer certo voo deveria ter de ter naquela base dois ou três mecânicos para poder atender à aeronave. Cita que a TAM opera em Miami e lá tem que manter esses profissionais mecânicos e na língua inglesa.

Cmte Modesto, Helibras, diz que sofre muito por falta de fiscalização, que recebe serviço que entende não ser de pessoal homologado. Diz que essas coisas tem que ser discutidas no Comitê e não na ANAC.

Cel R/R Gusman, ANAC, cita que será que na punição haverá solução. Diz que deve separar a função de prevenção da fiscalização. Comenta que o ambiente no CNPAA tem como foco a prevenção e que solicitar a fiscalização da ANAC irá mudar o foco para uma ação punitiva. Sugere então que o assunto seja tratado no âmbito da prevenção (vigilância continuada) e que se chame o ASV da empresa para cobrar dele providências.

Cmte Abreu diz que deve ser o inverso, pois quando a ANAC fiscaliza a empresa, está fazendo prevenção. Diz que quando pune há consequente reflexo de prevenção.

Cmte Gilvan, Senior, diz concordar com o Cmte Abreu, que uma ação da ANAC poderia até ser punitiva, mas a do CNPAA deve ser sempre preventiva, recomendando uma visita ao local. Afirma que o papel da ANAC, a fiscalização, é a base da prevenção.

Cmte Walter Ferreira, Helicentro, diz que desde 1977 verificam-se situações como as apresentadas, que os sindicatos devem ser vistos como colaboradores das empresas, não como denunciante. Diz entender que o CENIPA deve ser fortalecido e ter autonomia para agir em assuntos como este, que a SAC deve dar apoio ao CENIPA.

Cmte Zanetti, Total, expressa mesmo pensamento do Cmte Abreu, do Cmte Gilvan e do Sr. Sidney. Repete o que comentara com o Cmte da TAM ao dizer que a TAM ao chegar aos EUA terá de cumprir a legislação americana, caso contrário levará multa, terá operação suspensa até resolver a não conformidade. Manifesta crítica à ANAC em função de dizerem que não acontece nada mesmo com multa.

Cmte Stélio, Passaredo, diz que não entende do questionamento, que deveria ir mais a fundo. Diz como foi mostrado recebimento de uma aeronave para pernoite sem pessoa especializada, diz que concorda em tudo. Comenta que quanto à Passaredo, existem mecânicos nas bases, e que a empresa passou por auditoria. Cita que os procedimentos de rampa e abastecimento constam da MGO e da MGM e que receberam auditoria da ANAC. Diz que o assunto é sobre empresas internacionais operando no Brasil e, portanto, a citação da empresa Passaredo que realiza somente voos regulares dentro do Brasil, ficará fora de contexto.

Paulo de Tarso cita a possibilidade de passar um vídeo da Passaredo e deve mostrar que não há o mecânico e está o auxiliar de rampa dando o apoio. Responde que não falou de pernoite. Cita que falou de atendimento no trânsito das aeronaves, que o avião da American Airlines chegava de manhã e saía à noite, que citou no caso Passaredo que operava em base sem mecânico. Reitera que não está fazendo denúncia ou acusação, diz que traz um vídeo ao Comitê para saberem do que acontece. Diz que um companheiro citou reportagem sobre a Passaredo, já citado antes, e que poderá trazer para o Comitê.

Brig Carlos diz que o fórum é de prevenção de acidentes, que o Sindicato trouxe informação e aqui se irá tratar como prevenção de acidentes. Diz que à ANAC cabe fiscalizar, e que o CENIPA irá tratar do assunto no campo da prevenção. Cita como disse o Sr. Paulo de Tarso que não é acusação, e deve se tratar como prevenção de acidentes, chegou a informação, foi preenchido o devido relatório, e daí é tratar a informação. Cita que a partir de então há o papel da ANAC e cabe a agência a fiscalização e que, também, diz que compete ao Cmte Stélio sendo safety levantar a situação na sua base e fazer funcionar como deve ser. Reafirma que a parte punitiva não é feita no CNPAA, que só trata de prevenção, a parte de punição cabe à ANAC, diz que no momento em que a ANAC fiscaliza também o está prevenindo. Diz que o assunto deve ser encerrado e que ações de prevenção devam ser ativadas em cima dessas informações que chegaram ao CNPAA da melhor forma possível.

O Secretário do CNPAA, Cel Lupoli, diz que o assunto em tela, se é para pôr em votação, se o Comitê faz primeiramente documento para a ANAC, e, a urgência documental para a American Airlines a mesma providência seria para a Passaredo.

Sr. Cláudio, SINDAG, diz que sem duvidar das provas chegadas com a informação, cita que as informações trazidas ao Comitê precisam ser mais contundentes, precisas, para que os membros do Comitê possam assinar embaixo.

Brig Carlos reafirma que quando se tem uma informação não cabe ao Presidente do Comitê solicitar ao Paulo de Tarso provas, etc. Cita que ele é quem

deve trazer as informações, diz como a Sra. Raquel da ANAC afirmou, trazendo dia, hora, como foi, etc., como um reporte de relatório confidencial e etc., diz que se o Sr. Paulo de Tarso encaminhar à Presidência que levará à apreciação do Comitê que então será encaminhado à ANAC. Deixou em aberto para que alguém mais traga outra sugestão.

Sr. Paulo de Tarso indaga se a informação seria mais contundente do que o vídeo apresentado, que mostra o *push-back* com auxiliar de rampa, pergunta se com isso não basta para o Comitê se posicionar.

Brig Carlos Diz que baseado em cima do extrato do vídeo apresentado e dos registros na Ata diz que pode tirar um extrato, fazer um documento, e encaminhar para a ANAC.

Cmte Abreu diz que o Sr. Paulo de Tarso pode como membro assumir tudo o que está posto, pode tomar iniciativas.

Brig. Carlos reitera que se houver mais informações é importante para que a ANAC tome conhecimento. Insta para que o Sr. Paulo de Tarso verbalize tudo que estará gravado e constado na Ata, para que o CNPAA irá pegar o extrato e se for consenso do Comitê o documento será encaminhado à ANAC. Menciona que como foi citada a Passaredo, o Cmte Stélio como safety irá atrás de providências.

Cmte Victor Antunes, OMNI, diz que o Sr. Paulo de Tarso trouxe fato generalizado e não pontual, e diz que isso ocorre em outros aeroportos do país, e que não há o que detalhar, cita que não há um data/hora, que isso ocorre a todo instante, que cabe à ANAC fiscalizar, que já tem a informação e é só ir lá e comprovar, e fazer o que cabe à ANAC fazer a autuação e efetuar as providências.

Brig. Carlos, Presidente do CNPAA, diz que este é um assunto que chegou ao Comitê e será passado à ANAC.

Cmte Gilvan, SENIOR, corrobora que como disseram não ser um fato pontual mas que vem acontecendo, pergunta se a ANAC não teria dificuldade de cumprir o papel de autuação. Diz que o papel de prevenção do Comitê possa ser mais amplo, que a informação chegou, indaga há problema de estrutura na ANAC que impede de atender a tais dificuldades.

Cel Lupoli reafirma que essa é a ideia, cita que no Comitê está o representante da SAC recebendo essas informações e que provavelmente o pessoal da ANAC irá tomar as ações necessárias. Diz que no Comitê estão representantes das companhias e que o fórum existe para mudar sem promover atividades punitivas.

Sr. Paulo de Tarso lê mensagem com indagação "Passaredo não está irregular por substituir mecânicos por piloto? - diz a ANAC". Cita a nota que diz constar da revista Exame. Diz que esta informação foi-lhe repassada por um membro do Comitê que pode ser encontrada via Google.

11. A situação atual do SIPAER (retomada)

Brig Carlos inicia afirmando que a 7 de abril assumiu o CENIPA, e que viu situações diversas das que havia há 26 anos quando já trabalhava na área de prevenção. Menciona que os assuntos que enfrenta são de 2006 para cá. Cita que

esteve presente na passagem de função do DAC para a ANAC, do Maj Brig Godinho para o Sr. Zuanazi, e que na época era o Chefe do SERAC5. Foi convidado para assumir a 5ª Gerência Regional da ANAC (antigo SERAC5), mas optou em continuar sua carreira voltando para a Força Aérea imediatamente após a passagem para a ANAC. Referiu-se ao 54º CNPAA, sob a presidência do Brig Pompeu Brasil, em 2010, comunicando que a partir daquela data o CENIPA não faria mais prevenção para a aviação civil, ficando apenas com a responsabilidade de continuar investigando os acidentes da aviação civil e propondo recomendações de segurança de voo, conforme desejo da ANAC. Menciona uma proposta que existe de decreto do então Ministro da Defesa ao Presidente da República à época, mas que o decreto não havia sido assinado até a presente data. Cita que, segundo o Brig Pompeu Brasil, a exposição de motivos do Ministro já ampararia essa decisão de não mais fazer prevenção para a aviação civil. O Brig Carlos diz considerar que há uma lei em vigor e que ainda dá certificação ao CENIPA, e nada mudou. Com isso, foi decidido prosseguir com todas as atividades de Prevenção para a aviação civil.

Brig Carlos afirma que a época foi realizado gestão do TCU para análise e avaliação de competências do CENIPA e da ANAC nas funções de Segurança de Voo. Citou a diferença de assessorias, que geram relatórios diversos em razão de também haver diferenças óbvias de experiência. Mencionou o decreto que passou a ser cumprido antes da atual gestão. Diz que existe a legislação do SIPAER, normatizadora da Segurança de Voo no país. O Brig Carlos indaga ao Comitê como pode seguir realizando mudanças se existe um documento central que normatiza e dá diretrizes para toda a aviação. Cita que, se há um fórum para eventuais alterações das Normas do SIPAER, este é o CNPAA. Menciona que, quando chegou o SMS ao Brasil, o país já tinha tudo adequado à Segurança de Voo, segundo opinião dos representantes do BEA e do NTSB. Reafirma que o ideal para o Chefe do CENIPA (Presidente do CNPAA) seria que o CENIPA cuidasse somente da aviação militar, que já é muito, a ANAC, fiscalizando e regulando como manda a lei, e uma organização independente, como proposta pelo Cmte Jenkins, fazendo a investigação e a prevenção para a aviação civil brasileira. Menciona que, hoje, há 43 investigadores no Brasil em atuação. Assegura que deverá ser feita uma transição responsável e segura se tal ocorrer. Reafirma estar a minuta de decreto atual equivocado, pois não está claro quanto as definições de competência. Menciona documento da Casa Civil acerca de minuta do decreto da aviação civil. O Brig Carlos reiterou que o CENIPA precisa de definição segura para sua atuação, necessariamente sem intromissões, com prejuízos à precípua segurança de voo. Questionou conceitos diversos, enquanto o CENIPA ministra cursos de importância para a aviação civil. Insta que se fale a mesma língua. Que todos os elos sigam as Normas do SIPAER. Ressaltou uma reunião profícua com o atual presidente da ANAC, Sr. Marcelo Guarany. Diz que o CENIPA e o SIPAER estão em sintonia pela aviação civil há 40 anos, sustentando conceitos e atuações em prol da segurança de voo do país. O Brig Carlos cita, ainda, que o CENIPA está fazendo atualização das normas em vigor e que proximamente estará ao conhecimento dos participantes do CNPAA. Menciona ainda haver 130 acidentes da aviação geral, tece críticas à lógica do NASO (Nível Aceitável de Segurança Operacional), pois o único nível aceitável para o CENIPA é o zero acidente. Afirma que o importante é saber o que ocorre em tais acidentes. Reafirma que a ANAC faz parte do SIPAER como elo, de acordo com a sua lei de criação e que, pela definição da própria normatização do sistema, não tem hierarquia, não havendo precedência, ou seja, o CENIPA por ser órgão central do SIPAER não interfere em nenhuma competência. Ato conclusivo, o Brig Carlos lê um trabalho científico redigido pelo Dr Honorato, Juiz Federal e conhecedor do SIPAER, e conseguiu que uma junta consultiva de juizes federais desse um parecer sobre este Sistema. Menciona que irá propor uma reunião extraordinária do CNPAA para discussão desse tema. Reafirma

que seguirá por *e-mail* o estudo do Juiz Honorato, que será publicado na revista Conexão-SIPAER. Em seguida, o Brig Carlos passou à leitura do Acórdão do TCU.

Encerramento dos trabalhos do dia 9 de novembro de 2011.

Início dos trabalhos do dia 10 de novembro de 2011.

12. Abertura do 2º Dia de Trabalho.

Presidente do CNPAA, **Brig Carlos**, dá início aos trabalhos.

2. Assuntos administrativos.

Secretário do CNPAA, Cel Lupoli, inicia e propõe à Plenária as datas dos próximos encontros do CNPAA. Em votação aprovada pela maioria, a princípio, referendadas as datas da quarta e da quinta-feira, dias **9 e 10 de maio de 2012**. Em votação

Cel Lupoli passa a palavra, por solicitação do Sr. Paulo de Tarso, do SNAe.

Sr. Paulo de Tarso externa pedido de escusas ao representante da Passaredo em razão da discussão havida acerca da situação dos aeroviários, diz que todos são membros do Comitê, cita que a TAM está com trabalho interessante com a propagação da segurança, pede desculpa ao representante da Passaredo e aos demais que possam ter pensado que o intuito era de confronto, mas diz que era apenas no intuito de explicar o que ocorre na aviação internacional e brasileira, diz que não tem nada contra a Passaredo.

Cel Lupoli indaga à ANAC se tomou ciência da disposição reportada pelo Sindicato dos aeronautas.

Sra. Raquel, ANAC, afirma que esse assunto irá entrar no seu relatório e diz que a ANAC já tomou conhecimento e que o Comitê deve tomar as ações relacionadas à prevenção que ele que seja necessário.

Cel Lupoli diz que perguntou a Sra. Raquel se o que fora discutido e o que ela presenciara já bastaria, que a ANAC tomou ciência da situação, que tomará as providências, ou ainda se necessitaria de um documento para encaminhar à ANAC, que então a Sra. Raquel afirmou que não haveria necessidade, que inclusive avisou à diretoria, que vai fazer parte do relatório, e que logicamente a Sra. Raquel irá atrás de soluções. Diz caber pergunta ao Comitê se haveria necessidade de mandar um documento e que pensa não ser necessário que seja enviado e que depois em contato com a Sra. Raquel tomar conhecimento do que ocorre, e que ela no próximo Comitê certamente trará resposta para isso. Insta a todos se se chegou a bom termo sem burocratizar demais o assunto.

Cel Nilton menciona que melhor seria uma ação de pronto a partir do CNPAA ou ANAC, cita que tem notado que a Ata é mais descritiva, cita o que foi discutido mas não fica alguma ação, cita que talvez na próxima não seja a Sra. Raquel que venha, mas sim outro representante, que seria interessante que na Ata constasse a ação na próxima reunião.

Cel Lupoli ressalta que o escriba irá inserir na Ata, todas as ações, e que constarão da Ata na próxima reunião, que isso foi deliberado e todos saberão qual foi a decisão.

3. Dispensa de TBO para RBAH91 – Pendências.

Brig Carlos, Presidente do CNPAA, informada a retomada do assunto do TBO, que repassou ao Cel Nilton, acerca dos seis questionamentos da página da ANAC, e que ele então preparou redação para que ficasse claro a ser entregue à ANAC para publicação desta forma, que é RBHA ainda não modificado para RBAC. Diz que se espera o entendimento pela comunidade aeronáutica.

Cel Nilton diz que a ideia é apresentar a proposta para discussão e aprovação. Citou que não estava claro o texto, mas que partir do zero seria mais difícil. Que a ideia seria pegar o que veio no texto novo citado pelo Brig. Carlos, mais o que se ouviu no Comitê, e redigir uma minuta para se trabalhar na plenária um rascunho se necessário, e seguir o procedimento citado pelo Cel Gusman, nos trâmites da ANAC. Diz ainda que talvez entrar na RBAC91 ora em confecção na Agência. Cita que os itens I e J basicamente foram alterados, que somente incluindo que em vez de programa de manutenção a parte de limitação de aeronavegabilidade, comentado antes, se faz parte da seção de limitações, se tem que cumprir. Cita que se for uma recomendação, entraria a letra J em que diz que pode ser estendido. Diz que na anterior é citado que pode ser estendido, mas que não diz até quando, que fica indefinidamente estendido, diz então que acrescentou a letra K, dizendo que uma vez que o motor esteja aprovado segundo testes previstos no 43/15, que ele pode ser estendido e uma nova reavaliação tenha que ser feita a cada nova inspeção de 100 horas ou a cada IAM, que logo fica delimitada as extensões. Diz que no momento em que o motor não passar na inspeção da “43” e para em revisão geral. Que agora terá acompanhamento sem haver extensão a perder de vista. Diz repassar o texto para exame da Plenária para que se proponha alguma alteração. Cita que a Dra. Sonia acrescentou que na letra K que diz que devem ser reavaliados a cada nova inspeção de 100 horas, ou a cada IAM, sendo proposta revisão imediata para motores não aprovados, que poderia se acrescentar na letra K, entre uma ou outra, acrescentar a que vier primeiro.

SO Milton, Seripa 5, lembra que a IAM é só uma inspeção documental, que seria interessante citar se precisa de giro, experimental, para garantir a aeronavegabilidade do motor, ou seria só na revisão de 100 horas, pois a IAM seria só documental.

Cel Nilton diz que na “43” cita que a aeronave para ser liberada para o serviço tem que fazer esse giro, inclusive para IAM.

SO Milton complementa que seria um giro só para *check* de vazamento, e se for aprimorada, deverá ser colocado quais os parâmetros a ser atingidos na IAM, por ser mais documental.

Cel Nilton diz que seguindo a fala do Cel Gusman para não deixar a norma muito grande, diz que só fez referência ao “43”, e que no 43.15-C2 diz os parâmetros que têm que ser verificados. Retifica que no mesmo documento, item 3.4, há quatro itens, potência, estática, marcha-lenta, e magneto, se for o caso, pressão de óleo/combustível, temperatura de óleo e cabeça do cilindro, se for o caso, que esses 4 itens foi recorte do regulamento “43”, que não é a IAM.

Cel Lupoli passa a deliberação da Plenária quanto à mudança na RBAC91 para a ANAC, põe em votação para quem esteja de acordo com as modificações.

Sr. Paulo de Tarso diz que o sindicato iria examinar melhor o texto antes de colocar então em votação, como sugestão de correção do texto, que se os demais não concordarem, o sindicato se abstém da votação.

Brig. Carlos enfatiza que no Comitê anterior o assunto fora objeto de dúvida quanto ao RBHA, e neste momento junto à ANAC levou-se o questionamento e que a resposta satisfaz ao Presidente do Comitê, mas que disse ao Sr Guaranis que o teor não estava claro, então para que houvesse clareza para o entendimento do item, houve a redação do Cel Nilton, para entendimento da comunidade aeronáutica.

Cel Lupoli põe em votação.

Apuradas e registradas as intenções.

Cel Lupoli anuncia votos favoráveis ao encaminhamento da nova redação do RBAH91: 41 (quarenta e um) votos; abstenções: 2 (duas); nenhum voto contrário.

15. Pistas de pouso eventual e relação contratante/contratada.

Sr. Claudio, SINDAG, inicia exposição sobre a Comissão de segurança de voo criada a 11/11/2010, na 54ª CNPAA para a segurança de voo na aviação agrícola em painel ilustrativo a todos os presentes. Citou as entidades envolvidas e as ações em andamento. Diz que a ANAC embora presente, mas não faz parte desta comissão. Fez análise da minuta do RBHA-137. Mencionou as pistas de pouso eventuais, chamadas de PPE, usadas pela aviação agrícola sem que o contratante tenha ingerência sobre a operação. Que devem ser observadas condições mínimas para operação nessas PPE pelo proprietário da PPE e/ou contratante, isso de acordo com parecer da comissão. Cita recomendações para PPE que devem estar sujeitos a processo de cadastro junto à autoridade aeronáutica, que isso propicia usar o aeródromo e as condições de operação de acordo com as normas e as condições de segurança de voo. Cita que a ANAC deixou a verificação para o DECEA. Afirmou que as pistas eventuais mudam a todo o momento de lugar, em razão da natureza da operação e da necessidade de fiscalização dessas pistas, com amparo da legislação. Cita que o documento tem objetivo de elencar condições mínimas de operação. Expõe sugestões para serem adotadas no PPE, sujeitas a cadastro junto à autoridade competente.

Brig Carlos reafirma que, quanto à autoridade, compete à ANAC e não à autoridade aeronáutica, na referência a processo de cadastro junto à autoridade aeronáutica.

Sr. Cláudio, SINDAG, diz concordar e que irá mudar para autoridade da aviação civil. Diz da correção possível e acrescenta ser processo simples para que a autoridade fiscalize. Que o operador avalie e, se a pista não apresentar condições seguras, não deve haver a operação. Cita ainda a questão dos obstáculos, as condições de apoio a possível resgate etc. Que há acidentes por falta de área de escape. Acrescenta que a Comissão acredita ser, a segurança, encargo da contratante. Que a análise de risco do local deve ser entregue à contratada. Que, em caso de acidente, a contratante deverá prestar apoio à contratada quanto às providências necessárias. Citou como desafios futuros, entre outros, a formação de

pilotos e cita que, após verificar junto às operações de aviação agrícola, constatou-se a precariedade na formação de tripulantes. Disse, ainda, que quatro escolas foram convocadas e não apareceram à Comissão. Detalhou problemas no uso de máscara adequada contra gases e no manuseio de combustíveis e lubrificantes na aviação agrícola. Citou um problema sério existente: o de não se cortar o motor para realizar o reabastecimento. Completou, citando a questão das aves, cujo espaço é ocupado pelas aeronaves agrícolas. Registrou os endereços e contatos do SINDAG: (53)3337-5013/3342-9096 (sindag@sindag.org.br) site: www.sindag.org.br.

Cel Felipe, CENIPA, menciona o nível elevado de risco da aviação agrícola. Citou as condições de pista, lembrando que os SERAC faziam o registro dessas pistas, que deveriam possuir um mínimo para a segurança da operação. Salientou a necessidade de se ter cuidado com as pistas oferecidas pelo contratante que não têm as mínimas condições de segurança. Diz do contato com a AFA para ser dado um suporte à formação. Mencionou a importância da avaliação do armazenamento de combustível e de lubrificantes por pilotos, tripulantes e pessoal de apoio, se estão adequados, em prol da segurança de voo na aviação agrícola.

Ten Cel Emerick, SERIPA III, indaga se as pistas eventuais hoje deveriam ser fiscalizadas, como eram antes pelos SERAC.

Sr. Cláudio salienta que as bases operacionais têm que ser em pistas homologadas, e que as pistas eventuais são encaminhadas ao DECEA, mas que este se preocupa apenas com o controle do espaço aéreo. Diz que hoje se opera sem qualquer controle nas pistas dos contratantes e que a ANAC, hoje, não reconhece tais pistas eventuais.

Cmte Valter Pinto, Aeróleo, menciona que a contaminação de combustível acarreta cerca de 300 mil dólares de prejuízo. Sugere que se exijam as condições de combustível, se antes do abastecimento houve procedimento de sangria, e a procedência do produto, para evitar problemas. No caso da aviação de helicóptero existe ação em pistas remotas, onde se exige o que foi mencionado.

Sr. Claudio, SINDAG, concorda que ocorrem problemas decorrentes da operação com combustível contaminado.

SO Milton, SERIPA V, cita procedimentos sobre a letra referente ao processo de registro das pistas eventuais, pela supressão de itens como os referentes à infraestrutura de pista.

Sr. Paulo de Tarso, SNAe, indaga sobre estudos para manutenção na operação da aviação agrícola.

Sr. Claudio, SINDAG, diz que a particularidade da manutenção agrícola que opera isolada em pistas no interior, a centenas de quilômetros das bases, augura discussão no CNPAA. Cita que a abrangência da operacionalidade agrícola é para todo o Brasil.

Cmte. Orlando, Sindicato Nacional dos Aeronautas, cita que há pilotos agrícolas que podem representar a classe na Comissão.

Sr. Mondim, BHS, questiona se a responsabilidade pelas condições seguras de operação na pista seria de quem detém a certificação.

Sr. Cláudio voltou a enfatizar que desejam que seja da contratante a responsabilidade, e não o contratado. Cita a complexidade quando até dez empresas usam a mesma pista nos eventos agrícolas.

Ten Cel Mendes, SERIPA II, indaga a questão do apoio às operações, que o ideal seria o uso obrigatório, pelo menos, um radioamador para fazerem contato, e que o contratante tenha um apoio de resgate.

Sr. Cláudio cita que a maioria usa um rádio portátil que o piloto usa no bolso do macacão e com fone no capacete para se comunicar com pessoal de terra, que a instalação de rádio a bordo implica uma soma de procedimentos, SEGVVOO, peso e balanceamento, etc. Concorde com a ideia da obrigatoriedade e que será posta na próxima reunião da comissão.

Cel Lupoli refere-se que a comissão permanece em atuação. Solicita ao palestrante que exponha ao Comitê os itens de recomendações nos pareceres destacados. Completa que entra em votação se as recomendações seriam direcionadas para a ANAC.

Sr. Cláudio, SINDAG, cita que são duas recomendações, inicia reafirmando 8 (oito) itens da primeira recomendação sobre condições mínimas de pistas, e diz da segunda recomendação referente a relação contratante de serviço aeroagrícola e responsabilidade dentro do parecer dois.

Apuradas e registradas as intenções, o **Cel Lupoli** anuncia 36 (trinta e seis) votos favoráveis a emissão das recomendações encaminhadas para a ANAC; 3 (três) abstenções; e 2 (dois) votos contrários.

16. Situação Atual do SIPAER

Brig Carlos, Presidente do CNPAA, restabelece adendo à palestra da existência do CENIPA. Reitera que tudo se conserva sem mudanças. Que a lei em vigor é clara e o CENIPA é o responsável pela Investigação e Prevenção no país. Reitera que os membros da comunidade devem seguir as Normas do Sistema, enquanto não se mudar a lei. Cita que relatório de prevenção é uma coisa; relatório confidencial, é outra. Sugere reunir o Comitê em caráter excepcional ainda no presente ano, para tratar do tema "a legalidade do SIPAER e qual o instrumento necessário para possíveis mudanças". Diz que preparou um ofício, a partir do CNPAA, endereçado ao Sr. Francisco Glauber Pessoa Alves, Presidente da Associação dos Juizes Federais da 5ª Região Pernambuco. Brig. Carlos justifica o convite para Associação dos Juizes Federais da 5ª Região Pernambuco, porque ministrou Curso de Direito Aeronáutico em conjunto com o Juiz Honorato, comentando sobre Anexo 13 da ICAO, a prevenção, a investigação, como é realizada, as normas, a lei, e foi o local de onde saiu decisão inédita preservando informação das investigações de acidentes. Cita ainda o único juizado no Brasil que possui conhecimento sobre o SIPAER. Diz que embarca para Belém para fazer idêntica palestra, depois Brasília, e que isso cria massa crítica que possa conhecer a lei, o trabalho do CENIPA, e o trabalho de prevenção no Brasil. Diz que a representação de juizes pode orientar o desejo da comunidade, e não interesses outros pessoais. Diz trabalhar sempre em grupo. Apesar de ser uma prerrogativa do Presidente do CNPAA, no seu artigo 7º, trazer uma entidade consultiva para participar do Comitê, o Brig Carlos lê teor do convite (ofício), à Associação dos Juizes Federais da 5ª Região Pernambuco, para participar da comissão de revisão do SIPAER na qualidade de entidade consultiva. Cita ser a

participação para proporcionar avaliação jurídica e constitucional na comissão de revisão do SIPAER criada para avaliar as alterações propostas relativas aos trabalhos de prevenção de acidentes aeronáuticos. Diz aguardar o sinal positivo para marcar uma reunião para tratar os destinos do SIPAER, e que esse é o desejo da comunidade aeronáutica, e não do chefe do CENIPA. Brig Carlos reitera que irá à Casa Civil embasado em aparato técnico amealhado na reunião com a comunidade de aviação brasileira. Menciona que deverá haver convocação extraordinária para tratar de assunto das assertividades legais buscadas urgentemente por ele. Ressalta que é importante que a massa crítica tenha conhecimento da realidade do CENIPA e do CNPAA. Diz que a associação dos juizes federais da 5ª Região, que tem conhecimento do SIPAER, da ANAC e do CENIPA, estará presente à reunião extraordinária prevista para o dia 08 de dezembro. Reafirmou o aspecto democrático do CNPAA, que assegura a priori o critério básico de justiça. Diz que aguarda posição da Plenária.

Sra. Raquel, ANAC, cita o relatório da Comissão de Revisão do SIPAER, a ser entregue diz não se opor como representante da ANAC que haja a consulta comentou como registro da memória do processo das discussões, diz que não foram levados em conta os anseios jurídicos, mas tão somente se considerou a avaliação técnica e diz que é isso que o documento representa. Diz não saber se está ferindo a constituição ou lei existente, pois cita que o trabalho foi desenvolvido com liberdade criativa incluindo-se no documento qualquer coisa considerada o ideal e seguiram registrando. Diz que gostaria que existisse hoje o que gostaria que existisse num futuro próximo ou distante, que este documento foi elaborado em diversas reuniões com diversas entidades-membro, somente com técnicos, sem avaliação jurídica, diz que o documento como está representa um anseio desta comunidade. Insta que ele seja registrado da forma como foi entregue para trabalho de consulta posterior, diz principalmente para guardar a memória do processo como vem transcorrendo, para que a pessoa que pegue o processo daqui a seis meses, daqui a um ano entenda como tudo evoluiu o pensamento desta comissão.

Brig Carlos diz o que trouxe ao Comitê é que o que está acontecendo não tem base legal, que não existe lei ordinária na ANAC instituindo nova atribuição ao sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos. Cita que trouxe a informação que vai de encontro a esse trabalho. Reitera que informa como Presidente do CNPAA e não como chefe do CENIPA. Diz que está no regimento possibilidade de trazer entidade consultiva, e cita ainda que para agregar valor foi feita a redação e compete aos membros do Comitê decidir. Diz que a atuação na prevenção de acidentes aeronáuticos é doação pessoal e não interesse subjetivo na abordagem da prevenção. Menciona a confusão reinante na comunidade, comprovada na reunião anterior, a respeito da situação atual de tão nobre trabalho para a segurança de voo. Que não há lei que defina posições. Consulta o plenário sobre quem sabia que as normas ainda estavam em vigor e muitos manifestaram o desconhecimento. Diz que a ideia é trazer esta informação suplementar consultiva para que o trabalho do SIPAER frutifique. Lembra que alguns projetos do SIPAER na Câmara foram retirados, e que só prejudica a prevenção de acidentes, manutenção de vidas, em larga medida. Alerta que se observa nas empresas que muitos não sabem o que é prevenção de acidentes aeronáuticos. Que está a postos para encaminhar o que for decidido pelo Comitê.

Sra. Raquel, ANAC, diz que sua posição não é para que seja cancelada, mas sim que seja registrada, que seja colocada por ordem, que seja registrada a apresentação do relatório, que foi tomado conhecimento desse artigo científico.

Brig Carlos diz que isso está posto na reunião anterior, que será escrito o que foi apresentado, que foi levado a plenário tal decisão, que antecipou a apresentação por que alguns membros do Comitê terão que se ausentar, e possam decidir como membros que participaram das discussões anteriores, e que se decidirem encaminha como está para a SAC.

Sra. Raquel diz achar interessantes essas consultas, e que quanto mais houver, melhor será. Diz que gostaria que da forma como o relatório foi apresentado que seja registrado e que todas as futuras correções sejam registradas.

Cmte Augusto Nunes, Azul, afirma que participou da Comissão e diz que o objetivo da comissão era, a partir de um cenário conhecido, estabelecer harmonização entre as partes, entre o SGSO e o SIPAER, e suprimir alguns *gaps* (lacunas) identificados nessa nova relação. Diz que a partir do momento em que esse cenário sendo contestado juridicamente, podendo haver alterações dramáticas, afirma que esse estudo fica em suspenso. Diz que tais recomendações são baseadas num cenário, que em caso de mudança drástica todas elas terão que ser reavaliadas. Completa dizendo que sua proposta prática é transformar esse relatório final da comissão em relatório preliminar, mantê-lo em aberto continuando o trabalho agora com avaliação jurídica do cenário.

Cmte Abreu, Avianca, citou experiência pessoal de 26 anos no meio. Citou experiência dolorosa ao fazer investigação inicial. Que se deveria tratar na Comissão não de política, mas sim de prevenção. Que as forças devem se unir. Indaga se, após o evento com a aeronave da Gol, foram discutidas em alguma assembleia falhas na prevenção de acidentes. Diz que se os índices de acidentes crescem, reflete falha de *safety*. Citou a queda de braço existente, que só traz prejuízos à Segurança de Voo. Cita que o mundo todo está adotando o SMS, e diz-se aqui que não há incompatibilidade deste com o SIPAER e com o SMS. Cita que não foi apresentado o programa de prevenção de acidentes de 2012, uma inconformidade. Diz que todos têm que seguir o RBAC121, que estabelece o SMS, SGSO, etc. Insta que as duas partes conversem em torno de duas bases: promoção e educação. Cita um ponto em que a ANAC deseja integrar seu Data Base. Concordou que a ANAC tenha em mente fazer Relatório de Prevenção, ou de ação, conforme a FAA. Citou a manutenção e o valor do CENIPA, questão de legalidade, etc., não é do escopo do Comitê. Diz que esse ofício estando na mão da comissão deve ser votado antes de seguir.

Brig Carlos menciona não ser preciso essa votação.

Cmte Abreu menciona que foi criado um grupo, o BAST, a partir de premissas da ICAO. Sugeriu um estudo para o caso de viabilidade para no futuro haja uma agência independente de prevenção de acidentes. Fez, por fim, comentário sobre a possibilidade de indiciamentos de profissionais de segurança de voo, como o Cmte. Castro.

Brig. Carlos cita que o CENIPA está batalhando pelo Cmte Castro por meio do trabalho em conjunto que esta fazendo com o Juiz Honorato.

Sr. Maurício Pontes (Universidade Anhembi-Morumbi) citou o fato novo trazido pelo Brig. Carlos, que é o da legalidade. Cita que a comissão produz relatórios

conclusivos e periódicos. Disse que a Comissão deve continuar e que o papel dela deve ser o de acompanhar as gestões trazidas pelo Brig. Carlos, e que sejam registrados de ofício. Que deveria ser colocado em votação, a comissão mantida, e em relatório periódico e não conclusivo, que registrado de ofício, sem necessidade de pedido, que não vai desaparecer.

Cmte Jenkins citou seus 40 anos trabalhando em prol do sistema, cita que contemplou a criação, o sistema de segurança de voo atuar, viu a diminuição do número de acidentes, num trabalho conjunto entre DAC e CENIPA, enfatizou a ideia de todos trabalharem juntos em prol da Segurança de Voo.

Cmte Augusto Nunes diz que gostaria de reformular a sua proposta sugerindo revisitar todas as propostas que estão no encaminhamento da comissão e ver o que pertinente aceitar ou postergar.

Brig Carlos afirma que jamais o CENIPA quis deixar de querer trabalhar junto com a ANAC. Que o problema não foi gerado pelo CENIPA, mas imposto ao CENIPA. Comenta que o órgão (CENIPA) passa por esta situação desde a criação da ANAC, de 2006 para cá. Cita que esse foi o grande problema da segurança de voo no Brasil. Refere-se a interesses humanos acima dos interesses da Segurança de Voo neste caso. Cita que a lei continua conservando as atribuições do CENIPA e que o SMS é assunto afeto a este Centro, de mobilização geral. Reitera que a ANAC é um Elo do SIPAER conforme sua lei de criação e que deve fazer valer os itens das normas SIPAER que regulam este Sistema. Que o SMS é afeto legal ao CENIPA, sendo irregular que a ANAC trate de assuntos externos de prevenção (conforme sua lei de criação). Que a norma que cuida dos relatórios confidenciais deve ser tratada no CENIPA, preservada a neutralidade do Centro. Reitera que se manteve de acordo com a lei e que o CENIPA permaneceu na função de formar pessoal para trabalhar na Segurança de Voo. Questiona que a ANAC deveria estar atuando na prevenção observando as Normas do Sistema e respeitando a competência do CENIPA. Diz que o CNPAA é o fórum para reclamarem, que muitos reclamam da falta de fiscalização da ANAC, mas não externam no comitê por medo de represália. Cita, como exemplo, que a GGAP faz relatórios que podem confundir os Elos de prevenção. O Brig. Carlos apresenta cabalmente as atribuições legais que cabem ao CENIPA e à ANAC e cita o ambiente de discussão saudável do CNPAA, como a participação da Petrobrás em seus pleitos.

Dra. Sônia, SAC, diz que o tema é delicado, nas desvinculações havidas anteriormente, como a da INFRAERO, constatou-se alteração de ânimos, mas que o instrumento de criação da ANAC é uma lei, que cria uma entidade independente, e que isso precisa ser digerido. Concorde com o Cmte. Abreu, que citou que a aviação precisa "andar", que as dúvidas e as divergências precisam ser solucionadas. Cita que se vive hoje novo marco institucional, que não se estabeleceu não com a criação da ANAC, mas antes, com a criação do ministério da Defesa, com a desvinculação da INFRAERO, do ministério da Aeronáutica para o ministério da Defesa, e que passaram a sentir uma diferença. Cita que a INFRAERO ainda faz parte deste mundo da aviação civil. Diz que o relacionamento se alterou com reflexos no dia a dia. Que o advento da ANAC não cabe aqui discutir. Que há uma lei que cria uma agência reguladora independente. Que não lhe cabe discutir assuntos de transição. Diz que toda novidade

precisa ser trabalhada, digerida, e que até o momento parece que não foram ainda. Diz que concordando com a opinião dos Safety antes, não se pode perder tempo discutindo interpretações que não cabem ao comitê. Cita que a interpretação de lei não está afeta a atribuições deste comitê, diz salvo melhor juízo, pois não leu o regimento. Menciona a AGU que avalia as leis no âmbito do poder executivo. Entende que a questão levantada pelo presidente do Comitê é uma questão prejudicial, pois que precisa ser digerida, trabalhada, num âmbito apropriado, para que se entendam as atribuições do SIPAER e daquele que chama Sistema de Aviação Civil. Comenta que a discussão de leis para aplicação no âmbito do Executivo não é do fórum do CENIPA. Diz que os entes devem ser vinculados ao sistema de aviação civil, como ANAC e SAC. Que o SMS é uma realidade, e será decisão exposta no Anexo 19 da ICAO. Indaga como o Estado Brasileiro irá tratar dessas normas do Anexo 13 e 19. Concorda que a comissão é essencial para a existência do CNPAA e precisa ser levada adiante, a revisão do SIPAER. Que as atividades continuarão a ser desenvolvidas e que é melhor que sejam harmônicas. Cita que os trabalhos devem ser continuados para o SIPAER e que traz recomendações para cada um dos membros, que devem ser analisadas e as confrontadas devem ser levadas adiante. Diz, no entanto, que o trabalho não está encerrado porque a revisão do SIPAER não foi concluída uma vez que o presidente do CNPAA trouxe a lume uma proposta de decreto que possivelmente contraria algumas posições expostas nesse trabalho técnico e também levantou questão relacionada às competências. Resumiu a opinião e pediu para registrar, que este trabalho deve ser analisado, as recomendações analisadas, e aquelas que não colidirem com as questões prejudiciais levantadas devem ser levadas adiante. Completa afirmando que a comissão de reestruturação do SIPAER, até pelo próprio título, trabalhe a questão das competências e trabalhe na avaliação daquela proposta de decreto.

Sra. Raquel, ANAC, afirma que tem levado para a ANAC os assuntos de prevenção, função como Elo-Sipaer, relativo à segurança operacional, preconizados como não punitivos, e não assuntos de INSPAC. Que concorda com a posição da Dra. Sônia da SAC, e com as falas do Cmt. Jenkins, Cmt. Abreu, diz que não trabalham contra, mas sim em conjunto, como diz a posição do SIPAER.

Cmt. Gilvan, SENIOR, diz ser o regimento claro, da posição do CNPAA a fim de resolver soluções afetas à Segurança de Voo, que soluções amplas, sejam elas políticas, econômicas, administrativas, que apontem para o acidente zero, zero mortes, para a aviação brasileira. Indaga como fazer isso. Quanto ao trâmite confuso do sistema de segurança de voo, exemplifica que com os colegas com quem conversou ninguém concordou com o manual "da 135". Diz de um relatório de prevenção enviado que não foi entendido pela ANAC, a aeronave ficou parada 4 dias, havendo atrasos e quase tomaram multa em razão de seu trâmite, que ao fim depois de muita conversa se acertaram.

Sr. Sidney, Petrobras, emenda afirmando que o trâmite na ANAC do Relatório de Prevenção, citou da dificuldade com os RelPrev, citou que o pessoal da ANAC precisa ter cuidado com a situação apresentada, que quase acarretou perda de um trabalho de 20 anos.

Cmte Gilvan, SENIOR, recomenda que o CNPAA faça seu papel de pensar o que deve ser ideal para a segurança de voo no Brasil, pois o Comitê não cuida de implementar, apenas aponta caminhos. Dessa forma, entende que o caminho a ser apontado para a segurança de Voo deva ser o melhor. Diz que o termo segurança de voo é mais claro que segurança operacional. Recomenda que o assunto seja novamente estudado, mesmo que seja em cima do que foi visto no passado, sugerindo uma Agência de Segurança de Voo ou duas Agências Independentes de Prevenção e Investigação. Tendo em vista que, atualmente, o CENIPA detém a responsabilidade legal da prevenção e da investigação, considera que não há discussão cabível sobre a atuação do presente, exceto o estrito cumprimento da lei e da regulamentação. Recomenda também que seja respeitado um período de transição adequadamente planejado e a participação fortalecida do CENIPA, talvez sendo necessário um alto investimento no CENIPA antes mesmo do início da transição. Concluiu que a discussão deveria se concentrar no novo modelo, sendo que o presente deve ater-se à legislação vigente.

Prof Elones, PUC-RS, menciona que o relatório apresentado foi de boa intenção. Opina que o Brigadeiro Carlos foi lúcido quanto ao assessoramento jurídico em face da sabatina a que irá. Cita as competências das duas entidades, e diz da competência e experiência dos 40 anos do CENIPA, que "ad abrupto" foi retirado. Citou o excelente relatório apresentado pelo Cmte Jenkins, mas precisa ser esclarecido a normativa. Cita que a busca de esclarecimentos do Brig Carlos foi pertinente e apóia o encaminhamento do ofício e que os juizes da 5ª Região façam o esclarecimento à luz do direito aeronáutico. Complementa afirmando que se deve apoiar, incentivar a busca do Brig Carlos um dos mais competentes no Brasil em termos de segurança de voo.

TCel Emeric diz que o relatório da subcomissão foi feito num cenário diferente do de hoje, premissas e até a perspectiva de trabalho tinham diferenças do que se têm hoje para trabalhar, e diz que do que se apresentou no dia anterior, alguma coisa no relatório possa ser mudada. Defende que a subcomissão estude mais um pouco diante deste cenário, e apresente em próxima oportunidade resultados mais fidedignos. Diz que numa segunda parte crê a ANAC como integrante do sistema SIPAER, defende força para a GGAP na ANAC, justifica que se deve entender uma parte para se entender com afinco o funcionamento do sistema. Que o GGAP tem a função da semântica de tradução de todo o funcionamento do SIPAER para a ANAC. Defende um aumento da energia do GGAP na ANAC. Menciona que dada a importância, um representante da GGAP além da Sra. Raquel deveria estar presente no CNPAA, a exemplo da sempre presença do presidente do Comitê, para poder traduzir essa parte integrante do GGAP no SIPAER.

Sr. Claudio, SINDAG, diz do encaminhamento dos trabalhos da subcomissão, diz estar confuso fazendo parte desta elite da aviação brasileira, das pressões aos presidentes anteriores do CNPAA. Cita que sempre os presidentes dos Comitês anteriores foram submetidos a pressões, e que os membros ficam no meio como marisco no rochedo. Que a Comissão deva fazer o trabalho e se adaptando às

realidades. Citou que se devem definir responsabilidades diante da lei que se apresenta.

Cel Lupoli cita o momento de sua participação de 2008/2009, afirma que o Brig Kersul deixou informação que o CENIPA teria a atuação reativa do CENIPA em sua época. Das reuniões com o GGAP acerca de ferramentas de prevenção. Diz na indagação qual o instrumento de prevenção que a ANAC iria colocar, no lugar dos que o SIPAER possui agora, qual o nome e qual o documento que vai fazer tal transformação. Cita que entrou o relatório de prevenção da ANAC, o Relato de Aviação Civil, que o PPAA acabaria, seria agora o MGSO, que não haveria mais a vistoria de segurança de voo, seria auditoria, que os cursos do CENIPA seriam ignorados, que os cursos não contariam mais, e sim o SMS. Diz que o Brig. Carlos mencionou a legislação, para que haja amparo do CENIPA nesta conjuntura de um estado de direito, alerta que ao contrário, com esta situação, não se está conseguindo trabalhar em prevenção. Diz imaginar a confusão por que passa os membros da prevenção. Soube que em alguns aeroportos vão ser cobrados o PPAA, dito pelo Cel Senra, que havia dito que o PPAA iria acabar, e indaga que agora ressuscita a ferramenta. Diz que é importante se chegar a um acordo, e no fórum máximo de segurança de voo, o CNPAA. Disse que membros NTSB em visita ao CENIPA se impressionaram com o nível de participação do CNPAA, já que nos EUA existe comitê direcionado a empresas aéreas de grande porte, não tem a abrangência do nosso CNPAA. Citou a experiência dos membros como o Eng. Irgang, o Cel Jefferson. Citou menção da Sra. Raquel em reunião anterior que disse que a prevenção reativa seria feita pelo CENIPA, e não o contrário, questionando se um relatório de prevenção, uma vistoria, seria reativo, diz que é uma questão de conceito. Diz da indagação até de pessoal da INFRAERO para saber se os cursos do CENIPA iriam voltar. Cita não haver novidade sobre a prevenção, que as grandes companhias aéreas irão sempre trabalhar a prevenção de voo, cita que o PPAA já vem de publicações anteriores, não é invenção de agora, que é de toda comunidade de aviação do mundo que segue essas teorias. Diz que como dizem que não serve para nada. Exemplificou que um Safety operacional de uma empresa desconhecia o funcionamento de um funcionamento vital de aeronave de sua companhia. Diz que tal situação é insustentável, que se deve determinar para que rumo deva o país tomar neste setor sensível, até para que os Safety possam trabalhar na paz necessária. Citou ser importante, como abordou o Brig Carlos, que se saiba de onde partiu tudo isso. Menciona que a Sra. Raquel não tem culpa sobre isso, que ela ouviu coisas que não são afetas a ela. Opina que não é da ANAC, é de pessoas que estavam ou estão na ANAC. Que tomaram decisões que atrapalharam os trabalhos de segurança de voo no Brasil, muitas vezes por desconhecimento. Lembrou-se de uma consulta pública que os slots seriam concedidos com base em número de incidentes, que logicamente fariam zerar o número de incidentes no país. Diz que decisão como essa é fruto de desconhecimento. Diz que todos passaram a reclamar, pois sabiam que isso seria prejudicial ao sistema. Diz que essa briga que ocorreu no processo da ANAC, não foi erro do CENIPA, mas que o grosso da mudança foi que queriam mudar tudo, e que seria prejudicial. Citou que disseram numa reunião que todos os relatórios de prevenção iriam passar pela ANAC, e que indagou da fonte se ela tinha conhecimento de quantos RelPrev são gerados por uma empresa, exemplificou que a AVIANCA

gerou 400 RelPrev em 2011, a GOL 5000, TAM 2000, questionou se a ANAC teria noção de tudo isso passando pela Agência. Citou comentário que os comandantes poderiam não mais expedir relatórios que poderiam prejudicar a própria empresa, que teve oportunidade de externar isso ao Cel Senra da ANAC. Julga que por desconhecimento iriam tomar as ferramentas atuais com prejuízos evidentes à segurança de voo. Que essas estórias são importantes para que não se perca as ferramentas importantes de hoje.

Após intervalo, retomada dos trabalhos da tarde do segundo dia.

16. Situação Atual do SIPAER (continuação)

Cel Lupoli – ainda em relação às competências do SIPAER – citou os itens da Comissão, que ficaria o relatório intermediário e não o conclusivo, a questão da formação e das recomendações, e que se pusesse em votação.

Cmte Abreu, Avianca, indaga que inicialmente se consideraria que o CENIPA faria apenas a formação de pessoal para a aviação civil e iria seguir as recomendações. Cita o que foi dito na Assembleia anterior. Argumenta que seja feita uma leitura de cada recomendação e se expusesse à Plenária.

Cel Lupoli diz que irá citar as recomendações em votação. Diz de outra sugestão que seria repassar para outros membros do Comitê e no próximo Comitê colocar em votação. Que na próxima plenária se faria o ajuste de legislação para sedar continuidade o processamento das mesmas. Indaga à plenária se é para pôr em votação as recomendações e ver as que têm pertinência com a mudança de legislação não se encaminharia, e aquelas que não tiverem relação seriam encaminhadas.

Cel Lupoli põe em votação quem está a favor das recomendações. Outra indagação seria as entidades-membro estudarem e no próximo Comitê fazer a votação. A favor da votação: 18 votos. E os que são a favor de estudar para depois fazer a votação: 14 votos, com 02 (duas) abstenções. Diz que então passariam a ver as recomendações e ver as pertinentes ou não para continuar o processo de encaminhamento. Cita a primeira Recomendação com relação à cultura de prevenção de acidentes e a formação de pessoal para trabalhar na área de segurança de voo ou operacional. Faz a leitura. "Visto no exposto acima, há recomendação. Primeiro: a manutenção pelo CENIPA e entidades credenciadas da formação dos elementos credenciados em prevenção de acidentes aeronáuticos para a aviação civil em suas diversas especialidades. Segundo: a criação de prerequisite pela ANAC em função da complexidade dos entes regulados para execução do curso de SGSO onde esteja presente onde esteja presente o conhecimento básico em prevenção de acidentes. Terceiro: a criação de requisitos pela ANAC em função da complexidade dos entes regulados de uma estrutura de investigação contida no SGSO destas organizações. Quarto: a criação de requisito pela ANAC em função da complexidade dos entes regulados para formação e investigação de acidentes aeronáuticos dos DSOs (Diretores de Segurança Operacional) ou do GSO (Gerente de Segurança Operacional). Cita que a recomendação visa à capacitação de pessoal, dividida em quatro itens: a primeira diz que o CENIPA continue formando pessoal e as entidades

homologadas que são as universidades, já citadas, a criação de um requisito para trabalhar no SGSO, a criação de um requisito no SGSO para ter uma estrutura de investigação e, por fim a criação de um requisito para formação em investigação de acidentes aeronáuticos dos diretores ou gerentes de segurança operacional.

Cmte Abreu diz que a ideia é só dizer o que embasou cada um desses itens. A primeira recomendação, que trata da manutenção pelo CENIPA e entidades credenciadas da formação dos elementos credenciados em prevenção de acidentes aeronáuticos para a aviação civil em suas diversas especialidades, cita que havia sido dito há meses que o CENIPA não estaria mais praticando tais atividades para a aviação civil, daí a manutenção desta recomendação.

Brig Carlos reitera a continuidade da competência do CENIPA nessa atribuição, o que foi apresentado no fórum do Comitê. Que está tomando ciência de tudo que era anterior. Cita que, de acordo com a lei, não parou os cursos à distância, cursos para civis, etc. até mais para civis que militares. Diz para melhor esclarecimento do que discorreu antes, acerca das suas intenções, diz que talvez não seja bem interpretado, esclarece que este momento é um dado novo que a Comissão pôs para o CNPAA, cita que o CENIPA continua fazendo as suas atribuições em vigor, que não estaria pertinente, como foi dito na Assembleia anterior, que compete ao CENIPA a responsabilidade sobre prevenção e investigação, que não a outra lei que atribua isso a outra entidade, diz de todo trabalho científico apresentado, e que do próprio relatório do Comitê havia coisas que não seriam pertinentes entre aspas, por conta de ser atribuição do CENIPA, não caberia, por exemplo, diz, a harmonização das iniciativas de segurança de voo/operacional, das duas entidades, BAST – CENIPA, diz que são coisas que não fazem sentido se a lei compete ao CENIPA. Justifica que após esse trabalho, solicitou os bons ofícios ao juiz federal que conhece os trâmites do SIPAER e poderá dar parecer à situação legal, que a providência foi solicitação como instância consultiva, pois o CNPAA é um fórum de debates livre, não só para a AGU exclusivamente. Que não é caso de confronto, mas sim para dar ciência aos membros que não vivenciaram o problema. Diz que tal assessoria não irá mudar o que já está registrado. Reitera que solicitou ao Maj Brig Kersul para esclarecer os detalhes do que se passou neste fórum à época precedente. Diz que prevenção passa por esclarecimentos, que há tal problema por conta de tais fatos.

Maj Brig Kersul cita que é bom rever pessoas que dedicam suas vidas à prevenção de acidentes aeronáuticos. Solicita ao Brig Carlos fazer o questionamento necessário para que possa responder.

Brig Carlos agradece a aquiescência do Maj Brig Kersul e deixa a indagação para ilustração dos presentes membros o que o CENIPA passou, as coisas que foram impostas para esta casa e o que ocorreu até chegar à situação atual.

Maj Brig Kersul diz que, no período em que esteve no CENIPA, por 3 anos e 5 meses, o Comandante da Aeronáutica orientava para que a ANAC desse certo, que fez o possível para que os conflitos se dessem internamente, e que isso ocorreu mais de uma vez. Mencionou que houve rugas, e que teve de intervir argumentando que este fórum é uma família, que se deve discutir, para dirimir problemas, em prol da

prevenção de acidentes aeronáuticos. Diz que houve uma série de problemas. Que a legislação que foi dada a ANAC, diz na sua interpretação pessoal, não lhe foram dados poderes para tratar da prevenção de acidentes aeronáuticos porque existia na legislação brasileira o SIPAER, sendo que a investigação é uma ferramenta da prevenção de acidentes. Cita que, diziam eles, que o CENIPA fora incompetente o suficiente para evitar um acidente, que a investigação fosse solicitada para fazer a prevenção. Cita que o objetivo dos membros do CNPAA não é investigar acidentes, mas evitar que eles ocorram. Cita que o Comitê chama-se Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, já que a investigação é uma parte da prevenção. Citou que viu nascerem algumas coisas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador, como prevê a legislação, que a legislação é precária, e que a ANAC tem dificuldades para conviver com ela. Diz que o que existe hoje certo ou errado que é para regular ou fiscalizar. Diz que deixou claro para os representantes da ANAC que o principal ator deste grupo na prevenção de acidentes aeronáuticos, diz, não é o CENIPA, é a ANAC que é o principal ator. Diz que a ela cabe a maior tarefa que é regular e fiscalizar a aviação brasileira. Diz que o que se observa nos acidentes é alguém pilotando um avião, e que não é piloto, um avião em situação irregular, usando combustível que não é adequado. Cita que quando a investigação chega é porque alguém deixou de fazer alguma coisa. Cita que dentro do sistema de investigação e prevenção nada mais precisava ser criado, bastava se fazer o que está previsto. Cita que o principal ator é a ANAC que regula e fiscaliza. Diz que chegou ao ponto de um vice-presidente de uma companhia aérea ter feito no CENIPA um curso da ICAO e que adiante disseram a ele que o curso do CENIPA não valia nada, pois não era reconhecido pela ANAC. Cita que a ANAC não reconheceu o órgão de prevenção de acidentes aeronáuticos (CENIPA), conforme legislação existente. Diz que em reunião na sala da presidente da ANAC ela disse que nos próximos cinco anos a aviação geral vai se autorregulamentar, porque a ANAC irá cuidar da aviação regular. Cita que em reunião no Ministério da Defesa foi-lhe dito – e ao Ten Brig Godinho – que a ANAC não conseguiria viver com o PPAA da aviação civil, como feito nas últimas décadas, não permitia que a ANAC trabalhasse, e que, a ser mantido aquele documento, diz que, afirmaram que era preferível que o CENIPA assumisse a aviação civil, e que respondeu que estariam prontos para assumir quando necessário. Diz que eles citaram que aquele documento seria um empecilho durante a auditoria da ICAO, diz que houve a auditoria e o documento não atrapalhou em nada. Diz que a ANAC apresentou o trabalho dela, o sistema de investigação apresentou o dele, e o sistema de tráfego aéreo apresentou o dele, e que todos sabem os resultados. Diz que esses enteveros os maiores prejudicados estão no CNPAA, porque os membros não podem falar, diz que veio falar para a família da prevenção, que devem corrigir os problemas e não ficar amassando o barro em cima dos problemas. Diz que se existem problemas são de fácil solução, como o ministro da Defesa, Nélson Jobim, disse numa reunião no Ministério da Defesa, que legislação se muda a qualquer hora, que o PPAA da aviação civil deveria ser corrigido naquilo que estava errado, e então ele chamou o assessor jurídico do Ministério da Defesa, entregou o PPAA na mão dele e pediu que “corrigisse tudo que estivesse errado, entregue para o comandante Saito para que seja corrigido”. Diz que lógico o assessor jurídico não achou nada que contrariasse a legislação, por consequência aquele PPAA não foi mudado, mas que tiveram de assumir que deveriam deixar de fazer aquilo porque aquilo era a vontade do homem

responsável pelo Ministério da Defesa a quem todos estavam subordinados. Diz que da parte legal, que se mude a legislação, já que é fácil mudá-la. Diz então uma opinião pessoal, acha que a força aérea tinha mais é que sair de tudo isso, que o ideal é que a FAB não ficasse responsável por isso. Diz que a força aérea faz porque é obrigação dela fazer. Cita que a FAB faz investigação porque põe em dúvida se alguém queira fazer isso. Cita que não dá ibope, não gera recursos, não traz benefícios, só aporrinhão, que responde por todo trabalho que se faz, até pelo que não faz. Diz que tal encargo deveria ser passado para outro órgão. Diz que como não faz diferença para quem vá ficar, reafirma sua opinião, não deveria ficar com órgão que vai fiscalizar e regular, por questões óbvias, se daria um passo atrás. Diz que o DAC parou de fazer investigação através da DIPAA, porque um dia era o fiscalizador, outro era o SIPAER, não combinava. Preocupa-se porque querem que volte a esse status. Diz que foi apresentada uma proposta ao Ministério da Defesa para que houvesse mudanças, pois diz que o país precisa melhorar também neste aspecto, que fosse criado um órgão responsável por prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos, que saiu do próprio CNPAA, uma proposta em três passos. Diz que seria uma agência responsável por investigação e prevenção, só da aviação, poderia ser ligada ao Ministério da Defesa, que à época todos estavam no Ministério da Defesa, cita que o segundo seria um órgão ligado ao Congresso, mais especificamente ao Senado no molde do TCU, inicialmente só para investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos, e por fim um órgão que ficasse responsável por todos os modais de transporte como nos países que se citam como exemplos o fazem. Diz que se não querem assim que a legislação seja mudada, e assim todos estão amparados. Diz que não pode é, por exemplo, se ter um comitê de perigo aviário, e do outro lado outro órgão para tratar de perigo aviário. Diz que ao se misturar investigação com prevenção todos sabem o que irá ocorrer, diz que ninguém vai escrever. Diz que quando existe um comitê que tem história, tem processo, e se imagina criar outro comitê, concorrência desnecessária, que cada um fique com uma coisa. Cita que o CENIPA começou a fazer visitas a oficinas, foi pedido à Agência para fazerem juntos, combinando quantas querem fazer, e o CENIPA cobre onde não puderem atuar, de modo que sempre alguém do sistema atue. Diz que seria para ajudar, para alertar o responsável pela oficina, não para cobrar, e diz que reclamavam, pois estavam vindo de novo à oficina, pois disseram que na semana anterior tinha vindo pessoal da ANAC. Cita que como havia dito que o CENIPA deveria se afastar da prevenção, pois essa era a vontade da autoridade, começaram a se afastar só que sem nenhum amparo. Cita que não há nada escrito sobre quem vai fazer o quê. Diz que deste comitê possa sair uma proposta para quem manda, que seria tal entidade fazer tal coisa, tal entidade aquilo, outra se afasta, pois não é problema seu, e que corrijam a legislação, que é o que ampara. Diz da satisfação por que passou no CENIPA, e espera ter contribuído, agradecendo o Brig Carlos pela deferência do convite. Cita que há erros em todas as instâncias e órgãos, diz que entende quando alguém se inibe quando alguém acha um erro.

Cmte Abreu diz que o primeiro item poderia ser votado e que não é cabível diante do novo fato que houve na Assembleia. Que se entende que o CENIPA permanece fazendo todos os seus cursos e que a recomendação não seja pertinente.

Cel Lupoli diz do item que fala de o CENIPA manter a realização dos cursos e que este manteve por determinação de seu Chefe, Brig Carlos, e que então o item não é mais pertinente. Indaga se alguém acha ser pertinente o item.

Ten Cel Mendes, SERIPA II, cita que, como foi recomendação, esta também teria que ser votada se continua ou não. Para saber votos a favor ou contra.

Cmte Abreu, Avianca, cita que a Dra. Sônia estava certa, pois ao manter a recomendação isso irá reforçar a posição do CNPAA.

Cmte. Gilvan diz que, se o cenário é outro, que antes da votação deva ser registrado em que cenário foi realizado o trabalho, e em qual cenário está sendo feita a votação, para que não haja dúvida depois.

Cel. Lupoli diz que constará da Ata que o estudo da Comissão de Atualização do SIPAER foi feito num cenário em que o CENIPA estava saindo da formação de pessoal da aviação civil, mas que agora isso não ocorre, sendo que o CENIPA está à disposição para formar pessoal para a aviação civil.

Ten. Cel. Crespo, SERIPA IV, diz que, na Plenária anterior, fora definido que o CENIPA não mais seria reconhecido como órgão formador de pessoal desse tipo de curso, indaga se não seria importante registrar a argumentação do porquê de tornar isso sem efeito.

Brig Carlos diz que, em abril de 2011, quando da assunção da Chefia, verificou a documentação sobre este assunto, apresentado na plenária do CNPAA pelo Presidente anterior, suscitado por causa dos problemas abordados pelo Maj. Brig. Kersul – sobre o CENIPA trabalhar apenas na prevenção “reativa” (só nos casos de acidentes) e a ANAC na pró-ativa. Salientou que isso ficou claro na exposição de motivos – elaborada pelo então Ministro da Defesa – relativa ao decreto que se encontra na Casa Civil, mas que no decreto propriamente dito não estava claro. Assim sendo, ao observar que não existe amparo legal, ele tomou a decisão de ordenar que o pessoal do CENIPA continuasse com o trabalho de prevenção para a aviação civil.

Ten Cel Crespo, SERIPA IV, cita ser importante que esse primeiro item seja registrado no relatório.

Cel Lupoli diz que os requisitos a serem aceitos pela ANAC fazem parte dos outros itens, sendo que o texto lido é relativo à manutenção do CENIPA como entidade formadora, portanto pergunta se a Plenária é a favor de se votar a manutenção da recomendação como reforço para que o CENIPA e suas homologadas sejam formadores de pessoal para prevenção de acidentes na aviação civil.

Brig Carlos citou a questão da diversidade de interpretações, da dificuldade de dar uma aula, de falar uma linguagem para aviação civil estando a ANAC ministrando curso com outra linguagem. Que não dá para o CENIPA, órgão central do SIPAER, chamar determinado relatório de uma forma e a ANAC de outra. Diz que o problema continua e se a ANAC quer legislar em matéria de prevenção, o CENIPA

não terá problema em passar essa atribuição, porém teremos que ter uma lei ordinária definindo para a ANAC essa nova atribuição.

Cmte Gilvan diz que o ideal seria que a Comissão dissesse o que é pertinente para se votar. Como exemplo diz que, se está na lei que o CENIPA deva ministrar curso, o mesmo não poderá deixar de fazê-lo.

Cel Lupoli põe em votação quem é a favor que tal recomendação seja descartada do documento

Apuradas e registradas as intenções, o **Cel Lupoli** anuncia 28 (vinte e oito) votos favoráveis à manutenção da recomendação; 5 (cinco) abstenções; e 1 (um) voto contrário.

Cel Lupoli citou a Recomendação (2.2) sobre requisitos para ser matriculado no curso de SGSO. Diz a recomendação para a criação de prerequisite pela ANAC em função da complexidade dos entes regulados para execução do curso de SGSO onde esteja presente onde esteja presente o conhecimento básico em prevenção de acidentes. Resume que seria para se fazer o curso de SGSO da ANAC, o interessado teria que ter realizado um curso do SIPAER.

Cmte Abreu, Avianca, citou que essa situação seria para a ANAC exigir que se tenha o curso de prevenção de acidentes do CENIPA para se fazer o SGSO. Diz isso porque a ANAC não inseriu no RBAC-121 tal exigência.

Brig Carlos diz que na época da Chefia do CENIPA pelo Maj Brig Kersul, a ANAC disse que não considerava os cursos dados no CENIPA. Brig Carlos deixa claro que todos os problemas vividos atualmente, não foram gerados no seu comando, mas que deveria solucioná-los da melhor maneira possível.

Cel Lupoli põe em votação a recomendação da exigência de que haja requisitos para a realização do curso de SGSO.

Apuradas e registradas as intenções, o **Cel Lupoli** anuncia 30 (trinta) votos favoráveis à Recomendação em tela; 3 (três) abstenções; 1 (um) voto contrário.

Cel Lupoli menciona a Terceira Recomendação (2.3) a criação de requisitos pela ANAC em função da complexidade dos entes regulados de uma estrutura de investigação contida no SGSO destas organizações.

Cmte Abreu, Avianca, cita que a recomendação foi emitida porque não há requisito, por parte da ANAC, de alguém especialista em investigação na estrutura da gerência de segurança operacional.

Ten Cel Mendes, SERIPA II, pede esclarecer que, pela própria lei de criação da ANAC, a parte de investigação não lhe é cabida, assim sendo, a formação em investigação deve ser ministrada pelo órgão ao qual cabe a investigação, no caso o CENIPA, e que não se pode colocar alguém que não tenha tal formação para fazer investigação na sua empresa.

Cmte Abreu, Avianca, diz que não se entrou neste mérito, o que se imaginou é que se tenha uma estrutura de investigação nas gerências de segurança operacional das empresas. Disse que na sua empresa há investigadores formados pelo CENIPA, pois necessita trabalhar com o CENIPA no que tange às investigações.

O **Secretário do CNPAA** então põe em votação a manutenção dessa Recomendação.

Cel Lupoli anuncia 26 (vinte e seis) votos favoráveis à terceira Recomendação (2.3); 8 (oito) abstenções; e 2 (dois) votos contra.

Cel Lupoli menciona a Quarta Recomendação (2.4) para a criação de requisito pela ANAC em função da complexidade dos entes regulados para formação e investigação de acidentes aeronáuticos dos DSOs (Diretores de Segurança Operacional) ou do GSO (Gerente de Segurança Operacional).

Cmte Abreu cita como não se tem isso hoje, que é para que a ANAC regule para alguém que vai assumir esses cargos.

Sr. Antonio Modesto, Helibras, lembra a dificuldade dos pequenos operadores, mencionou que fez o curso superior de Ciências Aeronáuticas e o de Prevenção no CENIPA e trabalha como EC-PREV há alguns anos e que estudou prevenção de acidentes durante os 3 (três) anos do curso superior. Citou ex-professor um Cel presente no Comitê. Cita que é gestor de segurança da Helibras, sem ser ASV, diz que tem ASVs na empresa, que se precisar investigar estão à disposição. Diz que não quer dizer que não saiba o que é gerenciamento de risco, que ao contrário sabe e amplia. Cita que conhece e trabalha o programa FOD, de fadiga, de relatório espontâneo, de CRM, que todos os programas estão sob a sua gerência. Completou que se leve em consideração o curso de ciências aeronáuticas.

Cel Lupoli diz que, de acordo com a legislação, em algumas empresas o gerente pode ter apenas o EC-PREV.

Cmte Abreu cita que hoje nem se precisa ter o EC-PREV, que não está fechado o item, e que o Sr. Antonio Modesto tem razão, uma vez que trabalha no assunto há tempos, conhece todas as ferramentas.

Sr. Antonio Modesto completa dizendo que se deve preservar os programas de prevenção acima de tudo. Que está com o CENIPA e segue a cartilha do SIPAER. Insta que a ANAC leve em consideração o único curso que forma opinião, que conhece sobre regulamentação, sobre voo, que é o curso de ciências aeronáuticas. Cita que no último concurso nenhuma vaga foi aberta. Diz que é para que o governo veja o número de gente formada e que seja absorvida pela ANAC.

Cmte Victor Antunes, OMNI, concorda que não se deve exigir a qualificação de ASV, que é bem cabível o EC-PREV, diz que para fazer o curso de SGSO não deveria ter essa obrigatoriedade, mas sim o diretor ou gestor da entidade, que não é o mesmo conhecimento que se tem no EC-PREV, diz que é sempre mais um conhecimento de segurança de voo.

Cmte Valter Pinto, Aeroleo, mencionou que deve haver um elemento com curso de SGSO, para representar a empresa em caso de acidente, mas que não precisa ser o gestor.

Brig Carlos cita que o CENIPA já faz isso, quando recebe as indicações, faz uma análise se determinada companhia tem um número suficiente de elementos formados em prevenção e, caso tenha, abre vaga para outras companhias. Que o CENIPA procura dar uma busca geral no país em termos de indicação.

Cmte Gilvan, SENIOR, explica que o seu voto é negativo não por ser contra a idéia, mas sim pelo fato de acreditar que a comissão não a tenha estudado melhor. Diz que tem dúvida se a ANAC pode estabelecer tal coisa, se está na lei, se não seria o CENIPA o responsável por estabelecer. Opina que, em determinadas empresas, o setor deveria ser de assessoria e não um setor executivo, como diretoria ou gerência, e que na verdade ele assessoria o diretor, que tal fato deveria ser repensado.

Brig Carlos salienta que tudo está muito claro, cita que existe a lei 11.182 de criação da ANAC e tem a lei específica que lista as competências do CENIPA. Adianta que o objetivo da discussão é estabelecer o rumo que os membros do CNPAA querem tomar, pois da forma como se apresenta está complicado fazer prevenção no país, onde a ANAC está legislando em matéria de prevenção, que não é de sua competência, expressa na sua lei de criação. Ressalta sua preocupação quando se fala em atribuir cursos, em ministrar os cursos, de como será a formação, já que estão sendo faladas linguagens diferentes sobre o mesmo assunto. Na realidade a ANAC está interferindo na competência do CENIPA, e a lei de criação da ANAC é clara.

Ten Cel Nilton ressalta que deve constar na Ata as ações, dá sugestão para que nas próximas reuniões se comece pegando as ações da Ata anterior que ficaram em aberto dizendo o que foi feito. Cita que estão repetindo discussão de assunto da Reunião 54. Diz que vai repetir o último parágrafo "portanto será elaborada uma recomendação de segurança operacional do Comitê à ANAC abordando a adoção do curso de segurança de voo ministrado pelo CENIPA como prerequisite para assunção do cargo/função de gestor do SGSO para os operadores regulados pelo RBAC 121/135, segurança pública, defesa civil dentro do RBAH91, e provedores de serviço regulados pelo 139. Cita que isso foi conclusão de discussão da 54ª reunião do CNPAA, que estão discutindo de novo o que se discutiu a duas plenárias atrás, diz que há muito assunto importante para se decidir.

Cmte Abreu diz que esse item não é novo, que sempre foi feito, só assumia investigador de acidentes.

Ten Cel Nilton diz que da reunião anterior, disse que perguntou ao Cel Senra da ANAC qual era a dificuldade de se elevar o nível de exigência do profissional que vai assumir o cargo de gestor do SGSO, pois a exigência era só se tivesse o curso de SGSO da ANAC e cita que o Cel Senra disse que não haveria dificuldade nenhuma para se elevar a esse nível. Diz que o parágrafo lido foi a conclusão desse debate todo que tiveram na 54ª reunião. Diz que pelo tardar e da demora terá que se ausentar da reunião.

Cel Lupoli diz que irá verificar documentos anteriores, cita que como esse estudo apareceu, logo há que abordá-lo. Põe em votação a manutenção da Recomendação (2.4) para a criação de requisitos pela ANAC.

Cel Lupoli anuncia 24 (vinte e quatro) votos favoráveis a se manter a Recomendação; 2 (dois) votos contrários; e 7 (sete) abstenções

Cel Lupoli passa a referir-se à Recomendação 3.1, decisão para se recomendar a criação de um sistema de reporte voluntário, em adição aos existentes

no órgão regulador de aviação civil, abrigado em ente independente. Lê que ao recém-criado BAST, iniciativa estratégica de segurança operacional para a aviação civil, pela ANAC, definir um grupo de trabalho desenvolver a solução brasileira para um sistema compartilhado de relatórios voluntários para a aviação civil.

Cmte Abreu cita que esse ponto foi por que a ANAC utilizou a experiência da FAA com o ASRS e se reproduziu da forma como está. Sustenta a idéia de que esse sistema de reporte deva estar num órgão independente e fruto de discussão e estudo, como está no termo da argumentação.

Cmte Tomaz Jeferson, SNETA, cita que foi feito um vasto estudo para a criação do Relatório Confidencial para Segurança de Voo. Relembra que qualquer um pode preencher e enviar pelos Correios (a despesa postal selo é paga pelo CENIPA). Tal sistema seguiu os moldes da NASA, que ninguém estava inventando. Relembra o assunto discutido em 1991, cita que na época do RCSV só foi lançado depois de dois anos de estudos e que, agora, a ANAC surge com a 'invenção da roda' uma mesma criação sobre o assunto.

Cel Lupoli põe em votação a manutenção da Recomendação 3.1: decisão para se recomendar a criação de reporte voluntário no órgão regulador da aviação civil referida de acordo com o BAST.

Cel Lupoli anuncia 6 (seis) votos favoráveis; 26 (vinte e seis) votos contrários; e 1 (uma) abstenção, portanto negada a Recomendação 3.1.

Cel Lupoli passa a citar a recomendação 4.1, da harmonização entre o CNPAA e o BAST, que se crie uma nova comissão dedicada a buscar oportunidades de reestruturação funcional do CNPAA, incluindo suas normas e diretrizes, com a finalidade de viabilizar a modernização e possibilitando a integração deste Comitê com as novas iniciativas.

Cmte Abreu esclarece que a ANAC estabeleceu a criação do Brazilian Aviation Safety Team (BAST), que desse grupo participam vários integrantes do CNPAA. Salientou que a idéia da Comissão era que esse grupo deveria ter um subcomitê do CNPAA.

Brig Carlos indaga do porquê de não se fazer um subcomitê também dentro do CNPAA, pois já existe o Comitê (estabelecido por Lei), não é órgão punitivo, regulador ou fiscalizador, e acrescenta que sempre se deve aprimorar o que não está bom, mas para isso a comunidade aeronáutica tem que se pronunciar.

Cmte Abreu diz que a ideia é que esse grupo seja um subcomitê do CNPAA, e para isso tem que se rever as normas do CNPAA, que sem isso não pode abranger esse grupo, diz que por isso se colocou que é uma comissão para se estudar essa possibilidade, que ninguém está fechando questão.

Cmte Tomaz Jeferson reitera que irá votar contra, pois entende que há comissões permanentes e temporárias no CNPAA e que deve ser criada uma

comissão. Comunga com o Brig Carlos, contesta que se faça subcomitê dentro de um comitê, afirmando que é querer reinventar a roda.

Cel Lupoli explica que seria a criação de uma comissão dedicada à reestruturação funcional do CNPAA, portanto uma comissão interna do Comitê para estudar isso.

Cel Lupoli põe em votação quem é favorável a recomendação 4.1.

Cel Lupoli anuncia: 5 (cinco) votos favoráveis à manutenção da Recomendação; 20 (vinte) votos contrários; e 6 (seis) abstenções. Portanto negada a Recomendação 4.1.

Cel Lupoli passa a referir que a Comissão de Revisão do SIPAER propõe a manutenção, para a aviação civil, como um dos elos na prevenção de acidentes no país, o CENIPA, devido à sua capacidade de formação de pessoal especializado na prevenção e na investigação, bem como a sua integração no trato da Segurança de Voo dentro da aviação civil brasileira. Continua a leitura adicional que entende como necessário o estabelecimento de comissão para estudo de viabilidade de criação de órgão independente para investigação de acidentes aeronáuticos da aviação civil, com previsão de uma transição gradual e contínua. Reitera que houve três estudos sobre tal proposta.

Cmte Abreu informa que não houve participação no CNPAA nesses estudos. Que em 2001 foi feita pelo SNEA.

Brig Carlos sugere para acionar no próximo Comitê ideia para ser tratada essa transição de forma justa. Diz que no momento que houver qualquer coisa a respeito desse tema será aqui neste fórum do CNPAA, que se não aconteceu, vai acontecer, cita que se ocorreu em 2001 só com o SNEA, irá acontecer no CNPAA.

Cel Lupoli põe em votação essa proposta de instituição desse comitê quem é a favor da manutenção desta recomendação de se ter uma comissão para estudo de criação de um órgão de investigação independente.

Cel Lupoli anuncia 21 (vinte e um) votos favoráveis à manutenção dessa recomendação da instituição de comissão de estudos de órgão para investigação independente; 5 (cinco) votos contrários; 5 (cinco) abstenções.

Brig Carlos indaga se devem continuar o estudo em cima desse trabalho da comissão, se continuam os trabalhos.

Cel Lupoli insta que são várias recomendações, outras com prerequisites, que fique registrado na Ata que, na próxima reunião plenária do CNPAA, seja votada a instituição de uma comissão para realizar esse estudo.

Brig Carlos gostaria de saber do CNPAA sobre convite para que dois magistrados da Associação dos Magistrados compareçam ao CNPAA como elementos consultivos para fazerem uma apresentação sobre os aspectos jurídicos envolvidos na

sobreposição de atividades desenvolvidas pelo CENIPA e pela ANAC. O convite se deve ao notório conhecimento desses magistrados na área e os mesmos fariam uma apresentação ao CNPAA. Salaria que cabe ao Presidente do CNPAA convidá-los, mas que gostaria de colocar em pauta, pois é tema relativo à prevenção de acidentes aéreos e, portanto, gostaria de propor isso somente com consentimento dos membros da Plenária. Indaga primeiro se precisa acionar o Comitê para reunir todos e fazer a apresentação sugerida. Disse que poderia, na semana vindoura, marcar data e informar aos membros, que quem desejar comparecer em caráter excepcional, se desejarem tratar só desse assunto de legislação, ou aproveitarem o comitê estar reunido para fazerem outros estudos. Que gostaria de saber dos membros do CNPAA acerca deste tema, se caberia acionar uma reunião extraordinária do Comitê para tratar do assunto ou se seria para a pauta de maio do ano que vem. Acrescentou que gostaria que esse trabalho científico fosse levado à Casa Civil proximamente, para se definir sobre o decreto originado nas gestões anteriores, que combinou com o presidente da ANAC que levaria esse trabalho científico junto.

Sr. Sidney, Petrobras, diz da grande preocupação se haveria uma nova reunião do Comitê do CNPAA. Citou a gestão que está em curso na área legislativa, com reflexo para todos do CENIPA e Elos do SIPAER, e reflexos para os membros do CNPAA. Saliu que é salutar que o Brig Carlos deva levar adiante o CENIPA e o CNPAA.

Cel Lupoli põe em votação o convite para que uma entidade consultiva, composta por dois magistrados, faça uma apresentação excepcionalmente.

Cel Lupoli anuncia votos favoráveis ao convite referido: favoráveis: 30 (trinta) votos; nenhuma abstenção, nenhum voto contra.

Brig Carlos diz que estará enviando este ofício, conforme lido há pouco no Comitê, convidando dois magistrados para estarem na reunião plenária para debater e ajudar a comunidade.

Cel Lupoli almeja que seja em apenas um dia e, caso haja discussões acaloradas, a reunião poderá se estender até mais tarde. Solicita que todos atualizem os e-mails e que confirmem as agendas com as datas de 9 e 10 de maio de 2012. Pede que confirmem as presenças com antecedência, bem como as ideias das apresentações, que tragam os problemas que estejam inquietando. Insta que digam se irão vir ou não com antecedência. Que enviem os assuntos com antecedência, para que os membros tomem conhecimento dos assuntos a serem tratados na plenária. Que a ideia é deixar no site do CENIPA as apresentações para que todos leiam.

Sr. Sidney, Petrobras, ao ver que os trabalhos da reunião plenária estavam sendo encerrados, solicitou que se mantivesse a apresentação sobre *onshore* prevista na agenda.

Brig Carlos insta ao Sr. Sidney para fazer a apresentação.

17. Aviação de Petróleo no Amazonas

Sr. Sidney, Petrobras, faz apresentação da comissão sobre aviação de helicóptero de petróleo, que deixou de ser exclusiva da Petrobras, na área on-shore. Cita que eventos significativos que ocorrem na Amazônia com muitas empresas operando na região, uma 'terra de Malboro', sistemas que chegam destruindo aeronaves por lá. Sugere que o CENIPA atue como interlocutor dos operadores na Amazônia, promovendo reuniões bimestrais em 2012, entre todos os envolvidos com a atividade de petróleo na selva amazônica, com operadores aéreos e contratantes, de forma que com o compartilhamento de informações e ações possam fluir entre todos contribuindo para percepção melhor do sistema inclusive tratando de ações que possam ser cumpridas uniformemente por todos. Diz ser essa primeira recomendação. Insta que se precisa correr com providências, pois que há aviões com 40 a 50 passageiros circulando, está a Petrobras voando de repente alguém passa e não se consegue ouvi-lo, se está cumprindo legislação. Diz de reunião de trabalho para soluções entre os operadores da área amazônica.

Brig Carlos confirma que o SERIPA VII fará esse papel de interlocução.

Sr. Sidney, Petrobras cita que mesmo no futuro o pessoal comece a entender o que é SIPAER, é segurança de voo e vão dar continuidade. Cita a segunda recomendação fundamental, diz que precisa-se de uma vistoria urgente do sistema SIPAER na região amazônica, do Elo-CENIPA e do Elo-DECEA. Cita que por enquanto estão virando e destruindo máquinas e alerta que embasado na experiência própria de prevenção desde 1984, também na área de segurança de voo, que se preocupa com início de mortes na aviação de petróleo. Cita que ou se faz agora vistoria SIPAER forte, com sentido de prevenção para ver qual a realidade, o quê que está faltando, ou não se chegará a mais cinco ou seis meses sem acidente com morte na aviação de petróleo.

Brig Carlos diz que precisa reunir com o Sr. Sidney com a divisão de aviação civil para que sejam pontuadas as necessidades e com o SERIPA VII presente para que se faça uma programação de vistorias de segurança de voo.

Cmte. Zaneti, Total, cita que operam na região Amazônica e diz dos problemas como os referidos pela Petrobras. Que há problemas de quase colisão, com pessoal que aparece sem comunicação, que há vários reportes e tentativas de comunicação com Manaus, com o DECEA, e que a situação está difícil e também augura para que o Comitê emita recomendação sobre o assunto diante da periculosidade das atividades aéreas na região amazônica.

Brig Carlos diz que o convite para a vinda do Sr. Sidney, em trabalho conjunto inclusive com a presença do DECEA, a resposta virá o quanto antes. O Brig Carlos cita que faz parte da ASOCEA no Rio, fiscalizador de órgãos do DECEA, e que possam tomar medidas o mais rápido possível.

Sr. Sidney, PETROBRAS, denuncia haver destruição de aeronaves da aviação de petróleo na região amazônica e que a situação está ficando crítica.

Cap Felipe SERIPA VII cita que realmente a situação é a descrita pelo Sr. Sidney, muitas ocorrências possivelmente nem chegam ao CENIPA. Que são feitas investigações de segurança na região, que os helipontos não são homologados, que a maioria dos acidentes com helicópteros não são nas operações off-shore, mas sim nas operações on-shore.

Sr. Otávio Oliveira, DECEA, declara que o DECEA trabalha com indicadores, como foi com Macaé, com Jacarepaguá, com os corredores visuais em São Paulo, cita que precisa chegar documentos no DECEA, que gostaria de saber para onde esses documentos de quase-colisão, etc., estão sendo enviados. Cita que há o Rel Prev online no site do DECEA, e que a pessoa que mandou tem a resposta na hora para onde o documento foi e como está sendo tratado. Insta que documentos sejam enviados ao DECEA, lembrando que existe modelo do RELPREV no site do DECEA. Independentemente de tudo isso o DECEA está pronta para entrar em ação.

Cel Felipe diz que o SERIPA VII reportou estar havendo situações críticas na localidade de Caramari, que estão em processo de reunião com autoridades e operadores, sendo que tais situações estão sendo acompanhadas.

Sr. Sidney diz a vistoria SIPAER será muito salutar, diz que chegaram ao ponto de reunirem Petrobras e Total para segurar as operações da frota, reafirma sobre relatos de situações críticas na selva, inclusive em relação a transporte de drogas.

Cmte Victor Antunes, OMNI, sugere que seja emitida uma recomendação à ANAC para que se intervenha na região amazônica, diante dos riscos pela falta de regulamentação e que há empresas operando por lá fechadas à comunicação.

Cel Lupoli põe em votação a recomendação à ANAC.

Cmte Thomaz Jeferson insta que a Líder, que também opera na região, também participe das reuniões de trabalho na região.

Cel Lupoli põe em votação recomendação para a ANAC para ser aumentada a fiscalização na região amazônica, e indaga que é a favor da recomendação.

Apurados 29 (vinte e nove) votos favoráveis; 01 (uma) abstenção; e nenhum voto contra.

Cel Lupoli citou que faltaram algumas ações da agenda como a preservação das informações SIPAER, resume que fizeram uma reunião na Casa Civil, reporta-se ao Projeto de Lei 3628, do Deputado Federal Vic Pires, sobre o qual participou de reunião juntamente com integrantes do Ministério da Justiça e da Casa Civil da Presidência. Este projeto de lei é inferior em conteúdo ao PL 2453, que protege as análises das informações e segurança de voo, em um texto mais embasado. Menciona que na Casa Civil, serão excluídos dois aspectos do Projeto 3628. Cita que, quanto ao PL 2453, haverá estudos para verificar a possibilidade de seu conteúdo ser inserido na reforma do CBA. Informa que ambos os Projetos amparam as informações dos dados.

Que a apresentação do Risco Aviário ficará para a próxima reunião. Diz que a ideia é que o projeto do CBA saia antes do PL 2453, daí a necessidade de ser mandada a nova redação para que faça parte do CBA, e então se verá o que fazer. Menciona que na próxima reunião o Cap César irá discorrer sobre o perigo aviário. Agradece a todos a colaboração e as presenças.

Brig Carlos diz que o próximo foco do Comitê será o encontro com os magistrados federais e, na próxima reunião, a questão do perigo aviário. Instou para que haja mais participação dos membros no próximo fórum, e sugere que sejam trazidas as dúvidas e críticas sobre segurança de voo para a reunião. Que se pense para maio de 2012 os problemas a serem estudados. Comenta para que haja transparência em todas as intervenções e se resolva internamente as dificuldades.



7. Encerramento da 56ª Sessão Plenária do CNPAA

O **Presidente do CNPAA** agradeceu a todos pelo bom andamento dos trabalhos, reconheceu a participação das entidades-membro que enviaram representantes e deu por encerrada a 56ª Sessão Plenária do Comitê.

Isso posto, nada mais havendo a registrar, eu, **Cel Lupoli**, Secretário, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelo Presidente do CNPAA.

CENIPA, Brasília, 10 de novembro de 2011



LUÍS CLÁUDIO **LUPOLI** – Cel Av

Secretário do CNPAA



Brig Ar **CARLOS ALBERTO DA CONCEIÇÃO**

Presidente do CNPAA

ANEXO I

**A CRISE DA LEGALIDADE NO SISTEMA DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES
AERONÁUTICOS.**

**ESTUDO REALIZADO PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO
MARCELO HONORATO.**

**EXTRAÍDO DA REVISTA CIENTÍFICA DE SEGURANÇA DE VOO
CONEXÃO SIPAER, VOL.3, Nº 1 (2011): NOVEMBRO 2011**

**Conteúdo obtido através da internet no endereço:
<http://inseer.ibict.br/sipaer/index.php/sipaer/article/view/134/149>**



A CRISE DA LEGALIDADE NO SISTEMA DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS

Marcelo Honorato ¹

Artigo submetido em 31/10/2011.

Aceito para publicação em 12/11/2011.

RESUMO: O Sistema de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos tem sido objeto de conflito aparente de atribuição, envolvendo a União Federal, por intermédio do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, e a Agência Nacional de Aviação Civil, autarquia federal. No intuito de resolver o conflito, tramita decreto regulamentar, que objetiva deferir a referida competência à agência reguladora. Este estudo irá demonstrar a crise de ilegalidade em que incidirá tal decreto, pois o mesmo violará princípios constitucionais vitais da administração pública, como o princípio da legalidade e o da especialidade das competências das autarquias.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Administrativo. Direito Aeronáutico. SIPAER

1 INTRODUÇÃO

A partir do ano de 2005, abrupto aumento do número de acidentes aeronáuticos ocorreu no Brasil, visto que, até tal ano, a estatística oficial (BRASIL, 2011) indicava contínua queda no número de tais sinistros. De 58 acidentes no ano de 2005, passou-se ao atual número de 126 ocorrências em 2011 (dados até 17 de outubro de 2011), com estimativa de encerrar o ano com 159 acidentes, ou seja, um acidente aéreo a cada dois dias, índice que se revela quase o triplo do excepcional nível de segurança atingido no ano de 2005.

Nesse mesmo ano de 2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil, através da Lei 11.182/2005, porém, somente em 2006 que a referida agência passou a operar, tendo em vista a necessidade de regulamentação da lei de criação, organização essa provida pelo Decreto nº 5.731/2006.



¹ Juiz Federal Substituto (TRF-5); Especialista em Direito Constitucional (UNISUL, 2010); Especialista em Direito Processual (UNAMA, 2008); Bacharel em Direito (UFPA, 2005); Bacharel em Ciências Aeronáuticas (AFA, 1994), Oficial Aviador R1 da Força Aérea Brasileira. Atuou como Investigador Sênior de Acidentes Aeronáuticos do SIPAER, de 2007 a 2010. m.honorato@ig.com.br

O ano de 2006 foi justamente aquele em que a curva estatística tomou novo rumo, invertendo a contínua queda do índice de acidentes aeronáuticos, passando então a desenvolver permanente aumento, incremento esse que ocorre até os dias de hoje. Com a efetiva operação da ANAC, um aparente conflito de atribuições entre tal agência e a União Federal igualmente passou a incidir, relativamente sobre o gerenciamento do sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos.

Importante fazer constar que, com o advento da ANAC, foi também criada a Autoridade de Aviação Civil (art. 3º da Lei 11.182/2005), que passou a incorporar uma parcela das atribuições da Autoridade Aeronáutica, sem que essa última fosse extinta.

A Autoridade Aeronáutica encontra-se sob o manto da própria União Federal, por intermédio do Comandante da Aeronáutica, órgão pertencente à administração direta federal, a teor do que estabelece a Lei Complementar nº 97/1999 (art. 17, parágrafo único), sendo que, com a modificação realizada pela Lei Complementar nº 136/2010, alterou-se a sua denominação pela Autoridade Aeronáutica Militar, justamente no intuito de diferenciá-la da Autoridade de Aviação Civil, exercida pela Agência Nacional de Aviação Civil.

Para evitar divergências de denominações, este estudo manterá a denominação de Autoridade Aeronáutica, no que tange às competências previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica, pois tal norma não foi alterada, de forma a evitar confusões, em decorrência de simples modificação de denominação.

2 DO CONFLITO APARENTE DE ATRIBUIÇÕES ENTRE A ANAC E A UNIÃO FEDERAL

Com a crise aérea, deflagrada a partir da ocorrência de grandes acidentes aeronáuticos no Brasil, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010B) foi destacado para proceder a uma auditoria operacional no sistema de aviação civil. Dentre vários aspectos, foi constatada uma “sobreposição” de atribuições entre a ANAC e a União Federal, no que tange ao sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos.

A União Federal, como será melhor demonstrado nos tópicos abaixo, exerce o gerenciamento pleno do sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos, por intermédio da Autoridade Aeronáutica, como determina o Código Brasileiro de Aeronáutica (art. 12 c/c art. 25).

A Autoridade Aeronáutica, por sua vez, atua no sistema de prevenção de acidentes através do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), consoante determina o Decreto 87.249/1982.

Em função de orientações técnicas, relativas às atividades de prevenção, provenientes da Organização Internacional da Aviação Civil, e diante de sobreposição de atividades acima relatadas, houve a edição da Portaria Conjunta nº 764/CG5, de 14 de agosto de 2009, que aprovou o Programa de Segurança Operacional Brasileiro (PSO-BR). Tal programa determinou que a ANAC e o COMAER confeccionassem os seus programas de segurança operacional, conforme as suas competências legais:

Art. 2º Este PSO-BR inclui os Programas de Segurança Operacional Específicos – PSOE desenvolvidos, implantados e controlados pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e pelo Comando da Aeronáutica – COMAER, **segundo suas competências definidas em lei**. (grifo nosso) (BRASIL, 2009).

Ocorre que a ANAC, interpretando a sua lei de criação (Lei 11.182/2005) e com base no ato administrativo acima, passou a compreender que detém uma competência implícita, no que tange à regulação e fiscalização do sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos, de forma que passou também a legislar sobre a matéria. Nesse sentido aponta o Acórdão 1103/2010 – Plenário do TCU:

77. Segundo a ANAC, a supervisão da "Segurança Operacional da Aviação Civil Brasileira" deveria, portanto, estar dividida entre ela e o COMAER. **Essa divisão de tarefas estaria evidente no art. 2º, §1º do PSO-BR**, cabendo à ANAC a fiscalização e a regulação da aviação civil, exceto, nos assuntos acerca do controle do espaço aéreo e da investigação de acidentes e incidentes aeronáuticos e ao COMAER, a regulação tão somente dos serviços de navegação aérea (BRASIL, 2010B)

Em outras palavras, compreende a ANAC que a sua competência, em

matéria de atividades de prevenção de acidentes, decorre de concessão de tal atribuição por ato administrativo.

Ao editar o seu Programa de Segurança Operacional (PSOE-ANAC) (ANAC, 2009) e atos administrativos posteriores, a ANAC incorreu em duplicidade de regulação da atividade de prevenção com a União Federal. Normas administrativas do SIPAER (denominadas de Normas de Sistema do Comando da Aeronáutica – NSCA) e o próprio Programa de Segurança Operacional do Comando da Aeronáutica (PSOE-COMAER) passaram a voar em rota de colisão com normas administrativas da ANAC, como constatado pelo TCU, quando da realização da auditoria operacional, registrada no Acórdão 1103/2010 – Plenário do TCU:

71. Comparando-se o PSOE-ANAC com o PSOE-COMAER resta evidente que não há uma divisão clara e harmônica de tarefas entre estas duas autoridades, pois, **ambos estão regulando os mesmos provedores de serviços para a implantação e a operacionalização de seus SGSO**, porém, com entendimentos diferentes quanto à aplicação das recomendações da OACI (BRASIL, 2010B).

Outro motivo para que a ANAC passasse a regular o sistema de prevenção de acidentes foi a alegação de rompimento de sua autonomia, prevista em lei, conforme também registra o Acórdão 1103/2010 – Plenário do TCU:

76. A ANAC, por outro lado, afirma que a ICA 3-2/2009 e o PSOE-COMAER cumprem finalidades distintas, ou seja, o COMAER ao vincular um instrumento ao outro, teria descumprido a **divisão de tarefas estabelecidas pelo PSO-BR** e invadido competência a ela legalmente atribuída, **atentando, desta maneira, contra sua independência (...)** (grifo nosso) (BRASIL, 2010B).

Outro não poderia ser o resultado, que não a ocorrência de conflitos e descaminhos, em sensível área do transporte, como concluiu o TCU (BRASIL, 2010B), cenário que até pode responder ou indicar o incompreensível incremento do índice de acidentes aeronáuticos, como apresentado ao início deste artigo, ocorrido em 2006, mesmo ano que se iniciou a operação da referida agência, em decorrência da aprovação do decreto regulamentar da autarquia:

50. A prevenção de acidentes aeronáuticos depende essencialmente do fluxo organizado de informações relativas a condições latentes, perigos e riscos que podem **impactar negativamente a segurança operacional e da análise criteriosa e centralizada desses dados**, com vistas à geração de conhecimentos, normas e medidas mitigadoras de risco que permitam aprimorar a segurança operacional. Por isso, é basilar que todos os envolvidos com atividades aéreas saibam quem é o responsável pela orientação normativa do sistema, assim como pelo gerenciamento, obtenção e tratamento de dados.

79. As divergentes compreensões relatadas acima entre ANAC e COMAER acerca da implementação das recomendações da OACI, relativas ao gerenciamento da segurança operacional, levaram a uma superposição de ações desenvolvidas por aqueles entes, bem como a uma dupla demanda para os provedores de serviços da aviação civil, **gerando, deste modo, conflitos e dificuldades de compreensão por parte destes.**

90. Essa confusão normativa somada à necessidade de atualização da legislação aeronáutica para harmonizá-la com os novos conceitos adotados internacionalmente provocaram controvérsias entre a ANAC e o COMAER na elaboração e aplicação dos seus PSOE, assim como **trouxeram insegurança ao sistema**, tendo em vista que os provedores de serviços da aviação civil não sabem exatamente quem é o responsável pela definição da segurança operacional, a qual demanda devem atender, a quem devem prestar contas e quais regras e parâmetros devem seguir. Registre-se que essa percepção foi corroborada em entrevistas com os responsáveis pela área de segurança operacional de empresas de transporte aéreo regular de passageiros (BRASIL, 2010B).

A par de tal conflito aparente de atribuições, o Ministério da Defesa propôs a edição de um novo Decreto Regulador, a respeito do sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos, concedendo a referida competência de regular e fiscalizar a prevenção de acidentes aeronáuticos à ANAC, no campo da aviação civil, conforme consta da Ata da 54ª Sessão Plenária do Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CNPAA, 2010), de 10 e 11 de novembro de 2001, oportunidade em que foi apresentada a minuta de tal norma, ainda em fase de análise pelos órgãos de assessoria jurídica da Casa Civil da Presidência da República.

O presente estudo visa a esclarecer tal conflito aparente de atribuições, bem como demonstrar a invalidade do emprego de Decreto Regulador, como forma de transferência de competência da União Federal a uma Autarquia, em função da crise de legalidade que incidirá tal solução.

3 DA CRIAÇÃO DAS AUTARQUIAS E SUA AUTONOMIA

De início, importante destacar a regra constitucional que define a formalística para a criação de Autarquias, prevista no art. 37, inciso XIX da Carta Magna de 1988:

XIX - **somente por lei específica** poderá ser **criada autarquia** e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1998).

Ou seja, somente lei ordinária pode estabelecer as competências de uma autarquia, pois que a criação de tal ente concentra-se em especificar qual será a sua função, nesse processo de descentralização administrativa.

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, também assim dispõe:

Art. 5º. Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, **criado por lei**, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (BRASIL, 1967).

Assim, dúvidas não há de que as competências de uma autarquia devem estar devidamente previstas em lei ordinária, conforme determina a Carta Política de 1988.

Segundo a doutrina moderna, sob a pena de José dos Santos Carvalho Filho, as autarquias estão submetidas ao Princípio da Reserva Legal, ou seja, só podem ser instituídas por lei:

De qualquer modo, porém, o mandamento significa que tais entidades só podem ingressar no mundo jurídico se houver manifestação dos Poderes Legislativo e Executivo no processo de formação da lei instituidora (...) (CARVALHO FILHO, 2009, p.441)

Mais do que isso, a doutrina ainda compreende que outro princípio jurídico sustenta a formalística em se criar uma autarquia: o Princípio da Especialidade. Segundo esse princípio, as autarquias, como a ANAC, possuem imprescindível necessidade de que a atividade a ser exercida esteja expressamente inserida em sua lei de criação:

O princípio da especialidade aponta para a absoluta necessidade de ser expressamente consignada na lei a atividade a ser exercida, descentralizadamente, pela entidade da Administração Indireta. Em outras palavras, **nenhuma dessas entidades pode ser instituída com finalidades genéricas**, vale dizer, sem que se defina na lei o objeto preciso de atuação (CARVALHO FILHO, 2009, p.441).

Portanto, quando uma autarquia for exercer seu papel legal, não há espaço para finalidades genéricas ou competências implícitas. José dos Santos Carvalho Filho ainda cita outro doutrinador, Sérgio de Andréa Ferreira, que sintetiza, com maestria, o ensinamento:

(...) Estas só podem atuar, só podem despender seus recursos nos estritos limites determinados pelos **fins específicos para os quais foram criadas** (CARVALHO FILHO, 2009, p.442)

A questão da autonomia decisória das Agências Reguladoras também deve ser analisada neste estudo, em função de graves equívocos que se vem incidindo.

Inicialmente, não custa registrar a inexistência do instituto da autonomia absoluta, além das fronteiras da competência destinada a determinado órgão, ou seja, qualquer autonomia administrativa de uma agência reguladora sempre estará circundada pelo exercício de suas competências. Ultrapassar tal limite equivale a excesso de poder e não a autonomia administrativa.

Não há condição de existência de autonomia de um ente em área que o mesmo não possui competência outorgada, pois, como visto, a lei de criação de uma autarquia limita exatamente o que tal entidade pode exercer e aplicar os recursos públicos recebidos.

É nesse sentido que a autonomia de que gozam as Autarquias Especiais, as Agências Reguladoras, deve ser compreendida; ou seja, considerando o escopo de suas competências legais, isso sem grandes manobras de interpretação. Em

outras palavras, a autonomia decisória que é deferida às agências reguladoras limita-se às suas competências legais, por isso que não há de se falar em quebra da autonomia de uma agência reguladora, quando esta se submete a decisões ou regulamentações de outras entidades ou órgãos, que possuem competência adjacente.

Assim, não existe qualquer rompimento da autonomia da Agência Nacional de Aviação Civil, quando essa somente pode homologar a operação de uma empresa aérea que possua registro na Junta Comercial. Portanto, a concessão de registro e seus critérios, pela Junta Comercial, não produz quebra de autonomia à ANAC, justamente por essa agência ser destituída de poder regulamentar da atividade de registro de empresas, matéria afeta à Junta Comercial.

Relevante ainda considerar que o Decreto do Chefe do Poder Executivo, posterior à lei de criação da autarquia, apenas tem o condão de prover organização à autarquia, decreto esse que é editado com fundamento no art. 84, inciso VI da CF/88. Assim sendo, tal decreto é limitado à função de organizar a estrutura da autarquia criada, sem inovar, no que tange à competência então disposta na lei de criação.

Eventual dilatação da competência de uma autarquia, decorrente de decreto regulamentar, gera vertente crise de legalidade, nas sábias palavras do Eminentíssimo Ministro Celso de Melo, da Suprema Corte:

E M E N T A: ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SND) - DECRETO FEDERAL N. 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE - LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a questão caracterizara, sempre, típica **crise de legalidade**, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos

comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada (BRASIL, 1994)

Segundo compreende a mais pacífica jurisprudência, eventual excesso de normatização, em que decreto regulamentar inove na base jurídica da lei que regula, ou mesmo contrarie outra lei, norma essa de *status* superior ao ato emanado do Poder Executivo, ocorrerá a mais clara **crise de ilegalidade**, cuja consequência vital é a invalidade do decreto regulamentar.

TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AFASTADA. CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - RESOLUÇÃO N.º 853/99. IMPOSIÇÃO DE APROVAÇÃO EM EXAME NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL COMO CONDIÇÃO PARA INSCRIÇÃO E OBTENÇÃO DE REGISTRO PROFISSIONAL. ILEGALIDADE. REQUISITO NÃO-PREVISTO EM LEI (...) 2. A exigência de aprovação no Exame Nacional de Certificação Profissional, instituído pela Resolução 853/99 do Conselho Federal de Contabilidade, como requisito indispensável à obtenção do registro profissional junto ao referido Conselho, é ilegal, em afronta ao artigo 10, do Decreto-Lei n.º 9.295/46. 3. Isto porque a imposição do registro não pode ser inaugurada por Resolução, haja vista que o ato administrativo de caráter normativo subordina-se ao ordenamento jurídico hierarquicamente superior, in casu, à lei e à Constituição Federal, **não sendo admissível que o poder regulamentar extrapole seus limites, ensejando a edição dos chamados "regulamentos autônomos", vedados em nosso ordenamento jurídico**. 4. Apelação e remessa oficial improvidas (BRASIL, 2008).

Adverte ainda a Suprema Corte Brasileira, pela lavra novamente do Eminentíssimo Ministro Celso de Melo, que a crise de legalidade de determinado decreto permite a intervenção do Poder Legislativo, em sua missão de controle dos atos regulamentares do Poder Executivo:

A RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL QUALIFICA-SE COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.

(...)

O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal. **O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua contra legem ou praeter legem**, não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar (...)'(BRASIL, 2002).

4 DO ATUAL SISTEMA DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS NO BRASIL.

As atividades de prevenção de acidentes aeronáuticos, no Brasil, estão inseridas no Sistema de Investigação e Prevenção de Acidente (SIPAER), sistema esse que concentra tanto as ações administrativas de investigação de um acidente aeronáutico, como as ações de prevenção de acidentes aeronáuticos; ou seja, é um sistema de dupla atribuição administrativa.

Nesse sentido, dispõe o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei 7.565/86 - CBA):

Art. 25. Constitui infraestrutura aeronáutica o conjunto de órgãos, instalações ou estruturas terrestres de apoio à navegação aérea, para promover-lhe a segurança, regularidade e eficiência, compreendendo:

I - o sistema aeroportuário (artigos 26 a 46);

II - o sistema de proteção ao voo (artigos 47 a 65);

III - o sistema de segurança de voo (artigos 66 a 71);

IV - o sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (artigos 72 a 85);

V - o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos (artigos 86 a 93);

(...) (grifo nosso) (BRASIL, 1986)

Deve-se ainda observar que o sistema de segurança de voo (SEGVOO), segundo o Código Brasileiro de Aeronáutica, trata-se de um sistema que não

contém, no elenco de suas atribuições, nenhuma atividade administrativa de prevenção de acidentes, como se pode observar da simples leitura dos artigos 66 a 71 do atual CBA, artigos esses que descrevem as tarefas impostas ao SEGVOO.

Apesar de o nome “sistema de segurança de voo” (SEGVOO) poder produzir confusão de tal denominação com as atribuições de prevenção do SIPAER, o CBA é bem claro em tornar a atividade de prevenção de acidentes aeronáuticos como insertas num outro sistema, que não o SEGVOO.

Nesse sentido que se encontram os artigos 86 a 93, que tratam tanto das atividades de investigação como de prevenção de acidentes aeronáuticos. Abaixo, destacam-se dois artigos do CBA, compreendidos no Capítulo VI, que trata do SIPAER, voltados às atividades de prevenção de acidentes:

Art. 86. Compete ao Sistema de Investigação e **Prevenção** de Acidentes Aeronáuticos planejar, orientar, coordenar, controlar e executar as atividades de investigação e de prevenção de acidentes Aeronáuticos.(...)

Art. 87. A **prevenção** de acidentes aeronáuticos é da responsabilidade de todas as pessoas, naturais ou jurídicas, envolvidas com a fabricação, manutenção, operação e circulação de aeronaves, bem assim com as atividades de apoio da infraestrutura aeronáutica no território brasileiro. (grifo nosso) (BRASIL, 1986)

Logicamente que o art. 87 acima não amplia a competência do gerenciamento do SIPAER (regular e fiscalizar) a qualquer pessoa ou ente público ou privado, pois as competências administrativas devem ser objeto de destinação específica, dentro dos parâmetros constitucionais e legais.

O que busca o art. 87 é justamente afirmar que todos os atores intervenientes da atividade aeronáutica têm o dever de contribuir para as tarefas de prevenção, cada um no âmbito de suas atribuições. A atribuição de regular, fiscalizar e coordenar a atividade de prevenção está inserta no art. 12 do CBA, que será analisado logo abaixo.

Já da leitura dos artigos 66 a 71 do CBA, relativos ao SEGVOO, em nenhuma oportunidade surge a palavra “prevenção”, mas tão somente no capítulo destinado ao SIPAER. Conclui-se, portanto, que o sistema de segurança de voo

(SEGVOO) e o sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos (SIPAER) são sistemas diferentes, com atribuições diferentes, por expressa determinação legal, o Código Brasileiro de Aeronáutica.

No campo fático, não há maior problema em realizar tal diferenciação, visto que as atribuições do sistema de segurança de voo se voltam à homologação de aeronaves, projetos, mão de obra, inspeções e empresas. Já as atividades de prevenção são focadas em tarefas específicas de detectar condições inseguras de operação aeronáutica, com vista a evitar a ocorrência de acidentes, como a realização de programas de prevenção, análise de reportes de condições inseguras e formação de pessoal especializado em prevenção de acidentes aeronáuticos.

Importante ressaltar que tal estrutura de prevenção de acidentes encontra-se inalterada, mesmo depois do advento da criação da ANAC, pois que a Lei 11.182/2005 apenas destacou algumas das competências, então exercidas pela União de forma direta, através da Autoridade Aeronáutica, para uma autarquia federal, a ANAC, passando então a serem exercidas pela União de forma indireta, com base na descentralização administrativa, devidamente fundada em lei ordinária, já acima referida.

A partir de então, a ANAC passou a exercer o papel de Autoridade de Aviação Civil, sem extinguir a Autoridade Aeronáutica, que permaneceu exercendo as competências remanescentes, ou seja, não distribuídas à ANAC. Como já destacado linhas atrás, a Autoridade Aeronáutica passou a denominar-se Autoridade Aeronáutica Militar, justamente para melhor diferenciá-la da autoridade de aviação civil (BRASIL, 2010).

Pois bem. Cabe então verificar de qual órgão é a competência administrativa em relação às atividades de prevenção de acidentes aeronáuticos. O art. 12 do CBA estabelece que a atribuição administrativa, em relação à "infraestrutura aeronáutica", é dirigida à Autoridade Aeronáutica:

Art. 12. Ressalvadas as atribuições específicas, fixadas em lei, submetem-se às normas (artigo 1º, § 3º), orientação, coordenação, controle e fiscalização do Ministério da Aeronáutica:

ISSN 2176-7777



I - a navegação aérea;

II - o tráfego aéreo;

III - a infraestrutura aeronáutica;

IV - a aeronave;

V - a tripulação;

VI - os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo. (grifo nosso)
(BRASIL, 1986)

A “infraestrutura aeronáutica”, por sua vez, contém vários sistemas. Dentre eles está o sistema que trata tanto das tarefas de investigação quanto as tarefas de prevenção de acidentes aeronáuticos, atribuições essas, como já visto, reunidas em um só sistema (art. 25 do CBA) (BRASIL, 1986), o SIPAER.

Até a edição da Lei 11.182/2005, lei ordinária que cria a ANAC (BRASIL, 2005), todos os sistemas que compõe a infraestrutura aeronáutica estavam sob a atribuição da Autoridade Aeronáutica, ou seja, o Ministério da Aeronáutica; portanto, a União Federal exercia a sua competência administrativa de forma direta, tanto no que tange à navegação aérea quanto ao transporte aéreo.

Em 2005, o sistema de aviação civil passou pelo processo de parcial descentralização administrativa, de forma que uma parcela das atribuições relativas à aviação civil, outrora exercidas de forma direta pela União Federal, passaram a ser exercidas por uma autarquia federal especial, a ANAC.

Como requer o sistema constitucional e legal de descentralização administrativa, foi aprovada a Lei Ordinária nº 11.182/2005, que estabelece as competências (*rectius*: atribuições) da ANAC.

No que tange à infraestrutura aeronáutica, o inciso XXI do art. 8º da referida norma estabeleceu as competências específicas da referida agência reguladora, no campo da infraestrutura aeronáutica:

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:

(...)

XXI – regular e fiscalizar a **infraestrutura aeronáutica** e aeroportuária, **com exceção** das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e **prevenção** de acidentes aeronáuticos; (grifo nosso) (BRASIL, 2005)

Ou seja, a Lei 11.182/2005, norma essa que permitiu a descentralização administrativa de parcela das atribuições do sistema de aviação civil, **expressamente excluiu** das competências da ANAC o exercício de **regulação e fiscalização das atividades de prevenção** de acidentes aeronáuticos. Além da atividade de prevenção, também foram excluídas as atividades de controle do espaço aéreo e de investigação de acidentes aéreos.

Diante do exposto, pode-se concluir que, no Brasil, as atividades de prevenção de acidentes aeronáuticos ainda mantêm-se direcionadas à atribuição da Autoridade Aeronáutica (*rectius*: Autoridade Aeronáutica Militar), conforme determina o art. 12 c/c art. 25 do CBA, pois que a Lei 11.182/2005, expressamente excluiu tal atribuição da competência da ANAC e ainda inalterou o caráter híbrido de tal sistema, ou seja, o exercício de tarefas tanto de prevenção quanto de investigação de acidentes aeronáuticos.

Importante analisar tal distribuição de atribuições, no que tange à autonomia decisória da ANAC, prevista no art. 4º da Lei 11.182/2005, diploma esse que estabelece “independência administrativa” e “ausência de subordinação hierárquica” a tal autarquia.

Como já visto, a autonomia decisória de uma agência reguladora detém, como limite paradigmático, as suas próprias competências legais. Com efeito, o exercício de uma atribuição legal, a regulação e fiscalização das atividades de prevenção, atualmente a cargo da União Federal, através da Autoridade Aeronáutica (*rectius*: Comando da Aeronáutica), não pode ser causa de rompimento da autonomia administrativa da ANAC, justamente porque tal autarquia não detém competência específica em relação a tal matéria, por expressa disposição de sua própria lei de criação.

A inclusão das atividades de prevenção no SIPAER (art. 86 a 93) e não no

SEGVOO (art. 66 a 71) também não vilipendia a autonomia administrativa da ANAC, exatamente porque essas atividades de prevenção estão inseridas no SIPAER por expressa determinação legal, o CBA, e também em razão de que a Lei da ANAC não alterou tal distribuição de atividade, tanto que manteve íntegro o SIPAER, ou seja, contendo o exercício das duas atividades, prevenção e investigação.

Segundo ainda ficou consignado no Acórdão 1103/2010 – Plenário do TCU e destacado no tópico anterior, a ANAC considerou haver afronta a sua autonomia, quando a União Federal, através do CENIPA, passou a coordenar as ações de segurança operacional, que nada mais são que atividades de prevenção de acidentes. Tal conflito decorreu, no entendimento da agência, da invasão de sua competência, poder esse outorgado pelo Ato Administrativo que instituiu o Programa de Segurança Operacional Brasileiro, quando deferiu à ANAC o poder de confeccionar seu próprio PSOE (item 76 do Acórdão 1103/2010 – Plenário do TCU) (BRASIL, 2010b).

Porém, há que, de imediato, fazer constar que o ato administrativo citado (BRASIL, 2009) não possui envergadura para conceder atribuição à autarquia, como demasiadamente demonstrado, pois muito distante de lei em sentido estrito. Além disso, o referido documento estabeleceu que tal poder de confecção do Programa de Segurança Operacional (PSOE) se desenvolverá: “**segundo suas competências definidas em lei**” (art. 2º) (BRASIL, 2009).

Ou seja, não houve espaço para dilatação de competência da ANAC, tanto por ineficácia do ato administrativo para tal finalidade (atribuir competência a uma autarquia), como porque tal ato, em seu teor, não concedeu qualquer alargamento de atribuição, ao contrário, limitou a ação administrativa de confeccionar os programas de prevenção às competências legais vigentes.

No plano da autonomia decisória da agência, igualmente inexiste qualquer abalo, quando tal autarquia necessita da aprovação do programa de segurança operacional, pelo órgão competente em atividades de prevenção (União Federal –

Autoridade Aeronáutica – CENIPA), para que então possa proceder à homologação operacional de prestador de serviço por ela (ANAC) regulada, visto que tal atividade de prevenção não está inclusa em seu escopo de atribuições legais.

E não é somente isso, a própria lei de criação da ANAC, além de lhe excluir expressamente a competência de regular e fiscalizar as atividades de prevenção (art. 8º - XXI) (BRASIL, 2005), determina que tal agência integre o SIPAER: “XXXIV – integrar o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – SIPAER”.

Da análise conjunta do inciso XXI e do XXXIV, ambos do art. 8º da Lei 11.182/2005, pode-se concluir que a integração da ANAC ao SIPAER será tão somente a outras atribuições, que não regular e não fiscalizar (BRASIL, 2005).

Ou seja, a própria lei de criação da ANAC determina que tal agência integre o SIPAER, cuja regulação e fiscalização não lhe foi deferida, de forma que o cumprimento de tal mandamento não pode significar o descumprimento de outro dispositivo da mesma lei, que lhe confere ausência de subordinação hierárquica. Lógico que a lei ordinária concedeu tal insubordinação aos assuntos que lhe são afetos, mas quanto às atividades de prevenção, a Lei 11.182/2005 determina a incorporação da referida agência à regulação e fiscalização pelo SIPAER, papel esse, atualmente, exercido pelo CENIPA (BRASIL, 2005).

Existe ainda a tentativa de interpretar que as atividades de prevenção de acidentes aeronáuticos, constantes no SIPAER, seriam somente aquelas atividades que decorram da atividade de investigação de um acidente. Seguindo essa linha de interpretação, a União Federal, por intermédio do CENIPA, somente poderia exercer atividades de prevenção se originadas de estudos e relatórios de investigação de acidentes aeronáuticos.

Segundo tal teoria reducionista da competência do SIPAER, as demais atividades de prevenção estariam encampadas no sistema de segurança de voo, ou em outros sistemas, a cargo da ANAC, ainda que de forma difusa ou genérica.

Dois aspectos invalidam tal interpretação restritiva: i. não existe qualquer



limitação da atividade de prevenção, no Código Brasileiro de Aeronáutica, ao dispor sobre o SIPAER; e ii. eventual atividade secundária de regular e fiscalizar a prevenção (criada pelo intérprete) não se encontra expressa nos artigos que elencam as atividades do sistema de segurança de voo. Em outras palavras: aquelas atividades de prevenção, que não sejam consequência de uma atividade de investigação, não são excluídas, pelo CBA, das atividades do SIPAER, e não existe, em qualquer outro sistema da infraestrutura aeronáutica, indicação que tal atividade lhe fosse direcionada.

Portanto, tal **competência implícita** nasce de uma interpretação restritiva da competência expressa da União (interpretação *contra legem*), e da criação de uma competência virtual, ou genérica, de uma autarquia, sem fundamento legal, contrariando o princípio constitucional da especialidade das competências da administração indireta e também a doutrina especializada, como já destacada outrora.

Assim, dentre os artigos 86 a 93, não há qualquer indicativo de que as atividades de prevenção constantes do SIPAER sejam limitadas àquelas que decorram do exercício da atividade de investigação de acidentes. Ao contrário, o art. 87 (BRASIL, 1986), inserto no capítulo VI, relativo ao SIPAER, traz orientação ampla para as atividades de prevenção, demonstrando que tais atividades, elencadas nas atribuições do SIPAER, não se restringem tão somente àquelas decorrentes de uma investigação.

Por outro lado, observa-se que a palavra “prevenção” nem é citada em nenhum dos seis artigos relativos ao SEGVOO. Portanto, incapaz de principiar qualquer tentativa de deduzir a existência de alguma competência, em matéria de prevenção de acidentes, afora aquela consignada no SIPAER.

Logo, se a lei não limitou a atividade de prevenção que o SIPAER exerce e se não conferiu qualquer outra forma de atribuição de regular e fiscalizar a atividade de prevenção a outro sistema, incabível qualquer possibilidade de gerar uma competência implícita a outra entidade.



Em breve síntese, pode-se afirmar que a competência da União Federal em atividades de prevenção de acidentes, inserta no SIPAER: i. não possui qualquer indicação de ser uma atividade limitada; ii. ao contrário, existe norma legal que estabelece competência genérica ao SIPAER, no que tange à atividade de prevenção (art. 87) (BRASIL, 1986); iii. não há, no CBA, qualquer norma que estabeleça a existência de uma competência residual de regular e fiscalizar as atividades de prevenção conferida a outro sistema da infraestrutura aeroportuária, nem mesmo no sistema de segurança de voo; iv. a lei de criação da ANAC exclui, expressamente, de sua competência, regular e fiscalizar atividades de prevenção de acidentes aeronáuticos.

Portanto, a atividade intelectual, de deduzir a existência de outra atividade administrativa de prevenção de acidentes aeronáuticos, não encontra amparo na lei, mais do que isso, representa uma forma de se excluir uma competência expressamente existente, em troca de uma implícita (ou genérica ou difusa) e, paradoxalmente, vedada, de forma expressa, à ANAC, portanto, absolutamente inviável, considerando o Princípio da Legalidade (art. 37) (BRASIL, 1988) e da Especialidade das competências de uma autarquia (art. 37) (BRASIL, 1988).

Por último, há que tecer alguns comentários sobre a teoria dos **Poderes Implícitos**. É que tal teoria apenas se refere ao deferimento implícito de meios para alcançar os fins atribuídos a determinado órgão (MS 26.547-MC/DF, Rel. Celso de Melo, j. 23.05.2007, DJ de 29.05.2007). Logo, tal teoria é absolutamente inaplicável ao caso, pois tanto não foi deferida a atribuição de regular e fiscalizar as atividades de prevenção à ANAC, como lhe foi negada, expressamente, tal competência.

Nesse sentido, pode-se afirmar a inexistência de poderes implícitos da ANAC em regular e fiscalizar as atividades de prevenção, pois não se concede meios a determinado ente, se o mesmo não possui a finalidade em seu escopo de competências.



5 DO DECRETO REGULAMENTAR DE ATIVIDADES DESCENTRALIZADAS

A criação de uma Agência Reguladora, como exposto, requer a edição de uma lei ordinária, pois ocorrerá a transmissão do exercício de competência administrativa a órgão não constante da administração direta, uma autarquia.

Portanto, eventual Decreto Regulamentar da Lei da ANAC ou do CBA não poderá inovar, criando uma nova competência à Agência Reguladora, não prevista em sua lei de criação. Muito menos poderá um Decreto Regulamentar dispor de forma contrária ao que estabelece a própria lei regulada.

No entanto, é o caso em análise, pois a lei de criação da ANAC não somente deixou de atribuir a competência das atividades de prevenção de acidentes a tal autarquia, como também lhe vedou, expressamente, o exercício de tal atribuição, de forma que estabelecer tal competência, por meio de Decreto Regulamentar, violaria a sua destinação constitucional de tão somente organizar o órgão criado.

Também não há espaço para uma interpretação de que a atividade de prevenção de acidentes aéreos encontra-se inserta no sistema de segurança de voo (SEGVOO), pois tal interpretação não encontra respaldo no atual Código Brasileiro de Aeronáutica, lei essa que inclui, expressamente, a atividade de prevenção em seu Capítulo VI (Título II), que trata do sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos. A lei 11.182/2005, igualmente, em nada alterou a distribuição de atividades entre os vários sistemas que compõe a infraestrutura aeronáutica.

Em resumo, por expressa previsão legal, as atividades de prevenção de acidentes estão excluídas das atividades do sistema de segurança de voo, compondo outro sistema, o SIPAER.

Relevante ainda fazer constar que o ato normativo regulador da lei de criação da ANAC, ainda vigente, o Decreto nº 5.731/2006, em seu artigo 7º, parágrafo 1º, mantém a vedação expressa de regulação e fiscalização, pela ANAC, das atividades de prevenção:

§ 1º Subordinam-se, também, à orientação, coordenação, controle e fiscalização do **Comando da Aeronáutica** as atividades de controle de
ISSN 2176-7777



tráfego aéreo, telecomunicações aeronáuticas e dos auxílios à navegação aérea, de meteorologia aeronáutica, de cartografia e informações aeronáuticas, de busca e salvamento, de inspeção em voo, 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. (grifo nosso) (BRASIL, 2006).

Foi bem o legislador infraconstitucional, à medida que se manteve obediente às disposições existentes na lei regulada, sem criar nova competência à autarquia então regulamentada e, expressamente, consignando a vedação do exercício de regulação e fiscalização das atividades de prevenção à ANAC.

A autonomia administrativa da Agência não se submete a qualquer ataque, em função do exercício da atividade de prevenção, por parte da União Federal, de forma direta, através da Autoridade Aeronáutica, que por sua vez a exerce por intermédio do Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CENIPA), pois que a independência administrativa e decisória da referida Agência é restrita às suas expressas competências. Nesse sentido que o Sistema de Controle do Espaço Aéreo permanece atuando, de forma independente da ANAC, e também outras agências, como a ANP ou ANVISA, que, no exercício de suas competências, acabam por influenciar a esfera subjetiva da ANAC, sem que isso signifique abalo à autonomia administrativa, mas harmonia entre os entes reguladores.

6 DA RECOMENDAÇÃO DO TCU E SOLUÇÕES POSSÍVEIS

Como já visto, o Tribunal de Contas da União, em decorrência de auditoria operacional (TC 010.692/2009-2) e do acórdão respectivo (BRASIL, 2010b), concluiu pela ocorrência de sobreposição de atividades entre o Centro de Investigação de Acidentes Aeronáuticos – CENIPA e a Agência Nacional de Aviação Civil.

Importante fazer constar que o CENIPA atua em nome da Autoridade Aeronáutica (art. 12 c/c art. 25) (BRASIL, 1986), para o exercício da competência

da União (art. 21, XII, “c”) (BRASIL, 1988), em decorrência do disposto no Decreto 87.249/82. Ou seja, o CENIPA exerce a competência administrativa de prevenção de acidentes aeronáuticos em nome da União Federal, exercício esse sob o escopo da administração direta da União.

A duplicidade de ações, detectada pelo TCU, traduz-se em claro rompimento dos princípios da legalidade, da tipicidade das competências e da eficiência da administração pública. O primeiro em razão da existência de dois órgãos exercendo as mesmas funções: um da administração direta, com fundamento no CBA; e outro da administração indireta, sem fundamento em lei ordinária descentralizadora.

Já o ferimento ao princípio da eficiência torna-se atacado, à medida que recursos financeiros acabam por serem empregados de forma dupla, para atingir o mesmo objetivo, e ações descoordenadas podem vir a prejudicar a finalidade institucional de cada ente. Além disso, também indicam possível improbidade administrativa, pois os atos ímprobos, que causam lesão ao erário, prescindem da prova de dolo, sendo o bastante a prova de culpa.

Diante de tal cenário, três opções são possíveis: determinar a manutenção da atribuição administrativa das atividades de prevenção ao CENIPA, ou designá-las a outro órgão da administração direta da União Federal, através da Autoridade Aeronáutica, ou, finalmente, destinar tal atribuição à Agência Reguladora, a ANAC.

Para a primeira solução, manter tal atribuição ao CENIPA, nada mais a fazer, pois existente o Decreto 87.249/82. Já para designá-la a outro órgão subordinado à Autoridade Aeronáutica, basta a emissão de um Decreto Regulamentar do CBA, no que tange ao Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. Em ambos os casos, não há que se falar em descentralização administrativa, pois a competência se mantém na administração direta, portanto, o decreto regulamentar é norma jurídica com *status* adequado a tal finalidade.

Outro aspecto ainda deve receber análise: o aumento de despesas da ANAC, ao receber nova atribuição administrativa. É que o CENIPA, órgão regulador, coordenador e fiscalizador das atividades de prevenção, através da

Norma de Serviço do Comando da Aeronáutica 3-3 de 2008 (BRASIL, 2008), exerce diversas atividades administrativas, a fim de prover efetiva prevenção de acidentes.

Nesse sentido, necessária a impressão de vários formulários, distribuídos para todo o Brasil (como reporte de situações de risco e perigo e de risco de colisão com pássaros), formulário confidencial de segurança de voo (com porte pago) e cartazes educativos. Além disso, realiza simpósios, seminários, que requerem contratação de hotéis, serviços de *coffee break*; e também, realização de vistorias de segurança de voo, atividade que requer passagem aérea e diárias para pessoal.

Inevitável, com a dilatação de tais competências, o consequente incremento de despesas, ainda que não se deseje aumentar o orçamento da agência, sangrando os recursos de outras atividades. Assim, o Decreto Regulador se mostra como inviável para tal desiderato, à medida que a Carta Política de 1988 veda seu emprego quando implicar em aumento de despesa:

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar **aumento de despesa** nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) (BRASIL, 2001)

Para conferir tal atribuição à ANAC, por se tratar de descentralização administrativa, necessário que tal concessão ocorra por meio de **lei ordinária**, por três motivos: i. a inclusão de nova competência a autarquia requer lei ordinária (vi art. 37 – XXI) (BRASIL, 1988), ii. a criação de nova competência de autarquia gera, por consequência lógica, novas despesas, sendo o Decreto Regulamentar norma inapropriada (art. 84 – VI – “a”) (BRASIL, 1988), iii. a lei de criação da ANAC (BRASIL, 2005), expressamente, exclui tal atribuição de suas competências, não podendo Decreto Regulamentar dispor de forma contrária à lei que pretende regular.

Mais uma vez, importante fazer constar que se trata de uma interpretação *contra legem* aquela produzida no sentido de que as atividades de prevenção estão



inclusas no sistema de segurança de voo (SEGVOO), esse sim de competência da ANAC, pois que o CBA, de forma expressa, une as atividades de prevenção e de investigação num só sistema, no mesmo sentido está a Lei 11.182/2005, lei de criação da ANAC (BRASIL, 2005).

Não custa lembrar que já foi demonstrada a inviabilidade de se criar uma competência implícita à ANAC, com base numa interpretação reducionista das competências do SIPAER, tendo em vista a inexistência de destaque de tal competência remanescente a outro órgão e também pela impossibilidade de se atribuir competência implícita a uma autarquia, em razão de vedação constitucional (art. 27 – XIX) (BRASIL, 1988).

A única solução para deferir a competência das atividades administrativas de prevenção à ANAC é por meio de lei ordinária, norma essa capaz de alterar a competência da citada Agência, pois gera descentralização administrativa.

Embora este estudo não pretenda avaliar a conveniência de se atribuir a competência de regulação e fiscalização das atividades de prevenção de acidentes aeronáuticos à ANAC, desde que pela via constitucionalmente adequada (lei ordinária), relevante fazer constar a inapropriedade de tal solução, haja vista a possibilidade de originar-se forte conflito na seara interna da própria agência e diminuir a eficácia das comunicações de dados de prevenção de acidentes.

É que a ANAC detém a firme competência de regular vários sistemas da aviação civil e, paralelamente, instaurar procedimentos administrativos para apurar incorreções, bem como impor multas e punições aos infratores, condutas essas tipificadas no Código Brasileiro de Aeronáutica.

Por outro lado, o eventual exercício da atividade de prevenção pela ANAC irá requerer que essa a mesma agência proteja as informações sobre a operação aérea, a fim de evitar punições e estimular a colaboração dos operadores, em prol da detecção de situações de risco e perigo. A informação é o material mais importante para o desenvolvimento de um sério e eficaz sistema de prevenção de acidentes aéreos.



Nesse sentido, pontuou o Acórdão 1103/2010 – Plenário do TCU:

114. Ademais, a própria Agência admite que a **coleta de dados de segurança operacional** durante a operação normal dos provedores de serviços de aviação civil é a base para o exercício de suas atividades de certificação, regulação e **fiscalização**.

121. A coleta de informações voltadas para a prevenção de acidentes no âmbito da ANAC, conforme se pretende instituir, sem que haja um eficiente sistema que **proteja o sigilo da fonte contra a aplicação de sanções pela própria Agência** poderá comprometer a política de comunicação de segurança, essencial ao Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional que se quer implantar no país (BRASIL, 2010b).

Ora, como conciliar o dever legal da ANAC em apurar incorreções operacionais e infligir sanções, previstas especificamente no Código Brasileiro de Aeronáutica e, paralelamente, deferir sigilo a tais relevantes informações, para que não se apliquem sanções e se iniba a imprescindível colaboração dos operadores aéreos?

Portanto, somente a título de argumentação adjacente, demonstra-se que o deferimento da competência de regular e fiscalizar as atividades de prevenção à ANAC se mostra como incompatível com as demais atribuições da agência e, talvez, tenha sido esse o intento do legislador ordinário em excluir, expressamente, tal competência da ANAC.

7 DA PROPOSTA DE DECRETO REGULAMENTAR EM TRÂMITE

Com base na proposta de Decreto Regulamentar, apresentado na 54ª Sessão Plenária do Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CNPAA), ainda objeto de deliberação pela cadeia decisória da Casa Civil da Presidência da República, passa-se a sua análise legal e constitucional.

O art. 2º, da proposta de Decreto, traz o seguinte texto:

Art. 2º Não são abrangidos pelo SIPAER as competências:

I – da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar a prevenção no âmbito da aviação civil; e (CNPAA, 2010)

Da simples leitura da própria lei de criação da ANAC (BRASIL, 2005), em seu art. 8º, inciso XXI, encontra-se vertente impedimento legal, para que o Decreto



Regulamentar proposto atribuir nova competência à ANAC, em frontal disposição legal em contrário:

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos; (grifo nosso) (BRASIL, 2005).

É que as atividades de prevenção de acidentes, como já exaustivamente demonstrado, estão consignadas no sistema de prevenção e investigação de acidentes aeronáuticos (art. 86 a 91), sistema híbrido, integrante da infraestrutura aeronáutica e excluído da competência da referida agência, como dispõe, expressamente, a lei de criação da autarquia.

Para aquilatar a ANAC com nova competência administrativa, o sistema constitucional brasileiro requer outra lei ordinária para tal feito, consoante expressa o inciso XIX do art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Além disso, como já abordado, acreditar que existe uma competência administrativa implícita de regular e fiscalizar a prevenção de acidentes aeronáuticos da ANAC é dedução absolutamente inconstitucional, pois fere letalmente o princípio da estrita legalidade da criação de autarquias.

A criação de competência implícita também não encontra amparo na própria lei de criação da ANAC, pois as únicas referências a tal atividade de prevenção estão no art. 8º da Lei 11.182/2005, são elas: i. inciso II, exclui a possibilidade de a ANAC representar o Brasil em assuntos de prevenção de acidentes; ii. inciso XII, que trata da prevenção de uso de substâncias entorpecentes pelo pessoal técnico; iii. XXI, que expressamente exclui a competência da agência em regulação e fiscalização de tais atividades; e iv. que determina a ANAC integrar o SIPAER, dispositivo já analisado (BRASIL, 2005).

Logo, impraticável a possibilidade de criar-se uma competência implícita à ANAC, tanto por representar uma afronta ao princípio da legalidade estrita, como por inexistir qualquer indício de que o legislador tenha desejado criar o SIPAER com uma competência de prevenção limitada, pois que, se assim o desejasse, teria

conferido a competência remanescente a outro sistema ou órgão, outorga essa silente, ou melhor, inexistente.

Conclui-se, assim, que tal dispositivo regulamentar é absolutamente ilegal, pois extravasa com a capacidade normativa de um decreto regulamentar e contraria, num primeiro plano, disposição expressa da lei regulada, incidindo em **crise de legalidade**, segundo nomenclatura jurisprudencial do STF.

No mesmo sentido, alguns dos incisos do art. 4º requerem alterações, a fim de se conciliar ao disposto tanto no CBA, quanto na lei 11.182/2005 (incisos I, III, IV e VI do Decreto Regulamentar em trâmite) (BRASIL, 2005), pois tais dispositivos do projeto de decreto omitem a competência relativa à atividade de prevenção, atualmente conferidas à União Federal (*rectius*: CENIPA).

Outro aspecto importante é a alteração do *status* de “órgão central” do SIPAER, deferido ao CENIPA, pelo Decreto 87.249/1982, sob a alegação de que tal qualidade do CENIPA desnatura a ausência de subordinação hierárquica da ANAC (art. 4º) (BRASIL, 2005), bem como se ajusta melhor ao conceito de sistema, previsto no CBA (art. 25, § 2º) (BRASIL, 1986).

Inicialmente, deve-se observar que o conceito de sistema, inserto no CBA, deve ser interpretado mediante as próprias competências que o próprio CBA deferiu à Autoridade Aeronáutica, no sentido de regular, coordenar e fiscalizar o citado sistema (art. 12). No mesmo sentido estão as competências da ANAC para os demais sistemas da infraestrutura aeronáutica (art. 8 – XXI) (BRASIL, 2005).

Portanto, o conceito de “sistema”, existente no CBA, que não implica numa subordinação hierárquica, deve conviver com a previsão, pelo mesmo diploma legal, do deferimento da competência específica de que determinado órgão regule e fiscalize o dito sistema.

Nesse sentido que o exercício, pelo CENIPA, da atividade de regular e fiscalizar as atividades de prevenção, requer que tal órgão tenha uma posição central, pois exerce papel exclusivo no SIPAER e voltado a todos os outros componentes do sistema de prevenção.

No campo da ausência de subordinação hierárquica da ANAC, fato impeditivo de denominar o CENIPA como “órgão central”, dispensável repetir a argumentação já trazida à baila, pois que o exercício de competência, prevista em lei, por outro órgão, não gera interferência a determinada autarquia, ente esse destituído de competência na matéria regulada. Em outras palavras, o fato de o CENIPA ser órgão central do SIPAER não implica em ofensa à ausência de subordinação hierárquica da ANAC, pois essa agência não regula e nem fiscaliza as atividades de prevenção.

À ANAC, conforme dispõe a sua lei de regência, cabe integrar o SIPAER (art. 8º - XXXIV), exercendo atividades que não regular e fiscalizar tal sistema (art. 8º - XXI), sem que isso represente perigo a sua não subordinação hierárquica, pois tal atuação limitada é prevista, expressamente, na mesma lei que confere tal independência (BRASIL, 2005).

Diante do exposto, demonstrou-se de extrema relevância que as autoridades do Poder Executivo melhor analisem a capacidade normativa do Decreto Regulamentar, apresentado no Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CNPAA, 2010), em fase de deliberação, diante das expressas competências destinadas à ANAC, assim como resguardem as atuais competências legais vigentes da União Federal/Autoridade Aeronáutica, a fim de que conflitos e sobreposições não desestabilizem o sensível sistema de prevenção de acidentes aeronáuticos e, paralelamente, sejam observados os princípios constitucionais da legalidade, tipicidade das competências das autarquias, da eficiência da administração pública e da limitação do poder regulamentar do Chefe do Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Aviação Civil (BRASIL). **Programa de Segurança Operacional**. Brasília: ANAC, 2009. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/biblioteca/boletim/PSOE-ANAC-versao_4.pdf>. Acesso em 25 out 2011.

BRASIL. Código Brasileiro de Aeronáutica. Lei 7.565 de 1986

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Estatísticas.** Disponível em: <http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/Anexos/article/18/2011%2010%2017%20aviacao_civil.pdf>. Acesso em 27 out 2011.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **Normas de Sistema do Comando da Aeronáutica.** Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/legislacao/category/1-nsca-norma-do-sistema-do-comando-da-aeronautica->>. Acesso em: 27 out 2011.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos. **NSCA 3-3: Gestão da Segurança Operacional.** Brasília: CENIPA, 2008. Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/legislacao/category/1-nsca-norma-do-sistema-do-comando-da-aeronautica->>. Acesso em 27 out 2011.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria Conjunta nº 764/CG5, de 14 de agosto de 2009, que aprovou o Programa de Segurança Operacional Brasileiro (PSO-BR).

BRASIL. Constituição (1988).

BRASIL. Decreto nº 5.731 de 2006.

BRASIL. Decreto nº 87.249 de 1982.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 32 de 2001.

BRASIL. Lei Complementar nº 136 de 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 97 de 1999.

BRASIL. Lei nº 11.182 de 2005

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 996 MC/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 11 de março de 1994. **Lex:** Jurisprudência do STJ, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=adi%28996%2E+OU+996%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 27 out 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 318.873-AgR/SC. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 12 de novembro de 2002. **Lex:** Jurisprudência do STJ, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=re%28318873%2E+OU+318873%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 27 out 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1103/2010. Relator Ministro Benjamin Zymler, Brasília, DF, 19 de maio de 2010. **Lex:** Jurisprudência do TCU, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20100602/AC_1103_16_10_P.doc>. Acesso em: 25 out 2011. – BRASIL, 2010b.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação em mandado de Segurança. AMS 209647. Relatora Juíza Consuelo Yoshida, SP, 37 de agosto de 2008. **Lex:** Jurisprudência unificada da Justiça Federal, Brasília, DF.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMITÊ NACIONAL DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS. **Ata da 54ª Sessão Plenária**. 2010. Disponível em: <<http://www.cenipa.aer.mil.br/cenipa/index.php/cnpaa/atas>>. Acesso em 27 out 2011.

CRISIS OF LEGALITY IN THE AERONAUTICAL ACCIDENTS PREVENTION SYSTEM

ABSTRACT: The Aeronautical Accidents Prevention System has been the subject of an apparent conflict of competence, involving the Federal Government, through the Aeronautical Accident Investigation and Prevention Center, and the National Civil Aviation Agency, a federal autarchy. In order to solve the conflict, a regulatory decree is in process, aiming at transferring that competence to the regulatory agency. This study will demonstrate the crisis of illegality about to be created by such a decree, as it will violate primary constitutional principles of public administration, such as the principle of legality and competence specialty of the autarchies.

KEYWORDS: Administrative Law. Aeronautical Law. SIPAER.