

CASO TAM/ANAC – PARECER JURÍDICO

Por:

Fernando Carlos Wanderley Rocha*

e-Revista Facitec, v.6, n.1, Art.3, jan-jul 2011.

http://www.facitec.br/erevista/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=2

Todos os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte de artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos só devem ser usados para uso pessoal e não comercial.

Em caso de dúvidas, consulte a redação: revistafacitec@facitec.br.

A e-Revista Facitec é a revista eletrônica da FACITEC, totalmente aberta, inaugurada em Janeiro de 2007, com perfil acadêmico, é dedicada a professores, pesquisadores e estudantes. Para mais informações consulte o site www.facitec.br/erevista.

e-Revista Facitec ©2007 Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas

**Mestre em Aplicações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais*



1. INTRODUÇÃO

No dia 29 de setembro de 2006, no município de Peixoto de Azevedo, Estado do Mato Grosso, houve uma colisão aérea envolvendo duas aeronaves, com 154 mortos entre passageiros e tripulantes da aeronave Boeing 737-800, registro PR-GTD, da empresa aérea Gol, que realizava o voo 1907 na rota Manaus-Brasília.

A outra aeronave, um Legacy Embraer registro N600XL, da ExcelAire Service Inc, fazia um voo originado em São José dos Campos, no Estado de São Paulo, e tinha como destino final os Estados Unidos da América, com escala na cidade de Manaus, no Estado do Amazonas. Este, parcialmente danificado e sem vítimas a bordo, conseguiu pousar na Base Aérea do Cachimbo, no Estado do Pará.

Ambas as aeronaves eram novas: o Boeing fora recebido pela Gol no início de setembro de 2006; enquanto o Legacy, produzido pela Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), havia sido entregue à ExcelAire, no dia 28 de setembro de 2006, véspera do dia do acidente, após rotineiros procedimentos de aceitação, em que o comprador, através da sua tripulação, testou e atestou o seu bom funcionamento.

Em função desse acidente, inicialmente atribuído a falhas de equipamentos do sistema de controle de tráfego aéreo brasileiro – o que depois provou não ser verdade – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, cada um por seu lado, criaram Comissões Parlamentares de Inquérito com finalidade investigar não só esse acidente, mas também a crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro que teve lugar logo depois.

No curso das investigações, novo acidente aéreo de grandes proporções veio a ocorrer, em 17 de julho de 2007, no Aeroporto de Congonhas, na zona sul da capital paulista, com a aeronave Airbus A-320, prefixo PR-MBK, da TAM Linhas Aéreas S.A., Voo JJ 3054 – Porto



Alegre (RS) a São Paulo (SP).

Do relatório da CPI criada na Câmara dos Deputados foi extraída a seguinte descrição do acidente: A aeronave Airbus, prefixo PT-MBK, da TAM, Vôo JJ 3054, decolou do Aeroporto Internacional Salgado Filho, em Porto Alegre, por volta das 17h16min do dia 17 de julho de 2007, com destino ao Aeroporto de Congonhas, em São Paulo (Capital), onde, após tocar a pista principal, perto das 18h45min, não conseguiu frear até o final da mesma, atravessando a Avenida Washington Luís, vindo a se chocar com um prédio da própria TAM (TAM Express, o ramo de cargas da empresa aérea), ocasionando a morte de 199 pessoas, dentre as quais 162 eram passageiros, 18 eram funcionários da empresa que viajavam como passageiros e 6 tripulantes, totalizando (186 pessoas a bordo), das quais nenhuma sobreviveu, mais 12 pessoas que estavam fora da aeronave (funcionários e clientes que se encontravam no prédio da TAM Express) e um taxista que se encontrava em um posto de gasolina vizinho ao prédio da empresa). Após o choque da aeronave contra o prédio, a mesma incendiou-se. Foi o pior acidente aéreo da história da América Latina e, também, o pior acidente no mundo envolvendo um AIRBUS A320. É importante citar o fato de que a pista principal do Aeroporto de Congonhas possui 1.940 metros, sendo, por isso, considerada de dimensão curta, e que havia precipitações pluviométricas sobre a Capital paulista desde o dia 15 de julho, ou seja, a mesma encontrava-se molhada no momento da aterrissagem do Vôo JJ 3054. Este fato levou, em um primeiro momento, à hipótese de que a causa determinante do acidente teria sido uma derrapagem da aeronave; o que, posteriormente, não se confirmou.

Logo em seguida às primeiras análises, foi constatado que os Motores da aeronave funcionaram com empuxos em sentidos contrários, em total assimetria – o da direita, acelerando, “empurrando” o avião para a frente; o da esquerda, desacelerando, “freando”, de tal modo que o avião curvou sua trajetória para a esquerda, saindo do eixo



da pista, cruzando um canteiro com grama, para em seguida, ultrapassar os limites do aeroporto ainda em alta velocidade.

Imediatamente após o pouso, nenhum dos dispositivos de frenagem funcionou: nem os *spoilers* (freios aerodinâmicos das asas), nem o *auto brake* (freios na posição automático) e, tampouco, a frenagem por acionamento dos pedais pelos pilotos.

Cabe observar, ainda, que a aeronave voava com o motor direito “pinado” (expressão utilizada no meio aeronáutica para referir que os reversores de empuxo da turbina direita estavam bloqueados, ou seja, inoperantes), o que impedia o uso do reversor deste lado.

Esta situação suscitou uma discussão sobre qual o grau de sua contribuição para o acidente e, nesse caso, de quem seria a responsabilidade pela aeronave estar operando assim: da TAM, como operadora; da ANAC, como agência encarregada da fiscalização e controle da operadora, por ter deixado que uma aeronave daquele porte e naquelas condições operasse em Congonhas com pista curta molhada; da Airbus, como fabricante do avião; da INFRAERO, pela contribuição que as condições da pista possam ter dado para o acidente.

A aeronave acidentada estava voando com um defeito no reversor do motor direito desde o dia 13 de julho de 2007; o que fez a empresa “pinar” a turbina direita de modo a permitir que a aeronave continuasse a operar, porém sem a possibilidade de acionar o seu reversor. Os manuais da Airbus, fabricante da aeronave, autorizam a realização do trabalho de manutenção até dez dias após a constatação da necessidade desse tipo de reparo.

Em função disso, as investigações das duas CPIs (Câmara dos Deputados e Senado Federal) foram ampliadas para o segundo acidente.

As apurações sobre o ocorrido com a aeronave da TAM, no âmbito da CPI da Câmara dos Deputados, permitiram, ao final, concluir que o acidente fora ocasionado por erro da tripulação no



acionamento dos manetes, que levou os motores a funcionarem com os empuxos em sentido contrário: o motor da direita empurrando o avião para frente, como se estivesse em vôo; enquanto o motor da esquerda propelia o avião para trás, pretendendo pará-lo. As apurações também concluíram, também, pela responsabilidade da Airbus, que, tendo desenvolvido uma aeronave intensamente automatizada, deveria ter os seus *softwares* projetados de modo a impedir uma situação como a que ocasionou o acidente.

De qualquer modo, como ao longo das apurações foi fortemente considerada a hipótese de a pista do Aeroporto de Congonhas se encontrar escorregadia, aliada ao fato de a aeronave estar operando com um dos reversores inoperantes, houve investigações por esse viés.

Das declarações prestadas pelo *staff* da TAM, fazendo uso da Informação Suplementar do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 121-189, de 31 de janeiro de 2007 (IS-RBHA nº 121-189), que teria sido emitida pela ANAC, normatizando a operação de aeronaves em determinados aeroportos, em especial o de Congonhas, surgiu uma intensa discussão, particularmente sobre a validade desse documento, que será o objeto do presente ensaio.

Deve ser destacado que esse documento, pelas mãos de uma Diretora da ANAC, chegou a ser entregue, pessoalmente, para uma Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que, com base nele, liberou a pista principal do Aeroporto de Congonhas para o pouso com determinados modelos de aeronaves antes da reforma por que passou aquela pista.

Depois do acidente com o avião da TAM, essa mesma Diretora, repetindo argumentos da TAM, negou a validade desse documento, dizendo, inclusive, que o mesmo não havia sido publicado, não tendo, portanto, valor legal.

O parecer jurídico, sem ser conclusivo, pois os elementos disponíveis não permitiram chegar a uma conclusão definitiva, é



uma peça que revela como princípios constitucionais que deveriam reger a Administração Pública são feridos impunemente. Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são desconhecidos. O interesse público cai por terra diante dos interesses que associavam a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) às empresas aéreas; no caso particular, à TAM.

Em que pese o acidente ter sido causado por erro da tripulação, das entrelinhas do parecer transparece como a segurança dos passageiros é relegada a um detalhe de menor importância, tanto pela ANAC como pela empresa aérea.

2. Parecer Jurídico

Segue-se o parecer jurídico formulado por solicitação de um Deputado, Relator da CPI, exatamente nos termos em que foi formulado, cabendo o seguinte reparo: as declarações atribuídas ao Sr. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO, Consultor de Comunicação da Airbus no Brasil, na verdade, são do Sr. MARCO ANTONIO BOLOGNA, então Presidente da TAM.

Na urgência que se tinha de se redigir imediatamente o parecer, foi utilizada como base das declarações a nota taquigráfica que ainda estava em processamento pelo Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados e sujeita, ainda, à revisão. A falha só foi constatada depois da edição da versão definitiva da nota taquigráfica.

A confusão foi gerada porque as declarações do Presidente da TAM, tomadas pela parte da manhã do dia 2 de agosto de 2007, foram confundidas com as declarações do Consultor de Comunicação da Airbus, feitas na tarde do mesmo dia, e reunidas todas na mesma nota taquigráfica.

2.1 – Introdução do Parecer

Este parecer responde à consulta verbal formulada pelo



Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito "CRISE DO SISTEMA DE TRÁFEGO AÉREO", através de sua assessoria, no dia 03 de agosto de 2007, sobre declaração do Presidente da TAM Linhas Aéreas S.A., em audiência pública da CPI, no dia 02 de agosto de 2007, sobre a operação de aeronaves da sua empresa, no Aeroporto de Congonhas, com o reverso dos motores pinados.

2.2 – Dos Fatos

Em 02 de agosto de 2007, em reunião da CPI, foi realizada audiência pública para a tomada de depoimentos do Sr. MARCO ANTONIO BOLOGNA, Presidente da TAM, acompanhado do Sr. PAULO CASTELLO BRANCO, Vice-Presidente de Planejamento, do Sr. Ruy Amparo, Vice-Presidente Técnico, e do Sr. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO, cuja função não está identificada na Nota Taquigráfica, em oitiva relacionada com o acidente com o avião Airbus A320 da TAM, ocorrido no Aeroporto de Congonhas, em 17 de julho de 2007.

Como a consulta que nos foi formulada está centrada no cotejamento de algumas declarações com normas do Direito Aeronáutico brasileiro, seguem-se extratos na Nota Taquigráfica nº 1.096/07, de 2 de agosto de 2007, pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados, com as declarações consideradas relevantes para este parecer (grifos nossos).

Inicialmente, o Relator da CPI interpelou o Presidente da TAM sobre a questão da aeronave acidentada operando com o reversor pinado (grifos nossos):

O SR. DEPUTADO MARCO MAIA - *A TAM admite que o fato de a aeronave estar operando com os reversores da turbina direita pinados, conforme o jargão utilizado pelos técnicos, possa ter contribuído para o acidente?*



O SR MARCO ANTONIO BOLOGNA - Não. Como eu disse, a operação com o reverso pinado é uma operação normal. A gente segue o manual do fabricante. Quando se faz a pinagem ou o bloqueio do reversor, ele é exatamente feito por fator de segurança, não de insegurança. (...) Então o reversor, ele seria a última redundância que se usa, mas ele não é a principal, quer dizer, se os demais sistemas não tiverem condições de funcionamento, não é o reversor que faz a frenagem do avião. Então o manual do fabricante, ele reza que faça pinagem, utilize esse avião de maneira... siga o procedimento do fabricante, siga a orientação de vôo normal para isso. Então naquele vôo, que é o 3054, antes esse avião decolou de Congonhas para Porto Alegre com a mesma tripulação, com as mesmas restrições de pinagem, fez o pouso no Aeroporto Salgado Filho de maneira normal, de maneira tranqüila; fez o retorno para São Paulo. (...)

A resposta do Presidente da TAM indicou que o reversor pinado estava em consonância com o preconizado pelo manual do Airbus.

No prosseguimento, o Relator conduziu a pergunta considerando a conversação entre o comandante e o co-piloto, pouco antes do acidente, alertando-se mutuamente do reverso pinado (grifos nossos):

O SR. DEPUTADO MARCO MAIA - O.k. Por qual motivo V.Sa. acha que os pilotos da aeronave, momentos antes do acidente, alertaram um ao outro o fato de o reverso da turbina direita estar travado?

O SR. MARCO ANTONIO BOLOGNA - Eu vou responder. Deixei de responder para o senhor, Sr. Relator, a parte também da orientação da ANAC da pista molhada, e eu dou, no final, a resposta do comentário que eu ouvi também pela imprensa. Existe uma emissão da ANAC, um IS-RBHA nº 121-189, de 31 de janeiro de 2007. Esse comunicado dispõe instruções para despacho e operação em pista molhada. Eu vou deixar com esta Comissão. No seu item 5,



chamado "Pista Molhada - Recomendações Operacionais", "5.2 - Engenharia de Operações. A engenharia de operações deve preparar as análises de pista para operação com pista molhada e mantê-las disponíveis para os pilotos e para o despacho operacional; preparar o MEL..." — eu acho que vocês já tiveram uma explicação do Vice-Presidente sobre o MEL, que corresponde aos limites mínimos requeridos do equipamento. Então é **"... preparar o MEL do operador, apresentando a restrição para operação em pista molhada com antiskid e/ou com reverso inoperante."** **Então já permitia que fosse feito com reverso inoperante.** E, na sua conclusão, apresenta: "Esta não é a única forma para o atendimento dos requisitos, porém os operadores que seguirem as disposições desta IS estarão cumprindo o determinado no RBHA 121 e 135. **Os operadores que optarem por atender esses requisitos de outra forma poderão fazê-lo, porém devem provar à ANAC que seus métodos alternativos provêm o nível adequado de segurança**", **que é o manual de operação do avião.**

O Presidente da TAM, ao indicar a sigla IS-RBHA nº 121-189, de 31 de janeiro de 2007, estava fazendo referência à Informação Suplementar do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 121-189, o buslís desta consulta. Os RBHA são documentos emitidos pelas autoridades aeronáuticas, estabelecendo, entre outros requisitos, aqueles que são necessários para operação segura das aeronaves, inclusive os padrões mínimos de segurança, em vigor a partir de sua publicação.

Importante destacar, da declaração que reproduz itens da Informação Suplementar em consideração, a possibilidade de operar em pista molhada com reverso inoperante e, ainda, de serem adotados outros métodos de operação, desde que sendo provado à ANAC que poderiam prover o nível adequado de segurança. Essas assertivas do Presidente da TAM, feitas a partir da IS-RBHA nº 121-189, geram certa confusão, como se verá depois, quando em



confronto com outras disposições dessa própria Informação Suplementar.

Em seguida, o Presidente da TAM foi em busca de uma entrevista da Sra. DENISE ABREU, da Diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil, publicada na Folha de São Paulo de 22 de julho de 2007, endossando a conduta da empresa na operação com o reverso pinado, em pista molhada, no Aeroporto de Congonhas (grifos nossos):

O SR. MARCO ANTONIO BOLOGNA - *Sr. Relator, se eu pudesse também eu gostaria já de esclarecer, já que com relação à ANAC também houve essa dúvida de um relatório de abril, de abril de 2006, que era antes da reforma da pista. Houve uma entrevista, por parte da diretoria da ANAC, no jornal Folha de S.Paulo, onde é colocada a pergunta sobre essa exigência, e a diretora da ANAC respondeu: No momento em que editamos essa regra, a pista de Congonhas anda não tinha sido reformada, o índice de atrito estava baixo. Nós então agregamos essa regra para aumentar o grau de segurança. Agora a situação é outra. Depois da reforma, aumentou o atrito. A Airbus edita o manual operacional da aeronave. Se ele diz que o avião pode voar com um reversor só, pode. E não tem órgão fiscalizador que possa alterar as configurações prestadas pelo fabricante da aeronave. Nós fiscalizamos se a manutenção está sendo feita a contento. Fizemos inspeção na aeronave acidentada; estava tudo o.k. Então deixo também essa entrevista aqui...*

A intervenção de outro Parlamentar apresentou uma série de questionamentos relevantes, inclusive dizendo de um comandante da TAM ter lhe informado não ter recebido da empresa essa Informação Suplementar

(grifos nossos):

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - *Eu fiz uma pergunta para o comandante que veio aqui, da TAM, sobre isso aqui.*



*E ele disse que, todas as vezes que a companhia recebia esse tipo de comunicado da ANAC, enviava por e-mail para os comandantes, **mas que ele não tinha tido acesso a esse aqui.***

O SR. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO - A esse documento não. **Ela é incorporada no manual que vai dentro da aeronave**, que é repassado com a Agência Nacional de Aviação Civil, levando em consideração o manual da própria fabricante.

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - Sim, mas o manual não é a bíblia. Isso aqui está acima...

O SR. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO - Não. Dentro de bordo, o manual é a bíblia.

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - O manual é a bíblia.

O SR. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO - Isso não vai direto para a tripulação.

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - Se o avião foi fabricado antes disso aqui, o manual está lá feito antes dessa regulamentação da ANAC. O que é que vale?

O SR. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO - Ele é revisto. Ele sofre revisões periódicas. Eu vou direto à última página, que é o item de conclusão: "Por muitos anos..."

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - O senhor não vai ler tudo, senão meu tempo...

O SR. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO - O último ponto aqui: "Esta não é a única forma para o atendimento dos requisitos, porém os operadores que seguirem as disposições desta IS estarão cumprindo o determinado no RBHA 121 e 135, os operadores que optarem por atender estes requisitos de outra forma" — que é seguindo, por exemplo, a orientação do fabricante — **"poderão fazê-lo, porém, devem provar à ANAC que os seus métodos alternativos provêm o nível adequado de segurança"**. **O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO** - Pronto. É



aonde eu queria chegar. **De que forma vocês provaram para a ANAC que essa conclusão é a verdadeira, que os seus métodos alternativos provieram do nível adequado de segurança?**

O SR. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO - Pela certificação das cartas da autoridade francesa, homologada pela própria ANAC.

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - Mas se elas foram feitas antes desse comunicado?

O SR. MÁRIO JOSÉ DE BITTENCOURT SAMPAIO - Não, elas são atualizadas a cada emissão de comunicado. (...)

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - Pois então. Mas a pergunta que eu faço é muito clara: essa aeronave, com esse problema de pinagem do reverso, com essa orientação que estava aqui... Porque, com certeza, isso aqui, esse regulamento chegou para vocês.

O SR. MARCO ANTONIO BOLOGNA - Sim.

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - Chegou para vocês. Com essa regulamentação, vocês achavam que essa aeronave continuava normal para voar?

O SR. MARCO ANTONIO BOLOGNA - Pela própria conclusão. Os operadores que optarem por atender de outra forma poderão fazê-lo. **Porém, devem provar à ANAC se os métodos alternativos provêem o nível adequado de segurança.**

(...)

O SR. RUY AMPARO - Trinta segundos, Presidenta. Trinta segundos, porque eu acho importante o seguinte: Deputado, não há conflito aqui. O senhor veja que no começo ele cita: "AFM, MEL, Master MEL, RBHA". **Isso aqui é um dos auxílios na confecção dos manuais. O manual não é só do fabricante. Ele é da ANAC.** Ninguém pode operar um avião sem ter um MEL aprovado a bordo.

E se esse MEL necessitar de uma mudança urgente, a ANAC, ou



a autoridade francesa, ou qualquer um — no mundo inteiro é assim — manda uma revisão obrigatória, e você tem que cumprir. Quando ele emite instruções gerais que valem para todos os aviões, desde um avião russo, um avião francês, se ele quiser que isso aqui seja aplicável imediatamente ao manual da empresa, a ANAC vai falar para a gente. Eu entendo a sua preocupação. Se falar "ó, isso aqui é lei", ela vai ser cumprida. Ela é correta, mas assim: o cumprimento dessa lei, através dos manuais, é perfeitamente regulado pela ANAC. Esse é um instrumento universal regulado pela OACI também. Eu sugiro que venha aqui alguém da ANAC para explicar para o senhor.

Desses questionamentos e declarações durante a audiência da CPI pôde ser sintetizado o seguinte:

1 - A TAM informou que a Informação Suplementar é incorporada no manual que vai dentro da aeronave, levando em consideração o manual da própria fabricante; que a bordo da aeronave prevalece o manual; que a Informação Suplementar não vai direto para a tripulação, mas segue incorporada no manual.

2 - A TAM não respondeu de forma satisfatória à interpelação de que, considerando o avião que foi fabricado antes da Informação Suplementar, se o que valeria era o manual ou a informação, apesar de aquele estar sujeito a revisões e das normas aeronáuticas brasileiras, sabidamente, terem precedência, como se verá depois.

3 - Parece ter havido deliberada intenção da Diretoria da TAM em confundir revisões periódicas do manual do fabricante - que só podem ser feitas pelo próprio fabricante - com a edição de normas de aeronáutica pelas autoridades brasileiras.

4 - A TAM foi recorrente em dizer da possibilidade de serem adotados outros métodos de operação, desde que sendo provado à ANAC que estes poderiam prover o nível adequado de segurança, dizendo, ainda, que isso poderia se dar pela certificação das cartas da autoridade francesa, homologadas pela própria



ANAC; o que não convenceu, pois as IS RBHA enxergam as condições particulares de operação no território brasileiro.

5 – A TAM admitiu ter recebido a Informação Suplementar em tela e que continuou operando em pista molhada com o reverso pinado, entendendo-o como método alternativo para operar com o nível adequado de segurança, conforme o último item dessa informação.

Aos elementos acima, acrescentamos as declarações da Diretora da ANAC anteriormente citada, em entrevista à colunista Monica Bergamo, da Folha de São Paulo, em 22 de julho de 2007 (localizada no endereço eletrônico <http://forum.portaldovt.com.br/forum/index.php?showtopic=61939>); confirmando que realmente houve a entrevista da qual o Presidente da TAM fez uso na busca de isentar a sua empresa:

FOLHA - *A Anac é responsável pela segurança dos aviões. A agência sabia que a TAM estava operando o Airbus-320 sem um dos reversos? A própria agência baixou orientação para que as aeronaves não pousassem em pista molhada sem reverso.*

ABREU - *No momento em que editamos essa regra, a pista de Congonhas ainda não tinha sido reformada, e o índice de atrito estava baixo. Nós então agregamos essa regra para aumentar o grau de segurança. Agora a situação é outra. Depois da reforma aumentou o atrito.*

A Airbus edita o manual operacional da aeronave. Se ele diz que o avião pode voar com um reversor só, pode. E não tem órgão fiscalizador que possa alterar as configurações prestadas pelo fabricante da aeronave. Nós fiscalizamos se a manutenção está sendo feita a contento. Fizemos a inspeção na aeronave [acidentada] e estava tudo ok.

Também reproduzimos a seguinte manifestação da TAM sobre o assunto em pauta, encontrada em endereço eletrônico da Rede Mundial de Computadores (Internet) denominado TAM-Infoma,



ao que tudo indica, desde o dia 03 de agosto de 2007(grifos nossos):

ereço  <http://www.taminforma.com.br/noticia.aspx?id=1776>

 WebCallCenter TAM - Atendimento on-line

TAM
INFORMA

Terça-Feira, 7 de agosto de 2007

3/8/2007 10:39 PM

Nota de Esclarecimento

Em referência à Informação Suplementar (IS - RBHA nº 121-189), esclarecemos que essa proposta de IS jamais foi convertida em norma, de acordo com a própria Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e, portanto, não foi encaminhada e nem imposta a qualquer empresa aérea.

A referida IS prestava-se, segundo a ANAC, a acrescentar recomendação de excesso de cautela visando prevenir eventuais acidentes em Congonhas no período em que os índices de atrito e acúmulo de lâminas d'água nas pistas do aeroporto não estavam adequados às regras temporárias e restritivas impostas pela agência antes do início das obras nesse aeroporto.



Por questão de melhor legibilidade, a seguir reproduzimos a imagem anterior de forma textual (grifos nossos):

Nota de Esclarecimento

Em referência à **Informação Suplementar (IS – RBHA nº 121-189)**, esclarecemos que essa proposta de IS jamais foi **convertida em norma**, de acordo com a própria Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), e, portanto, não foi encaminhada e nem imposta a qualquer empresa aérea.

A referida IS prestava-se, segundo a ANAC, a acrescentar recomendação de excesso de cautela visando prevenir eventuais acidentes em Congonhas no período em que os índices de atrito e acúmulo de lâminas d'água nas pistas do aeroporto não estavam adequados às regras temporárias e restritivas impostas pela agência antes do início das obras nesse aeroporto.

(<http://www.taminforma.com.br/noticia.aspx?id=1776>)

Com base nesses elementos, passaremos às considerações de ordem jurídica.

2.3 – Dos Aspectos Jurídicos

Juridicamente, nesse caso específico, discordando dos entendimentos da TAM, reproduzimos uma série de dispositivos, a começar pela Constituição Federal, passando pelo Código Brasileiro de Aeronáutica, até chegar aos Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica e suas Instruções Suplementares, de modo que estas venham percebidas pelo seu valor normativo e, portanto, com a obrigação de serem cumpridas por todas as pessoas físicas e pessoas jurídicas a quem forem dirigidas.

Podemos começar invocando a Magna Carta (grifo nosso):



CF, art. 178. **A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo**, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

O dispositivo constitucional anterior, por sua vez, é implementado pela Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, o Código Brasileiro de Aeronáutica, evidentemente recepcionado pela Constituição Federal (grifos nossos):

art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e **pela legislação complementar**.

§ 3º - A **legislação complementar** é formada pela **regulamentação prevista no Código**, pelas leis especiais e **normas sobre matéria aeronáutica** (art. 12).

Art. 2º Para os efeitos deste Código **consideram-se autoridades aeronáuticas competentes as do Ministério da Aeronáutica**, conforme as atribuições definidas nos respectivos regulamentos.

(...)

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:

I - a navegação aérea; II - o tráfego aéreo;

III - a infra-estrutura aeronáutica;

IV - a aeronave;

V - a tripulação;

VI - os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao vôo.



No conjunto das atribuições dadas para a ANAC pela lei que a criou (Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005), os incisos IV e V do art. 12 passaram à competência desta.

É fácil depreender que a legislação complementar alcança, em conseqüência, os Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica e suas Instruções Suplementares, aí incluída a **IS-RBHA nº 121-189, de 31 de janeiro de 2007.**

O Código Brasileiro de Aeronáutica diz da sujeição de qualquer aeronave às normas e condições estabelecidas para a utilização do espaço aéreo brasileiro; o que, implicitamente, significa a submissão dos operadores, aeronaves e tripulantes, não só ao próprio Código, mas a todas e quaisquer normas infralegais, inclusive à **IS-RBHA nº 121-189**.(grifos nossos):

*Art. 14. No tráfego de aeronaves no espaço aéreo brasileiro, observam-se as disposições estabelecidas nos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte (artigo 1º, § 1º), neste Código (artigo 1º, § 2º) e **na legislação complementar (artigo 1º, § 3º).***

(...)

*§ 4º A utilização do espaço aéreo brasileiro, por qualquer aeronave, fica **sujeita às normas e condições estabelecidas**, assim como às tarifas de uso das comunicações e dos auxílios à navegação aérea em rota (artigo 23).*

É ainda no Código Brasileiro de Aeronáutica que vamos encontrar, evidentemente no mais elevado nível de generalidade e abstração, como é próprio das leis, o mandamento que obriga os pousos e decolagens a obedecerem os procedimentos estabelecidos, que, naturalmente, serão preconizados por atos menores, mais próximos dos casos concretos. Isso, mais uma vez, remete para a obrigatoriedade do cumprimento da **IS-RBHA nº**



121-189 (grifo nosso):

Art. 19. Salvo motivo de força maior, as aeronaves só poderão decolar ou pousar em aeródromo cujas características comportarem suas operações.

*Parágrafo único. **Os pousos e decolagens deverão ser executados, de acordo com procedimentos estabelecidos**, visando à segurança do tráfego, das instalações aeroportuárias e vizinhas, bem como a segurança e bem-estar da população que, de alguma forma, possa ser atingida pelas operações.*

Outro artigo do Código Brasileiro de Aeronáutica deve ser invocado por meio de uma interpretação que exige uma certa analogia, mas com bastante pertinência com o caso do acidente em questão (grifo nosso):

*Art. 37. Os aeródromos públicos poderão ser usados por quaisquer aeronaves, sem distinção de propriedade ou nacionalidade, mediante o ônus da utilização, **salvo se, por motivo operacional ou de segurança, houver restrição de uso por determinados tipos de aeronaves ou serviços aéreos.***

A analogia se faz porque a restrição por motivo operacional para uso dos aeródromos, nos termos do dispositivo anterior, só se daria apenas quanto ao **tipo de aeronave** ou quanto ao **tipo de serviço aéreo**, mas entendemos perfeitamente coerente, por uma interpretação analógica, que também podem ser trazidas para o abrigo dessa norma as aeronaves que estejam com suas condições operacionais reduzidas, como no caso de estarem com os reversos dos motores pinados.

Da seção do Código Brasileiro de Aeronáutica que trata dos **regulamentos e requisitos de segurança de vôo** exsurtem dispositivos que mostram que o operador, no caso, a TAM, tem de obedecer aos chamados **padrões mínimos de segurança** estabelecidos pelos **Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica**, aí



incluídas, naturalmente, suas Instruções Suplementares, no caso, a **IS-RBHA nº 121-189** (grifos nossos):

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

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

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

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

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

Art. 67. **Somente poderão ser usadas aeronaves, motores**, hélices e demais componentes aeronáuticos **que observem os padrões e requisitos previstos nos Regulamentos de que trata o artigo anterior**, ressalvada a operação de aeronave experimental.

Finalmente, é ainda no Código Brasileiro do Ar que vamos encontrar dispositivos que tratam das infrações cometidas e sanções correspondentes (grifos nossos):

Art. 299. *Será aplicada multa de (vetado) até 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código, nos seguintes casos:*

(...)



II - **execução de serviços aéreos** de forma a comprometer a ordem ou a segurança pública, ou **com violação das normas de segurança os transportes**; (...)

Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:

I - infrações referentes ao uso das aeronaves: (...)

II - **infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves**: (...)

n) **infringir as normas e regulamentos que afetem a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de vôo**; (...)

III - **infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos**: (...)

e) **não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves**;

As REGRAS DO AR E SERVIÇOS DE TRÁFEGO AÉREO, contidas na Instrução do Comando da Aeronáutica 100-12 - ICA 100-12 -, publicadas pelo Comando da Aeronáutica, considerada a "Bíblia da Aviação", são incisamente expressas quanto à obediência dos RBHA (grifo nosso):

10.4 APROXIMAÇÃO IFR EM CONDIÇÕES METEOROLÓGICAS ADVERSAS

(...)

10.4.2 O disposto em 10.4.1 **não exime o piloto em comando de aeronave do cumprimento das restrições estabelecidas nos Regulamentos Brasileiros de Homologação Aeronáutica (RBHA).**

A consulta que nos foi formulada passa por um jogo sutil que a TAM faz, como se notou nas declarações dos seus dirigentes consignadas na Nota Taquigráfica que embasa este parecer, misturando disposições do Manual do Fabricante com disposições das autoridades



aeronáuticas brasileiras, chegando mesmo, a sugerir que estas, a medida que são publicadas, são incorporadas ao Manual do Fabricante.

Para desfazer essa confusão, criamos aqui a **expressão limites de exigência máxima da aeronave** e a usaremos na construção do quadro a seguir, que fará saltar aos olhos o entendimento que pensamos ser verdadeiro.

| LIMITES DE EXIGÊNCIA MÁXIMA DA AERONAVE | PADRÕES MÍNIMOS DE SEGURANÇA |
|--|---|
| Contidos no Manual do Fabricante, ao qual se incorporam posteriores atualizações através de revisões, e que sob hipótese alguma poderão ser ultrapassados. | Impostos pelas autoridades aeronáuticas brasileiras em conformidade com circunstâncias específicas, sem nunca ultrapassar os limites de exigência máxima da aeronave. |

Assim, é fácil perceber que autoridades aeronáuticas brasileiras, atentas às circunstâncias particulares de cada aeroporto e a outros fatores, respeitando os limites impostos pelo Manual do Fabricante, têm competência para estabelecer requisitos de operação outros.

Em outros termos, entre o Manual do Fabricante e as normas e procedimentos determinados pelas autoridades aeronáuticas brasileiras, prevalecerão estas, desde que não ultrapassem os limites impostos pelo fabricante da aeronave.

Ainda, por um exemplo simplório, mas bastante ilustrativo: a autoridade aeronáutica brasileira poderia editar uma norma autorizando o pouso de um monomotor de baixa performance (o popular teco-teco) na pista de um Concorde, mas nunca poderia editar uma



norma autorizando o pouso de um Concorde em uma pista com dimensões que só permitissem o pouso desse monomotor.

De toda a exposição anterior, portanto, é possível concluir que são improcedentes as alegações da Direção da TAM Linhas Aéreas S.A. que buscam fazer com que prevaleça o Manual do Fabricante do Airbus A-320 sobre as normas e procedimentos determinados pelas autoridades aeronáuticas brasileiras, pois a estas, à luz do Código Brasileiro de Aeronáutica, só é dada a competência legal para o estabelecimento dos **PADRÕES MÍNIMOS DE SEGURANÇA**, que nunca irão, e não poderia ser de outra forma, além do preconizado pelo Manual do Fabricante.

Também não há como acatar a Nota de Esclarecimento da TAM, dizendo que a **Informação Suplementar (IS – RBHA nº 121-189) era uma proposta de IS e jamais foi convertida em norma, de acordo com a própria Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)**, e, que, portanto, não tinha sido encaminhada e nem imposta a qualquer empresa aérea.

Aliás, quanto a **IS – RBHA nº 121-189** não ter sido encaminhada, há um flagrante descompasso entre essa Nota de Esclarecimento e as declarações do Presidente da TAM perante a CPI, que admitiu o seu uso, não só para justificar a operação do Airbus A-320 com o reverso pinado, bastando voltarmos à nova leitura das transcrições que efetuamos neste parecer.

De qualquer modo, repetimos aqui, pela sua especial relevância, como o Presidente da TAM, Sr. MARCO ANTONIO BOLOGNA respondeu com a palavra **SIM** à pergunta de Parlamentar se a IS – RBHA nº 121-189 havia chegado à sua empresa (grifos nossos):

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - *Pois então. Mas a pergunta que eu faço é muito clara: essa aeronave, com esse*



problema de pinagem do reverso, com essa orientação que estava aqui... Porque, com certeza, isso aqui, esse regulamento chegou para vocês.

O SR. MARCO ANTONIO BOLOGNA - *Sim.*

O SR. DEPUTADO VIC PIRES FRANCO - *Chegou para vocês. Com essa regulamentação, vocês achavam que essa aeronave continuava normal para voar?*

O SR. MARCO ANTONIO BOLOGNA - *Pela própria conclusão. Os operadores que optarem por atender de outra forma poderão fazê-lo. **Porém, devem provar à ANAC se os métodos alternativos provêm o nível adequado de segurança.***

Todavia, da exposição da Direção da TAM perante à CPI, há outras considerações que alcançam especificamente a **IS-RBHA nº 121-189** e que nos deixaram assustados, na acepção exata da palavra, e sobre as quais sentimo-nos obrigados a considerar no próximo tópico.

2.4 – A IS-RBHA 121-189

| | |
|------------------------------------|---|
| 5.2 ENGENHARIA DE OPERAÇÕES | 5.5. ORIENTAÇÕES PARA OS TRIPULANTES |
|------------------------------------|---|



| | |
|---|--|
| <p>A engenharia de operações do</p> <p>Operador deve:</p> <ul style="list-style-type: none">. Preparar as análises de pista para operação com pista molhada e mantê-las disponíveis para os pilotos e para o despacho operacional;. Preparar a MEL do operador apresentando a restrição para operação em pista molhada com “antiskid” <u>e/ou com reverso inoperante.</u> | <p>Quando o aeroporto de pouso estiver com a pista molhada a tripulação deve: (...)</p> <p>Use o “autobrake” no maior ajuste; (...)</p> <p>Após o toque confirmar a abertura dos</p> <p>“ground spoilers” e <u>usar o máximo</u></p> <p><u>reverso assim que possível;</u></p> |
|---|--|

Na coluna da direita, portanto, percebe-se a IS mandando a engenharia de operações do Operador preparar a MEL (*Minimum Equipment List* – Lista de Equipamentos Mínimos) para a aeronave operar em pista molhada com reverso inoperante, inclusive sem detalhar se sem um ou sem os dois reversos.

Na coluna da direita, a mesma IS manda a tripulação **usar o máximo**

reverso assim que possível; o que para qualquer pessoa de mediana inteligência significará estar com todos os reversos funcionando plenamente, isto é, nenhum deles inoperante por se encontrar pinado ou por qualquer outra razão.

Associada a essa capacidade máxima dos reversos, na coluna



da direita há, ainda, instrução para usar o “autobrake”, que é um freio automático para frenagem por computador, no maior ajuste, realçando que a aeronave deve estar efetivamente com sua capacidade máxima de frenagem.

O tópico CONCLUSÃO, erroneamente numerado como 5 porque repete a numeração 5 do tópico anterior, se encerra com a seguinte orientação:

*As informações e instruções contidas nesta IS devem ser seguidas pelos operadores para o atendimento dos requisitos, no tocante à operação em pista molhada. Esta não é a única forma para o atendimento dos requisitos, porém os Operadores que seguirem as disposições desta IS estarão cumprindo o determinado nos RBHA 121 e135, **os Operadores que optarem por atender estes requisitos de outra forma, poderão fazê-lo, porém, devem provar a ANAC que seus métodos alternativos provêm o nível adequado de segurança.***

Ora, causa-nos profunda estranheza que uma Informação Suplementar a um Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica se encerre dessa maneira, como a contrariar tudo o que fora estabelecido antes, deixando facultado ao operador buscar outras alternativas que lhe fossem mais convenientes, ainda que sujeitas à comprovação perante a ANAC.

É evidente que não serão as especificações contidas no Manual do Fabricante ou a certificação das cartas da autoridade francesa, homologada pela própria ANAC, que farão essa prova, como pretendeu fazer crer a Diretoria da TAM perante a CPI.

Ainda que essa hipótese nos pareça absurda, a ser admitida como plausível, a TAM e a ANAC estão a dever quando e de que modo a primeira fez a prova de operar com o motor pinado em pistas



brasileiras molhadas, representando um método alternativo provedor de nível adequado de segurança.

Diante de tudo o quanto foi exposto, é de se questionar se a Direção da TAM repassou a IS-RBHA 121-189 para os seus tripulantes e para todos os outros empregados envolvidos com a manutenção e operação dos seus Airbus A-320, na medida em que uma informação confusa como essa, manda razoável o senso comum, deveria ter provocado clamores pedindo para ser devidamente esclarecida.

Pontualmente, há outras falhas de menor monta, mas que comprometem a qualidade da IS-RBHA 121-189, como em alguns exemplos que se seguem.

No tópico 5.5. há a seguinte orientação: "*Certificar-se de que o avião esteja com todos os sistemas necessários operando, notadamente o reverso, o 'antiskid', o 'autobrake' e etc...;*". Além do aspecto gramatical sofrível como se fez a inserção da partícula "etc.", que já traz embutida nela o conectivo "e" e o sentido de acréscimos indicados pelas reticências, parece-nos muito grave imprecisões como essas em um documento técnico-normativo, particularmente no campo da aviação, tão sensível e perigoso que é.

Outra orientação do mesmo tópico registra: "*Executar uma aproximação **caprichando** na rampa e na velocidade, obedecendo ao conceito de uma aproximação estabilizada ("Safety Windows"):*" Qual a exata extensão do significado da palavra "caprichando" em um documento técnico-normativo sobre a aviação? Parece-nos um absurdo a sua inserção na IS-RBHA 121-189.

Alguns erros são eminentemente gramaticais, como a falta de vírgula depois do adjunto adverbial na frase "*Após o toque confirmar a abertura dos "ground spoilers" e usar o máximo reverso assim que possível;*" ou na frase "*Aguardar a descontaminação da pista para decolagem, no caso de pouso, prosseguir para alternativa se não*



for possível aguardar a descontaminação.”, em que é exigido certo exercício intelectual para perceber que, após a palavra “decolagem” caberia um ponto no lugar da vírgula.

A sensação que fica é a de essa Informação Suplementar ter sido redigida, aprovada e emitida por pessoas sem o necessário conhecimento das atividades aeronáuticas.

Por essas falhas aqui apontadas e que foram manejadas pela Direção da TAM quando dos depoimentos na CPI, é que entendemos haver brechas consideráveis, de caráter jurídico, quanto à aplicabilidade plena da IS-RBHA121-189; o que não significa que ela não tenha se tornado obrigatória a partir de sua divulgação, que chegara ao conhecimento da TAM como o seu próprio Presidente admitiu perante a CPI, apesar de posterior nota da empresa negar isso.

Há de se encerrar este parecer deixando bem claro que as falhas aqui apontadas na redação e no cumprimento da IS-RBHA 121-189 não estão a significar terem sido elas as causadoras do acidente, mas, definitivamente, comprovam gritantes deficiências no âmbito da Agência Reguladora e do operador aéreo e que estão a clamar por sérias providências.

2.5 – CONCLUSÃO PARECER

Desse modo, em decorrência da natureza da consulta que nos foi formulada, repetindo conclusão feita anteriormente, as normas e procedimentos determinados pelas autoridades aeronáuticas brasileiras, à luz do Código Brasileiro de Aeronáutica, não indo além das referências do Manual do Fabricante de uma aeronave, o que jamais aconteceria, têm precedência sobre estas.

Todavia, no caso específico da IS-RBHA 121-189, por tudo o



quanto foi exposto, não temos segurança para estabelecer com precisão a sua plena validade e eficácia, particularmente pelas contradições que traz embutidas.

Enfim, são com esses elementos que respondemos à consulta, colocando-nos à disposição da Comissão para outros esclarecimentos, se necessário.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os vários princípios que regem a Administração Pública, ficou evidenciado que o da publicidade foi crucial para a discussão estabelecida, pois, até agora, não se sabe se houve ou não a devida publicação da informação em pauta.

Pelos desmandos e desorganização encontrados na ANAC, até onde se conseguiu apurar, para maior segurança jurídica de todos, há aqueles que propugnam para que todos os atos da Agência que tenham efeitos externos a ela passem a ser publicados no Diário Oficial da União; o que seria medida de excelente alvitre.

Sabe-se da instauração de processo administrativo, no âmbito do Ministério da Defesa, ao qual a ANAC se liga para efeito de supervisão ministerial, sobre os problemas ocorridos com a informação em tela, mas não se tem notícias em que resultou. É como se tivesse deixado o fato ser esvaziado pelo decurso do tempo.

De qualquer forma, outro braço do Poder Público se mobilizou, na figura do Ministério Público Federal de São Paulo, para a apuração das irregularidades no âmbito da ANAC.

A Procuradoria da República no Estado de São Paulo solicitou à CPI da Câmara dos Deputados o encaminhamento das notas taquigráficas dos depoimentos prestados por toda a Diretoria Colegiada da ANAC, dos seus servidores e de todas outras pessoas

CASO TAM/ANAC PARECER JURÍDICO.

Fernando Carlos Wanderley Rocha



que prestaram informações sobre a segurança do Aeroporto de Congonhas para instruir procedimentos destinados a investigar, respectivamente, a prática de eventual delito de falsidade ideológica e de supostos atos de improbidade administrativa nos autos da Ação Civil Pública nº 2007.61.00.001691-0 (22ª Vara Cível Federal da Seção Judiciária de São Paulo) e no Procedimento Investigatório Criminal nº 1.34.001.005897/2007-17.

É de se esperar que a ação decidida dos membros do Ministério Público, a quem rendemos nossas homenagens, resulte na real apuração do acontecido e conseqüente responsabilização daqueles que contribuíram para os desacertos; coisa que nem o Ministério da Defesa nem as CPIs conseguiram alcançar.