

Vera Lucia Rodrigues Espindula

**O TRATAMENTO NORMATIVO ESPECÍFICO DA FORMA DE AQUISIÇÃO DA
PROPRIEDADE DE AERONAVE REALIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE
AVIAÇÃO CIVIL CONFERE AO REGISTRO AERONÁUTICO BRASILEIRO
NATUREZA CONSTITUTIVA?**

Brasília – DF

Março/2018

**O TRATAMENTO NORMATIVO ESPECÍFICO DA FORMA DE AQUISIÇÃO
DA PROPRIEDADE DE AERONAVE REALIZADO PELA AGÊNCIA
NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL CONFERE AO REGISTRO
AERONÁUTICO BRASILEIRO NATUREZA CONSTITUTIVA?**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na ENAP – Escola de Administração Pública como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em GESTÃO PÚBLICA ORGANIZACIONAL E INOVAÇÃO.

Aluna: Vera Lucia Rodrigues Espindula.

Orientador: Mestre Lawrence Josué Fernandes Costa

BRASÍLIA – DF

2018

O TRATAMENTO NORMATIVO ESPECÍFICO DA FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DE AERONAVE REALIZADO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL CONFERE AO REGISTRO AERONÁUTICO BRASILEIRO NATUREZA CONSTITUTIVA?

Autora: Vera Lucia Rodrigues
Espindula

Instituição da autora: ANAC –
Agência Nacional de Aviação Civil

Resumo: O artigo proposto tem como objetivo analisar a natureza jurídica do ato de registro do título translativo de propriedade de aeronave praticado pelo Registro Aeronáutico Brasileiro e suas consequências práticas. A problemática do tema reside na dualidade legislativa e de mesma hierarquia quanto a forma de aquisição de bem móvel. Enquanto o Código Civil de 2002 dispõe que os bens móveis são adquiridos com a mera tradição da coisa – independentemente de registro, o CBAer - Código Brasileiro de Aeronáutica, de 1986, afirma que se adquire a propriedade de aeronave, também bem móvel, na data do protocolo de registro do título de transferência no RAB - Registro Aeronáutico Brasileiro, órgão de registro e cadastramento que integra a estrutura organizacional da ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil. Assim, diante da notável desídia dos regulados em manter atualizados os registros sobre os bens de sua titularidade, esta forma solene de aquisição da propriedade de aeronave tem sido um problema de segurança jurídica, operacional e social para a Agência, a clamar por estudos mais aprofundados, principalmente nos casos de responsabilização pela ocorrência de acidente aeronáutico, quando os titulares de fato não coincidem com os formalmente registrados, como no caso da aeronave de marcas de nacionalidade e de matrícula – PR-AFA, que vitimou o candidato a Presidente da República, Eduardo Campos. Ademais, o Código Brasileiro de Aeronáutica está em processo de revisão no Congresso Nacional e eventual proposta de mudança pode ser oportuna.

Palavras chave: AQUISIÇÃO. PROPRIEDADE. AERONAVE

INTRODUÇÃO

No estudo apresentado neste artigo buscar-se-á discorrer sobre a natureza jurídica do ato de registro do título translativo de propriedade de aeronave praticado pelo Registro Aeronáutico Brasileiro. O problema objeto deste estudo será abordado de forma expositiva da legislação em consonância com as situações de fato e de direito advindas.

A problemática abordada reside na forma legal de aquisição da propriedade de aeronaves, tendo em vista que há duas Leis Federais de níveis hierárquicos iguais, dispondo diferentemente sobre o mesmo tema. No desenvolvimento do artigo tratar-se-á de cada uma dessas normas em três tópicos individualizados.

Primeiramente, o Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986 – CBAer dispõe que a aquisição da propriedade de aeronave se dá com o ato de registro do título de transferência no Registro Aeronáutico Brasileiro - RAB, a partir da data de protocolo do documento na Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC.

Segundo o Código Civil de 2002 dispõe que a aquisição da propriedade dos bens móveis se dá pela simples tradição – entrega da coisa, independentemente de registro do título. O novo titular torna-se imediatamente responsável pela aeronave para o exercício de direitos e para o cumprimento de deveres.

Por fim, diante deste aparente conflito de normas, se discorrerá sobre os efeitos práticos da aplicação da Norma Especializada – o CBAer, na atualidade. Este estudo se canalizará em uma pesquisa doutrinária sobre a natureza jurídica do ato de registro praticado pelo RAB/ANAC e na necessidade de atualização legislativa, tendo em vista uma notável desídia dos interessados em manter atualizados os registros sobre os bens de sua titularidade. Há que se ressaltar também que o marco temporal do ato de registro é a data de protocolo do documento na Agência, que em regra não retrata a realidade fática do negócio jurídico entabulado.

Essa questão tem sido um problema de segurança jurídica, operacional e social, a clamar por estudos mais aprofundados, principalmente nos casos de responsabilização pela ocorrência de acidente aéreo, quando os titulares de fato não coincidem com os formalmente registrados, como no caso da aeronave de marcas de nacionalidade e de matrícula – PR-AFA, que vitimou o candidato Eduardo Campos. Na ocasião a imprensa noticiou que a aeronave já não pertencia àqueles proprietários registrados no RAB, tendo o bem sido objeto de outras duas transações negociais à revelia da ANAC com ocultação de patrimônio.

Por Fim, considerando que a ANAC está revendo seu arcabouço normativo de *enforcement* para atender a realidade crescente da aviação civil brasileira e que o Código Brasileiro de Aeronáutica está passando por revisão no Congresso Nacional¹, o momento parece oportuno para que este trabalho analise a possibilidade de alteração da forma legal de aquisição da propriedade de aeronave estipulada pelo Código Brasileiro de Aeronáutica e seus possíveis impactos regulatórios mais relevantes para a comunidade aeronáutica, inclusive a Agência Nacional de Aviação Civil.

Em consequência, ao se adotar o instituto da tradição previsto no Código Civil de 2002 para a aquisição da propriedade móvel, o ato de registro do título no Registro Aeronáutico Brasileiro deixaria de ser constitutivo e passaria a ser declaratório, assim como ocorre com os registros feitos pelos Departamentos Estaduais de Trânsito com os automóveis, bens móveis por natureza.

¹ SENADO FEDERAL – ATS 11/2015 que instituiu a COMISSÃO DE ESPECIALISTAS DE REFORMA DO CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA, que já apresentou relatório final e pode ser visualizado no site: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/397bfe9b-904b-4f82-820b-e24c8e939fb1> (Visualizado dia 02/09/2017)

DESENVOLVIMENTO

1. FORMAS LEGAIS DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DE BEM MÓVEL

Este estudo está focado na forma legal de aquisição da propriedade de aeronave – bem móvel por natureza, mediante ato de registro do Título Translativo de Propriedade praticado pelo Registro Aeronáutico Brasileiro/Agencia Nacional de Aviação Civil. Assim, a questão a ser tratada é se o tratamento normativo específico da forma de aquisição da propriedade de aeronave realizado pela Agencia Nacional de Aviação Civil, confere ao ato de registro praticado pelo Registro Aeronáutico Brasileiro, a natureza constitutiva?

O tema é abordado observando as disposições do CÓDIGO CIVIL- CC (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), norma mais recente e abrangente sobre o Direito das Coisas, em dialética com o CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA – CBAer (Lei Federal nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), que trata especificadamente sobre a propriedade de aeronave.

1.1. Aquisição da propriedade de bem móvel segundo o CÓDIGO CIVIL de 2002.

O atual Código Civil - Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, define o que é bem móvel no artigo 79 e elenca o rol dos Direitos Reais no Art. 1.225, alçando a propriedade como um instituto basilar de compreensão das demais espécies. Diz o Código Civil, *in verbis*:

Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social.

Art. 83. Consideram-se móveis para os efeitos legais:

I - as energias que tenham valor econômico;

II - os direitos reais sobre objetos móveis e as ações correspondentes;

III - os direitos pessoais de caráter patrimonial e respectivas ações.

Art. 84. Os materiais destinados a alguma construção, enquanto não forem empregados, conservam sua qualidade de móveis; readquirem essa qualidade os provenientes da demolição de algum prédio.

Art. 1.225. São direitos reais:

I - a propriedade;

II - a superfície;

III - as servidões;

IV - o usufruto;

V - o uso;

VI - a habitação;

VII - o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII - o penhor;

IX - a hipoteca;

X - a anticrese.

XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; [\(Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007\)](#)

XII - a concessão de direito real de uso; e² [\(Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#)

XIII - a laje. [\(Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017\)](#).

A literatura especializada, que no campo do Direito se intitula de Doutrina³, discorre sobre o **instituto da propriedade** da seguinte forma:

“**Propriedade – jus in re própria.** É o único direito real originário, de manifestação obrigatória em nosso sistema jurídico. Nas palavras de Luiz Edson Fachin, “*a história do direito é, em boa medida, a história da garantia da propriedade*”. A propriedade é a manifestação primária e fundamental dos direitos reais, detendo um caráter complexo em que os atributos de uso, gozo, disposição e reivindicação reúnem-se. Em contrapartida, os direitos reais sobre coisa alheia somente se manifestam quando do desdobramento eventual das faculdades contidas no domínio”

Cumprе ressaltar que não se está a falar do **instituto da “posse”**, que assim como os Direitos Reais referidos acima, integra o Livro do Direito das Coisas no Código Civil. A teor do art. 1.196, “*considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade*”, Assim, pela letra do legislador, o possuidor é quem, em seu próprio nome exterioriza o poder de usar, gozar e reaver a coisa, seja ele proprietário ou não. O possuidor só não possui o atributo da disposição, próprio do proprietário do bem. Para fins de registro na ANAC, o possuidor é o operador da aeronave e assim como a propriedade, exige registro prévio do instrumento para restar configurada a titularidade de operador.

A Lei Civil confere ao titular da propriedade do bem, móvel, imóvel ou intelectual 4 (quatro) atributos: *usar* como lhe convém; *gozar* ou fruir da exploração econômica dos frutos e produtos da coisa; *dispor*, como uma faculdade de alterar a própria substância da coisa e de *reaver* ou de reivindicar de imediato a coisa se valendo do poder de sequela. Esses atributos estão elencados no artigo 1.228, que assim dispõe:

²BRASIL, Portal da Legislação da Presidência da República, endereço: www.planalto.gov.br/legislação. LEI FEDERAL Nº 10.406 DE 10 DE JANEIRO DE 2002, que instituiu o Código Civil brasileiro, disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm, acessado em 02/09/2017.

³FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **CURSO DE DIREITO CIVIL – DIREITOS REAIS**. 13ª edição – Conforme Novo CPC. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p.49.

Art. 1.228. O **proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la** do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O **direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais** e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (grifado)

Há quem defina a **propriedade** como “*a projeção da sombra soberana do sujeito sobre a coisa*”. “*É um direito complexo que se instrumentaliza pelo domínio, sendo este a substância econômica da propriedade*”, que possibilita o seu titular, o exercício dos atributos elencados pelo artigo 1.228 do Código Civil⁴.

Sobre a propriedade em geral, o Código Civil diz no Art. 1.231 que “*a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário*”, mas este direito fundamental constitucional não é absoluto, pois relativizado pelo princípio constitucional da “função social” previsto no Art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal do Brasil⁵, que assim dispõe:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros** residentes no País **a inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e **à propriedade**, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - **a propriedade atenderá a sua função social** (grifado)

Depois desta abordagem geral sobre o direito de propriedade, passa-se ao estudo da forma de aquisição da propriedade de coisa móvel –a aeronave.

O novo CÓDIGO CIVIL - CC em 2002⁶, já sobre a égide de vigência da Constituição Federal de 1988, dedicou um capítulo específico - Capítulo III- só para tratar das formas de Aquisição da Propriedade Móvel e assentou a “**tradição**” como instrumento jurídico básico de constituição da propriedade das coisas móveis, vejamos:

Art. 1.226. **Os direitos reais sobre coisas móveis, quando constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com a tradição.**

Art. 1.267. **A propriedade das coisas não se transfere pelos negócios jurídicos antes da tradição.**

Parágrafo único. *Subentende-se a tradição quando o transmitente continua a possuir pelo constituto possessório; quando cede ao adquirente o direito à restituição da coisa, que se*

⁴FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **CURSO DE DIREITO CIVIL – DIREITOS REAIS**. 13ª edição – Conforme Novo CPC. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 266.

⁵ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988** acessado dia 11/11/2017 no link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁶ BRASIL. LEI FEDERAL Nº 10.406 DE 10 DE JANEIRO DE 2002, que instituiu o Código Civil brasileiro, disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm, acessado em 02/09/2017.

encontra em poder de terceiro; ou quando o adquirente já está na posse da coisa, por ocasião do negócio jurídico. (grifado)

Art. 493. A tradição da coisa vendida, na falta de estipulação expressa, dar-se-á no lugar onde ela se encontrava, ao tempo da venda.

Art. 502. O vendedor, salvo convenção em contrário, responde por todos os débitos que gravem a coisa até o momento da tradição.

§2º. Não transfere a propriedade a tradição, quando tiver por título um negócio jurídico nulo.

NELSON ROSENVALDI e CRISTIANO CHAVES⁷ descrevem a **tradição** citando CAIO MARIO⁸ da seguinte forma:

“**A tradição, originariamente configurada, concretiza-se na entrega da coisa materialmente efetivada.** Mas como a vida mercantil não pode se subordinar invariavelmente ao formalismo, a tradição culminou por se aperfeiçoar às imposições práticas das relações sociais. Assim, ao lado da tradição real, o direito moderno desenvolveu duas diversas modalidades de transferência de bem móveis:

- a) Tradição real – é a forma usual de transferência, pois consiste na entrega material da coisa ao adquirente, v.g., aquisição de um medicamento na farmácia;
- b) Tradição simbólica – traduz-se no ato representativo de transferência, em que a entrega não é real, substituindo-se por coisa equivalente. Podemos citar a comum entrega das chaves do veículo;
- c) Tradição consensual ou ficta – é a que resulta de acordo de vontade dos interessados, por oposição de cláusula contratual, sem qualquer alteração no mundo dos fatos. Tanto se apresenta no *constituto possessório* como na tradição *brevi manu*.

No *constituto possessório*, o proprietário de um bem aliena a coisa a outrem, mas continua como possuidor direto. Há uma inversão no título da posse, já que alguém que possuía em nome próprio passa a possuir em nome alheio, sem que essa transferência de propriedade tenha resultado em uma inútil operação física de dupla tradição material da coisa.

(...)

Já a tradição *brevi manu* ocorre exatamente o contrário do que se passa com o *constituto possessório*: aquele que possuía o bem em nome alheio (v.g., locatário, arrendatário) passa a possuí-lo como proprietário, sem que se verifique a tradição material da coisa, pois prosseguirá o objeto em poder do primitivo possuidor

(...)

No modelo da propriedade fiduciária, as duas modalidades de tradição consensual revelam-se cada qual a seu tempo. Inicialmente o proprietário aliena um veículo à instituição financeira em garantia a um empréstimo. Nesse instante, perde a propriedade, todavia continua na posse direta do automóvel até integralizar as prestações. Ao término do pagamento, resgatará a propriedade sem que se opere a entrega material da coisa, pois o automóvel já estava na sua posse. Enfim, *constituto possessório* no início e tradição *brevi manu* ao término. (grifado)

1.2. Aquisição da propriedade de aeronave segundo o CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA de 1986

⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **CURSO DE DIREITO CIVIL – DIREITOS REAIS**. 13ª edição – Conforme Novo CPC. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 511.

⁸ PÉREIRA, Caio Mário da Silva, **INSTITUIÇÕES DE DIREITO CIVIL – DIREITOS REAIS**. 18ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2004, p. 170.

Toda essa digressão civilista sobre a forma tradicional de aquisição da propriedade do bem móvel pela tradição não se aplica à aeronave, que possui regra própria e diferenciada, apesar de ser um bem móvel por definição legal no próprio CBAer- Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986⁹.

Art. 106. Considera-se aeronave todo aparelho manobrável em voo, que possa sustentar-se e circular no espaço aéreo, mediante reações aerodinâmicas, apto a transportar pessoas ou coisas. Parágrafo único. A **aeronave é bem móvel registrável para o efeito de** nacionalidade, matrícula, aeronavegabilidade (artigos 72, I, 109 e 114), **transferência por ato entre vivos** (artigos 72, II e 115, IV), constituição de hipoteca (artigos 72, II e 138), publicidade (artigos 72, III e 117) e **cadastramento geral** (artigo 72, V).

Art. 107. As aeronaves classificam-se em civis e militares.

§ 1º Consideram-se militares as integrantes das Forças Armadas, inclusive as requisitadas na forma da lei, para missões militares (artigo 3º, I).

§ 2º As aeronaves civis compreendem as aeronaves públicas e as aeronaves privadas. (grifado)

Este Código retrata uma realidade normativa da época da ditadura militar no Brasil, onde o poder de dizer o Direito sobre a propriedade de aeronave estava concentrado no alto comando do então Departamento de Aviação Civil - DAC, órgão militar subordinado ao Ministério da Aeronáutica, hoje, ANAC – Agencia Nacional de Aviação Civil.

Assim, o CBAer ditou a regra de que a propriedade da aeronave civil é adquirida com o registro do título translativo de propriedade no **Registro Aeronáutico Brasileiro**, órgão que já existia à época de criação do Código e hoje integra a estrutura organizacional da ANAC.

Art. 115. Adquire-se a propriedade da aeronave:

(...)

IV - por **inscrição do título de transferência no Registro Aeronáutico Brasileiro;**

(....)

§ 1º Na transferência da aeronave estão sempre compreendidos, salvo cláusula expressa em contrário, os motores, equipamentos e instalações internas.

§ 2º **Os títulos translativos da propriedade de aeronave, por ato entre vivos, não transferem o seu domínio, senão da data em que se inscreverem no Registro Aeronáutico Brasileiro.**

Art. 116. **Considera-se proprietário** da aeronave a pessoa natural ou jurídica que a tiver:

(...)

V - **inscrito em seu nome no Registro Aeronáutico Brasileiro**, consoante instrumento público ou particular, judicial ou extrajudicial (artigo 115, IV).

§ 1º Deverá constar da inscrição e da matrícula o nome daquele a quem, no título de aquisição, for transferida a propriedade da aeronave.

§ 2º Caso a inscrição e a matrícula sejam efetuadas por possuidor que não seja titular da propriedade da aeronave, deverá delas constar o nome do proprietário e a averbação do seu expreso mandato ou consentimento.

Art. 122. Dá-se a exploração da aeronave quando uma pessoa física ou jurídica, proprietária ou não, a utiliza, legitimamente, por conta própria, com ou sem fins lucrativos.

⁹ BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 7.565/1986**, publicada no Diário Oficial da União dia 20/12/1986 e retificada dia 30/12/1986, disponível no site: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565.htm, que instituiu o CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA, ainda vigente.

Art. 123. Considera-se operador ou explorador de aeronave:

I - a pessoa jurídica que tem a concessão dos serviços de transporte público regular ou a autorização dos serviços de transporte público não regular, de serviços especializados ou de táxi-aéreo;

II - o proprietário da aeronave ou quem a use diretamente ou através de seus prepostos, quando se tratar de serviços aéreos privados;

III - o fretador que reservou a condução técnica da aeronave, a direção e a autoridade sobre a tripulação;

IV - o arrendatário que adquiriu a condução técnica da aeronave arrendada e a autoridade sobre a tripulação.

Art. 124. Quando o nome do explorador estiver inscrito no Registro Aeronáutico Brasileiro, mediante qualquer contrato de utilização, exclui-se o proprietário da aeronave da responsabilidade inerente à exploração da mesma.

§ 1º O proprietário da aeronave será reputado explorador, até prova em contrário, se o nome deste não constar no Registro Aeronáutico Brasileiro.

§ 2º Provando-se, no caso do parágrafo anterior, que havia explorador, embora sem ter o seu nome inscrito no Registro Aeronáutico Brasileiro, haverá solidariedade do explorador e do proprietário por qualquer infração ou dano resultante da exploração da aeronave. (grifado)

Assim, diante do que dispõe o Código Brasileiro de Aeronáutica acima é levantada a questão: é possível concluir que **o ato de registro no Registro Aeronáutico Brasileiro é constitutivo de propriedade?**

No campo legal, é muito simples afirmar que **sim** pela própria especialidade da Lei Aeronáutica, que alçou o ato registro do título do RAB como instrumento que constitui ou confere a titularidade da propriedade de aeronave no Brasil.

Por outro lado, também é possível afirmar que esta disposição especial se difere da **tradição civilista** na qual é uma questão de fato prevista no Código Civil de 2002 como regra geral para aquisição da propriedade de bem móvel. Se tiver que ser formalizada, será mediante instrumento declaratório, pois a transferência do bem móvel já foi constituída com o ato de entrega da coisa.

Essa dualidade legislativa encontra amparo na premissa trazida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, DECRETO-LEI nº 4.657/1942, alterada pela Lei nº 12.376 de 2010, quando dispõe que regra geral posterior não altera norma especial, ou seja, quanto a forma de aquisição da propriedade de aeronave, o Código Civil de 2002, norma geral, não alterou as disposições do Código Brasileiro de Aeronáutico de 1986, por ser este de caráter especial em relação àquele. Veja o que diz a Norma introdutória:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

Assim, ainda que aeronave seja um bem móvel para efeitos legais, a constituição formal da propriedade de aeronave se dá, com certa frequência, em momento distinto da entrega efetiva ou real do bem ao adquirente. Ou seja, é comum haver o registro formal do título translativo de propriedade no Registro Aeronáutico Brasileiro com meses ou anos de atraso em relação à data efetiva da tradição da aeronave realizada.

E é esse lapso temporal sem atualização cadastral no RAB que tem gerado problemas e merece ser trabalhado pela Agência Reguladora para atender os princípios da eficiência, boa-fé e transparência na sua atuação.

1.3. Efeitos práticos da forma de aquisição da propriedade de aeronave prevista no Código Brasileiro de Aeronáutico e da necessidade de atualização legislativa.

Em que pese não haja formalmente um conflito direto de normas federais entre os Códigos Civil e Aeronáutico, a necessidade de adequação legislativa sobre a forma de aquisição da propriedade de aeronave é premente e merece ser melhor estudada neste trabalho acadêmico.

Isso porque a problemática toda reside no alcance dos efeitos práticos da aplicação da Norma Especializada – CBAer no mundo dos fatos, que, por exigir prévio registro do título translativo da propriedade e da posse do bem no RAB, retarda o momento da caracterização da transferência da aeronave fictamente, criando uma insegurança jurídica relevante diante da real desídia dos proprietários e operadores em manter atualizados os registros sobre os bens de sua titularidade no RAB/ANAC.

Os registros tardios falseiam a realidade fática sobre a titularidade e operação da aeronave transacionada sem inscrição do título no RAB. Isso é agravado pela disposição do CBAer ao indicar que o marco temporal inicial da transferência é a data de protocolo do título translativo na Agência.

Assim, o período de desídia imputado ao vendedor e ao adquirente da aeronave se torna um problema para a Agência no monitoramento fiscalizatório e na garantia contínua da segurança operacional da aviação civil brasileira.

Ao mesmo tempo que a Agência busca responsabilizar todos os envolvidos nas condutas ilícitas praticadas com o uso da aeronave, se esbarra na titularidade formal dada pela legislação específica, que diz que a propriedade do bem se adquire com o registro do título translativo de propriedade. Assim, o novo adquirente que não leva o título a registro, mas opera a aeronave de forma irregular, dificilmente será responsabilizado pela Agência, porque argui sua ilegitimidade passiva no processo sancionador.

E esses problemas fáticos refletem na segurança jurídica dos registros e do cadastramento feitos pelo RAB, bem como interfere na segurança operacional e social da atividade regulada pela ANAC, a clamar por estudos mais aprofundados, principalmente nos casos de responsabilização pela ocorrência de acidente aéreo, quando os titulares de fato não coincidem com os formalmente registrados, como no caso da aeronave de marcas de nacionalidade e de matrícula – PR-AFA, que vitimou o candidato a presidência da república, Eduardo Campos.

Os titulares pela propriedade e pela operação desta aeronave no Registro Aeronáutico Brasileiro não coincidem com aqueles que de fato operavam a aeronave. Inclusive, na ocasião a imprensa¹⁰ noticiou que a aeronave já não pertencia àqueles proprietários registrados no RAB, tendo o bem sido objeto de outras transações negociadas à revelia da ANAC com possível ocultação de patrimônio.¹¹

Ora, este caso, em particular, só se difere dos demais em razão da gravidade do acidente e da notoriedade de uma das vítimas a bordo. É comum a fiscalização da ANAC ou até do Comando da Aeronáutica se depararem com operações irregulares em que os donos ou operadores da aeronave se diferem daqueles formalmente inscritos no RAB. E isso dificulta a responsabilização de pessoas que operam aeronaves na clandestinidade.

Como se vê no exemplo acima, o cadastramento de aeronaves feito pelo RAB/ANAC não consegue, na atualidade, diante do grande intercâmbio mercadológico deste setor, retratar a realidade das transações comerciais sobre o domínio e a posse das aeronaves brasileiras, principalmente quando as partes não cumprem a imposição legal de comunicar a venda e levar o Título a registro no prazo estipulado pela ANAC – até 30 dias após a celebração do negócio jurídico¹².

¹⁰ Matéria jornalística publicada pelo G1 dia 21/08/2014 22h39 - Atualizado em 22/08/2014 08h20: “ **Propriedade de aeronave usada por Campos gera impasse. Empresa que financiou jato diz que já tinha repassado avião a novos donos. Responsável deve arcar com prejuízos de moradores da área atingida**”, disponível no link: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/08/proprietario-da-aeronave-usada-por-campos-segue-sem-ser-identificado.html>

¹¹ Matéria Jornalística publicada dia 31/01/2017 10h25 na EBC AGENCIA BRASIL: “**PF investiga donos de avião envolvido no acidente de Eduardo Campos**”, disponível no link: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2017-01/pf-investiga-donos-de-aviao-envolvido-no-acidente-de-eduardo-campos>

¹² RESOLUÇÃO/ANAC Nº 293 DE 19 DE NOVEMBRO DE 2013, disponível no site: http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-293-de-19-11-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0293.pdf

Sobre os prazos para levar a registro o título, diz a Resolução:

Art. 29. A **comunicação de venda deve ser remetida ao RAB**, pelo vendedor, com firma reconhecida, **até 30 (trinta) dias da sua realização**, devidamente preenchida com nome, CNPJ/CPF, endereço completo do comprador e elementos de identificação da aeronave, sob pena de multa nos termos da legislação vigente. § 1º A comunicação de venda não exime o adquirente da aeronave de proceder tempestivamente com o registro da transferência da

Deve-se ressaltar que o **Registro Aeronáutico Brasileiro** é regido *peelo princípio da instância*, ou seja, age mediante solicitação do regulado, salvo nos casos conhecimento de fatos que exijam sua atuação preventiva ou repressiva de ofício.

A função principal do RAB hoje é *constituir* o direito real, através da inscrição do título translativo da propriedade de aeronave, dotando as relações jurídicas entabuladas pelas partes de segurança, transparência e publicidade registral *erga omnes*. As competências do RAB estão elencadas no CBAer, vejamos:

Art. 72. O Registro Aeronáutico Brasileiro será **público, único e centralizado**, destinando-se a ter, em relação à aeronave, as funções de:

I - emitir certificados de matrícula, de aeronavegabilidade e de nacionalidade de aeronaves sujeitas à legislação brasileira;

II - **reconhecer a aquisição do domínio na transferência por ato entre vivos e dos direitos reais de gozo e garantia**, quando se tratar de matéria regulada por este Código;

III - assegurar a autenticidade, inalterabilidade e conservação de documentos inscritos e arquivados;

IV - **promover o cadastramento geral**.

§ 1º É obrigatório o fornecimento de certidão do que constar do Registro.

§ 2º O Registro Aeronáutico Brasileiro será regulamentado pelo Poder Executivo.

Como bem resumiu a então Gerente do Registro Aeronáutico Brasileiro, SUELI MACEDO no texto escrito em 2010¹³: “*O Registro Aeronáutico Brasileiro: Reflexões sobre modernização administrativa e princípios constitucionais*”, o Registro Aeronáutico Brasileiro é um órgão da Administração Pública cuja finalidade pública consiste em assegurar autenticidade, segurança e eficácia a atos jurídicos levados a registro, que tenham por objeto a propriedade ou a exploração de aeronaves, atribuindo matrícula e marca de nacionalidade brasileira a aeronaves e expedindo certificados de matrícula e de aeronavegabilidade, sem prescindir da obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência¹⁴.

aeronave. § 2º O adquirente torna-se responsável pela operação da aeronave assim que o RAB receber a comunicação de venda, desde que sejam cumpridos os requisitos de validade estabelecidos. § 3º O vendedor se responsabiliza civil, penal e administrativamente pela comunicação de venda ao RAB.

Art. 30. **O adquirente de aeronave tem o prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data da transação, para requerer a transcrição de seu título no RAB**, sob pena de multa nos termos da legislação vigente.

Art. 31. **A averbação de contratos translativos da posse direta de aeronaves, gratuitos ou onerosos, deve ser requerida, no prazo de 30 (trinta) dias, pelo detentor da posse**, a contar da data da transação, sob pena de multa nos termos da legislação vigente. (grifado e visualizado dia 02/09/2017).

¹³ MACEDO, Sueli Martins de; LEMOS, Fabio Kruschewsky. **O Registro Aeronáutico Brasileiro: Reflexões sobre modernização administrativa e princípios constitucionais**. 2010. Visualizado na página da internet dia 02/08/2017 no site: <https://www.pilotopolicial.com.br/o-registro-aeronautico-brasileiro-reflexoes-sobre-modernizacao-administrativa-e-principios-constitucionais/>

¹⁴ BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Artigo 37 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998: “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:* ” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Não se pode negar que este conservadorismo ou rigor procedimental na aquisição da propriedade de aeronave imposto pelo Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986 e seguido na regulamentação feita posteriormente pela ANAC na Resolução nº 293/2013, tem como pano de fundo o volume expressivo de falsificação documental que existia no passado, que hoje foi reduzido a números baixíssimos, apesar de continuar existindo e merecendo a atuação conjunta com o Ministério Público Federal e o Poder judiciário.

É certo que a apuração judicial pela responsabilidade civil de todos os eventuais culpados pelos danos causados em caso de acidente aéreo fica facilitada pelos poderes conferidos ao magistrado pelo Código de Defesa do Consumidor, o que não acontece na seara administrativa, quando a responsabilização de pessoas não cadastradas no RAB encontra barreiras na formalidade trazida pelo próprio CBAer, pois, só é considerado proprietário da aeronave aquele que tem nome registrado no RAB.

Tamanha é a dificuldade da ANAC em alcançar determinados sujeitos na atividade ilícita com aeronave, que a Agencia está em fase de estudos para alterar e modernizar o modelo sancionatório e fiscalizatório existente na atualidade. Busca-se conferir novos contornos para o processo de fiscalização da ANAC, atualmente previsto na Resolução nº 25 – Res. 25/2008, de 25 de abril de 2008, e na Instrução Normativa nº 8 – IN 08/2008, de 6 de junho de 2008.

Ainda que esta nova regulamentação de *enforcement* da ANAC não esteja focada nas alterações do CBAer quanto ao tema em questão, nota-se, pelas justificativas apresentadas pela Agencia na Audiência Pública realizada em 2016¹⁵, que o foco desta é a melhoria das ações de fiscalização que garantam que os regulados sigam as normas e os padrões estabelecidos pela Agência, com a definição e aplicação prática de novos conceitos a serem instituídos na nova norma fiscalizatória. Diz a ANAC:

(...)

Cabe salientar que todas as propostas em tela são resultado dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do *Projeto Prioritário Enforcement*. Tal projeto foi criado sob o diagnóstico de que as ações que a Agência costuma adotar no âmbito de suas **atividades de fiscalização ainda carecem de melhoria para** garantir o objetivo principal desse processo: **assegurar que os entes sigam as normas e os padrões estabelecidos pela ANAC.** (grifado)

(...)

Dessa forma, buscando atender os objetivos estratégicos “Promover um ambiente favorável ao cumprimento consciente dos requisitos regulamentares” e “Criar mecanismos efetivos de correção da conduta dos entes que colocarem em risco a segurança e a qualidade do transporte aéreo”, o Projeto Prioritário de *Enforcement* concentra suas ações tanto na revisão de todo o marco regulatório da fiscalização da ANAC, como na aplicação prática dos novos conceitos a

¹⁵Arquivo disponível na página da ANAC na internet em formato PDF no link: <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2017/aud05/justificativa-resolucao-enforcement.pdf> (visualizado dia 16/11/2017)

serem instituídos. Essa aplicação deverá ser realizada no projeto a partir do momento em que a evolução das discussões normativas atingirem estágios mais avançados – após a audiência pública –, momento em que a Agência terá uma maior certeza de como será a configuração normativa futura, podendo voltar-se internamente a instituir os procedimentos para operacionalizá-la.

No que tange às alterações normativas, **busca-se tratar as providências administrativas preventivas, sancionatórias e acautelatórias** em uma única resolução, podendo dividir a proposta em tela em três partes principais:

- (i) a definição de um arcabouço central para enquadrar todas as providências administrativas (preventivas, sancionatórias e acautelatórias, conforme explicado nas seções seguintes) que poderão ser adotadas pela ANAC em decorrência de suas atividades de fiscalização;
- (ii) o disciplinamento das providências administrativas acautelatórias; e
- (iii) o regramento do processo administrativo sancionador, destinado à aplicação das providências administrativas de caráter punitivo.

Assim, considerando que a ANAC está revendo seu arcabouço normativo de *enforcement* para atender a realidade crescente da aviação civil brasileira e que o Código Brasileiro de Aeronáutica está passando por revisão no Congresso Nacional¹⁶, o momento parece oportuno para que este trabalho culmine com uma sugestão de alteração normativa sobre a forma de aquisição da propriedade de aeronave junto Gerência de Normas da Superintendência de Aeronavegabilidade da ANAC.

Em consequência, este trabalho deve discorrer sobre os eventuais impactos regulatórios de alteração da natureza jurídica do ato de registro do título praticado hoje pelo RAB, que, ao adotar o instituto da tradição previsto no Código Civil de 2002 para a aquisição da propriedade móvel, deixaria de ser constitutivo e passaria a ser declaratório, assim como ocorre com os registros feitos pelos Departamentos Estaduais de Trânsito com os automóveis, bens móveis por natureza.

Quanto a estes veículos, não há dúvidas de que o registro do título translativo de propriedade no DETRAN - Departamento Estadual de Trânsito é uma mera formalidade de natureza administrativa para obtenção de um Certificado de Registro de Veículo CRV, de natureza **declaratória de propriedade e posse do bem**, não se prestando a constituir ou conferir domínio do veículo automotor.

Ressalte-se que ainda que seja necessário a atualização cadastral de todos os veículos nos respectivos DETRANs, a propriedade deste bem móvel é conferida, não com o registro do título ou emissão do CRV-Certificado de Registro de Veículo, mas com a efetiva realização da tradição da coisa móvel prevista no artigo 1.226 do Código Civil de 2002.

¹⁶ SENADO FEDERAL – ATS 11/2015 que instituiu a COMISSÃO DE ESPECIALISTAS DE REFORMA DO CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA, que já apresentou relatório final e pode ser visualizado no site: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/397bfe9b-904b-4f82-820b-e24c8e939fb1> (Visualizado dia 02/09/2017)

E este entendimento está muito bem construído na sentença proferida pelo Juízo do Tribunal de Justiça de Goiás, que colaciona o entendimento jurisprudencial predominante dos Tribunais Pátrios que consta no julgado da Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo. Elucidativo ver o que o Magistrado goiano consignou no seu despacho proferido em 2012 na Ação de Execução em fase de Cumprimento de Sentença¹⁷, *in verbis*:

LEGÍTIMO PROPRIETÁRIO DO BEM. ANALISANDO OS PRESENTES AUTOS, PRINCIPALMENTE O PA2 RETIRADO JUNTO AO DETRAN DO VEÍCULO PENHORADO E O SEU CRLV (FLS. 18/19), CONSTATO QUE O BEM ESTÁ REGISTRADO EM NOME DO EMBARGANTE E QUE O MESMO ENCONTRA-SE ALIENADO FIDUCIARIAMENTE JUNTO AO BANCO SAFRA S.A.

Todavia, **em se tratando de veículo automotor, o certificado de registro junto ao departamento de trânsito constitui mera formalidade administrativa, não provando a posse e nem mesmo a propriedade efetiva, pois os bens móveis se transmitem pela tradição (art. 1.226, CC).**

Aliado a isto, o bem penhorado foi encontrado na posse do executado (fl. 111 – Autos nº 11.646/02).

Assim, não produziu a parte autora prova das assertivas lançadas em sua petição inicial, ônus que lhe cabia (ART. 333, I, CPC), isto porque, repito, o fato do veículo indicado à penhora encontrar-se junto ao órgão de trânsito, por si só, não autoriza a conclusão de que o mesmo é seu efetivo proprietário, porquanto, em se tratando de bem móvel. Neste sentido, a jurisprudência:

EMBARGOS DE TERCEIRO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. PENHORA DE VEICULO AUTOMOTOR. EMBARGANTE, FILHO DO EXECUTADO. ALEGAÇÃO DE PROPRIEDADE E POSSE DO VEICULO, COM BASE EM CERTIFICADO DE REGISTRO. BEM MÓVEL. PRESUNÇÃO DE PERTENCER ÀQUELE CUJA POSSE SE ENCONTRA SENTENÇA MANTIDA. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJSP, 9138750822007826 SP 9138750- 82.2007.8.26.0000, RELATOR: FERNANDES LOBO, DATA DE JULGAMENTO: 26/01/2012, 22ª CÂMARA DE DIREITO PRIVADO, DATA DE PUBLICAÇÃO: 10/02/2012).

EMBARGOS DE TERCEIRO. PENHORA DE VEÍCULO. ALEGAÇÃO DE PROPRIEDADE. SE O AUTOMÓVEL FOI PENHORADO QUANDO ESTAVA NA POSSE DO EXECUTADO, E SE A PROPRIEDADE DOS BENS MÓVEIS SE TRANSFERE PELA TRADIÇÃO (ART. 1226 DO CC), PRESUME-SE QUE O EXECUTADO É O PROPRIETÁRIO DO BEM. É INSUFICIENTE A CERTIDÃO DE REGISTRO DO DETRAN, POIS A PRESUNÇÃO DE PROPRIEDADE REFLETIDA NO REFERIDO REGISTRO É RELATIVA, SENDO PASSÍVEL DE AFASTAMENTO ATRAVÉS DE PROVA DA POSSE. CASO EM QUE A EMBARGANTE NÃO LOGROU PROVAR QUE DETÉM A POSSE E A PROPRIEDADE DO VEICULO, INVIABILIZANDO O CANCELAMENTO DA PENHORA. APELAÇÃO IMPROVIDA. (APELAÇÃO CVEL Nº 70045851706, DECIMA PRIMIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: LUIZ ROBERTO IMPERATORE DE ASSIS BRASIL, JULGADO EM 21/03/2012, DIÁRIO DA JUSTIÇA DO DIA 30/03/2012)

Logo, diante da ausência de prova de turbacão na posse de bem do embargante, merece ser mantida a penhora sobre este. iii - dispositivo pelas razões expostas, rejeito os embargos de terceiro, mantendo a penhora realizada às folhas 111 dos autos em apenso (Autos nº 11.646/02).

(....)

De Rio Verde para Santa Helena de Goiás, 03 de agosto de 2012,
RICARDO LUIZ NICOLI
Juiz de Direito em Auxilio (Grifado)

¹⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS, processo nº 222813-95.2008.8.09.0142 (200802228130), Autos NR.: 271, Natureza: execução. Disponível para consulta no link <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/40346894/djgo-secao-iii-10-09-2012-pg-1324>(Acesso dia 16/114/2017)

2. POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA FORMA LEGAL DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE DE AERONAVE ESTIPULADA PELO CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS REGULATÓRIOS MAIS RELEVANTES.

A Agência Nacional de Aviação Civil possui regra própria e atualizada com os procedimentos para o desenvolvimento de Atos Normativos Finalísticos, Isenções, Níveis Equivalentes de Segurança e Condições Especiais pelas áreas finalísticas da Agência na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 107, de 21 de outubro de 2016¹⁸, a presente proposta de alteração da Norma do Registro – Resolução ANAC nº 293/2013 - deve ser conformada às suas diretrizes básicas internas, enquanto não externalizada no Congresso Nacional a alteração do CBAer sobre o tema.

Por outro lado, e sabido que a regulamentação sobre a AIR - Análise de Impacto Regulatório no Brasil ainda é incipiente, mas houve avanços nesses últimos anos. A base dos

¹⁸ ANAC – AGENCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 107 DE 21/10/2016** entrou em vigor dia 23 de janeiro de 2017 e encontra-se disponível no link: http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2016/instrucao-normativa-no-107/@@display-file/arquivo_norma/IN2016-0107%20-%20Retificada.pdf (acessado dia 16/11/2017). Em suma esta Instrução Normativa nº 107: “ a) *Determina diretrizes a serem observadas na elaboração de atos normativos ao consolidar melhores práticas normativas e administrativas; b) Destaca a etapa de “estudos” no início do processo de elaboração do normativo, para a ampla discussão do tema ainda na fase anterior à elaboração da norma, com o levantamento de informações, das formas de participação social, dentre outros; c) Determina mecanismos de melhoria da qualidade normativa adotados pela ANAC, tais como: avaliação crítica dos atos normativos através das “Análises de Impacto Regulatório”, do acompanhamento por meio de indicadores e controles; d) Estabelece o “Comitê da Qualidade Normativa” com a função de propor boas práticas para o processo regulatório, bem como alterações nos normativos que versam sobre este tema, valendo-se, principalmente, das avaliações críticas das “Análises de Impacto Regulatório”, dos controles e indicadores e de contribuições e recomendações internas e externas; e e) Destaca a importância da participação social no processo normativo, orientando as áreas técnicas à sua promoção ao indicar os momentos nos quais a sociedade pode participar e, exemplificativamente, listando mecanismos a serem utilizados.”*

estudos, modelos e técnicas de AIR se aporta nos estudos e trabalhos especializados estrangeiros, a exemplo dos manuais de AIR editado pelos governos do Canadá¹⁹, Austrália²⁰ e Inglaterra²¹.

Na ANAC, a Análise de Impacto Regulatório está regulada na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 61, DE 3 DE JULHO DE 2012²², que estabelece os requisitos mínimos a serem observados para realização de análise preliminar das proposições de atos normativos e decisórios no âmbito da Agência. Este é o instrumento normativo que servirá como base da AIR neste trabalho, junto outros estudos feitos pela própria ANAC²³.

Outras Agências Reguladoras já possuem manuais de Análise de Impacto Regulatório para a produção de suas normas, como a ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre²⁴ e ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária que está em fase de construção do manual objeto da Consulta Pública 001/2017, com prazo para contribuições até dia 17 de novembro de 2017²⁵. Todas possuem especificidades, mas possuem um núcleo básico orientativo de AIR.

¹⁹ CANADÁ – Treasury Board of Canada Secretariat RIAS **WRITER’S GUIDE 2009**. This document is available on the Treasury Board of Canada Secretariat website at <http://www.tbs-sct.gc.ca>, disponível no link: <https://www.tbs-sct.gc.ca/rtrap-parfa/riawg-grrier/riawg-grrier-eng.pdf>

²⁰ AUSTRÁLIA - **REGULATORY IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES** for Western Australia (Guidelines), Updated July 2010. National Regulatory System available on the National Regulatory System – Community Housing website www.nrsch.gov.au.

Informa o documento que: “ *The State Government has supported agencies and the Regulatory Gatekeeping Unit (RGU) to further Western Australia’s efforts in effectively and efficiently targeting burdensome regulation. Commencement , the RIA requirements in these guidelines apply: • from 1 December 2009, to all regulatory proposals submitted to the Cabinet for consideration; • from 1 June 2010, to most forms of subordinate legislation enacted by submission to the Governor in Executive Council; and • from 1 June 2011, to the ‘remaining forms of subordinate legislation’ and quasi regulatory instruments.*

The Regulatory Gatekeeping Unit (RGU) has been established by the Government within the Department of Treasury and Finance to advise on, administer and support the Regulatory Impact Assessment (RIA) process. Support material is available on the Department of Treasury and Finance website (DTF website) to provide further context and guidance”

²¹ INGLATERRA – DEPARTAMENT FOR BUSINESS INNVATION & SKILLS, **BETTER REGULATION FRAMEWORK MANUAL, Pratical Guidance for UK Government Officials, MARCH 2015**.

Download disponível no link: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583871/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf. Acesso em 17/11/2017.

²²BRASIL. ANAC- Agência Nacional de Aviação Civil. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 61, DE 3 DE JULHO DE 2012**, que estabelece os procedimentos gerais para realização de análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios no âmbito da ANAC e dá outras providências. Publicada no Boletim de Pessoal e Serviço – BPS v. 7, nº 26, S2 (Edição Suplementar), de 5 de julho de 2012

²³ BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL-ANAC, BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO-BID. **Análise de Impacto Regulatório dos Acordos de Serviços Aéreos do Brasil**. 2017. Estudo disponível na página da ANAC na internet, link: https://www.anac.gov.br/noticias/2017/anac-lanca-o-estudo-analise-de-impacto-regulatorio-dos-acordos-de-servicos-aereos-do-brasil-asas/estudo-de-air-dos-asas_web4.pdf/view . Visualizado dia 03/09/2017

²⁴ BRASIL – ANTT – **Agencia Nacional de Transporte Terrestre, MANUAL DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**, 2ª Edição, Brasília, 2016, disponível no link: <file:///C:/Users/Casa/Downloads/manual%20de%20air%20-%20n%C3%ADvel%201.pdf>. Acesso dia 16/11/2017.

²⁵BRASIL – ANVISA - **Agência Nacional de Vigilância Sanitária. DIRETRIZES GERIASI E DGUIA DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)**, colocado em consulta pública o texto inicial disponível no link:

Também está em andamento na Presidência da República a iniciativa de criação de um documento – guia ou manual – de âmbito nacional para análise de impacto regulatório AIR (Diretrizes Gerais AIR) e de um Guia Orientativo para elaboração de AIR (Guia AIR), colocado em consulta pública recentemente pela Casa Civil²⁶, com a seguinte justificativa:

A AIR é ferramenta de apoio ao processo decisório reconhecida internacionalmente e que pode ser definida como o exame dos custos e benefícios prováveis decorrentes de novas normas ou de alterações em normas já existentes. Trata-se de instrumento formal de explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis para resolvê-los, análise das vantagens e desvantagens e comparação destas opções, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empírico.

(...)

A realização da AIR logo no início do processo normativo, ainda durante a definição do problema a ser resolvido, foi percebida como fator crucial para a adequada institucionalização e efetiva implementação; Em todas as Agências há orientação ou previsão normativa nesse sentido, mas a apresentação da AIR só é exigida no momento da consulta ou audiência pública ou no momento de apresentação da proposta à Diretoria Colegiada, o que pode facilitar sua realização muito tardiamente no processo normativo ou sua utilização apenas como justificativa para decisões regulatórias já tomadas.

Ainda que o texto apresentado pela Casa Civil com as Diretrizes Gerais e o Roteiro Analítico Sugerido para a realização de AIR não seja oficial, sua redação é de fácil compreensão, podendo servir de base para interpretação da Instrução Normativa da ANAC que disciplina a análise de impacto regulatório no âmbito da Agência.

Assim, considerando a problemática demonstrada nos tópicos anteriores, ao se fazer uma análise fático-jurídico do ato de registro do título praticado pelo Registro Aeronáutico Brasileiro – constitutivo da propriedade de aeronave, verifica-se neste estudo que a melhor solução para a ANAC é aplicar os institutos de direito civil privado a forma como prevista no Código Civil de 2002, a exemplo da propriedade e a posse de bem móvel, que possuem definição e delimitação

<http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/consulta-publica/consulta-publica-001-2017/anexo-v-guia-air.pdf>. Acesso dia 17/11/2017.

²⁶BRASIL – Presidência Da República. Casa Civil. Assessoria Especial da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **NOTA TÉCNICA Nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR, Processo 00023.001174/2017-88 9**, SEI nº 0298638. **Diz a Nota Técnica:** “Considerando que o PL das Agências, base legal a lastrear a edição de decreto regulamentando a AIR, não teve sua tramitação legislativa concluída, mas que houve substantiva discussão técnica a respeito das diretrizes gerais para a AIR e também sobre o Guia Orientativo para Elaboração de AIR – Guia de AIR[27], optou-se por transformar a minuta de decreto - elaborada no âmbito do Grupo AIR no documento Diretrizes Gerais e Roteiro Analítico Sugerido para a Realização de Análise de Impacto Regulatório – Diretrizes Gerais AIR. Adicionalmente, foi sugerida a abertura de consulta pública sobre os temas, a fim de colher manifestações da sociedade em geral sobre ambos os documentos, com o objetivo de aprimorá-los.

(....) Não existe no Brasil um programa articulado de melhoria regulatória, mas o governo vem adotando, desde 2003, uma série de medidas que se situam na linha da tendência internacional já mencionada. Tais iniciativas se consubstanciam, sem dúvida, em ações de melhoria regulatória e cabe destacar as seguintes: a) criação, em 2003, do Grupo de Trabalho Interministerial (GT Interministerial) com a finalidade de avaliar o papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, que culminou com o envio ao Congresso do Projeto de Lei no 3.337/2004[12], o qual dispunha sobre a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras; b) estabelecimento, em 2007, do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG); e c) Revisão Interpares do Sistema Regulatório Brasileiro conduzida pela OCDE, em 2007”.

na referida Lei Civil, reservando-se à Agência a regulação dos temas aeronáuticos ou finalísticos por natureza.

A eventual alteração normativa dar-se-ia na RESOLUÇÃO ANAC nº 293/2013, que disciplina as competências e procedimentos do Registro Aeronáutico Brasileiro, com fundamento na Lei de Criação da ANAC, nº 11.182/20, art. 8º, incisos XVIII e XLVI, que assim dispõe:

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:

(...)

XVIII – administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei

Os artigos 2º, inciso IX, 24, § 1º e 25 da RESOLUÇÃO ANAC nº 293/2013 disciplinam os artigos 115 e 116 do Código Brasileiro de Aeronáutica.

Se a alteração fosse feita diretamente no texto do CBAer, que está sendo revisto no Congresso Nacional, a propriedade de aeronave constaria do artigo 115 com a seguinte redação:

“Art. 115. Adquire-se a propriedade da aeronave na forma prevista pelo Código Civil para aquisição dos bens móveis. Parágrafo único: Na transferência da aeronave estão sempre compreendidos, salvo cláusula expressa em contrário, os motores, equipamentos e instalações internas”.

Outra forma mais rápida de fazer a mudança normativa, é alterar o texto dos artigos 2º, IX; 24, § 1º e 25, inciso I, da Resolução 293/2013 que disciplina o Registro Aeronáutico, da seguinte forma:

Art. 2º **São atividades do RAB, no que se refere a aeronaves civis:** I - fazer registro de aeronave; II - conceder e controlar marcas de nacionalidade e matrícula; III - emitir certificado de matrícula; IV - emitir certificado de aeronavegabilidade; V - emitir certificado de marca experimental; VI - emitir Certificado Provisório de Registro e Licenciamento em favor da instituição à qual tenha sido judicialmente deferido o uso, nos termos da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006; VII - prenotar documentos; VIII - promover o cadastramento geral de aeronaves e dos respectivos proprietários ou exploradores; **IX - reconhecer a aquisição do domínio na transferência de aeronave;** X - averbar comunicação de venda da aeronave remetida pelo vendedor; XI - averbar Declaração de Extravio emitida pelo proprietário ou operador; XII - reconhecer os direitos reais de gozo e garantia sobre aeronaves ou seus componentes; XIII - inscrever projetos de construção ou contratos de construção de aeronave; XIV - inscrever títulos, instrumentos ou documentos em que se institua, reconheça, transfira, modifique ou extinga o domínio ou os demais direitos reais sobre aeronave, como hipoteca, alienação fiduciária, anticrese, créditos privilegiados, adjudicações, arrematações e permutas;

Art. 24. **O registro no RAB** dos atos, contratos e sentenças em que se institua, reconheça, transfira, modifique ou extinga direitos sobre aeronaves **é declaratório** e confere-lhes eficácia perante terceiros, exceto nos casos previstos pelo CBAer.

§ 1º **Apenas a inscrição no RAB dos títulos translativos da propriedade de aeronave, por ato entre vivos, transfere seu domínio.**

§ 2º A alienação fiduciária só tem validade e eficácia após a inscrição no RAB. § 3º A hipoteca de aeronave só se constitui pela inscrição do contrato no RAB.

Art. 25. **Considera-se transferida a propriedade da aeronave por ato entre vivos a partir da: I - data do protocolo do requerimento;** ou II - data em que o requerente completar a instrução do processo

sobrestado pelo RAB, quando o cumprimento das exigências formuladas ocorrer além do prazo previsto na Seção I do Capítulo IX. (grifado)

Todas os demais dispositivos que tratam sobre o tema ficariam revogados

Com essa mudança, o instituto da tradição se tornaria a regra básica nas formas de aquisição da propriedade de aeronave, a exemplo do que já acontece hoje com os veículos automotores.

Ademais, a própria Resolução do RAB afirma no caput do artigo 24 de que o registro no RAB é declaratório, conforme se verifica na transcrição acima.

Cumprе ressaltar que essa alteração proposta não afasta a necessidade de manter o ato de registro do título translativo no Registro Aeronáutico Brasileiro para efeito de matrícula, publicidade, cadastramento e emissão e validação dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade para as aeronaves brasileiras, assim como já ocorre com os registros de veículos feitos pelos DETRANs do Brasil e com as aeronaves americanas registradas pelo *Federal Aviation Administration-FAA*, órgão de aviação civil dos EUA – Estados Unidos.

Assim, passa a prevalecer o entendimento que o ato de registro do título no RAB deixa de ser constitutivo e passa a ser declaratório de propriedade da aeronave. Eventual desídia dos regulados em manter atualizado o cadastro da aeronave, não impede a responsabilização de pessoas que estejam no exercício de qualquer atividade regulada pela Agência, seja como proprietário, seja como operador da aeronave.

Por outro lado, ainda que não se busque esgotar o tema, esta proposta de alteração da Norma do RAB merece uma **análise previa e simplificada do impacto regulatório** na Agência Nacional de Aviação Civil, para se chegar a uma conclusão mais realística possível neste estudo.

A ANAC, com o objetivo de promover a prática da realização de estudos que fortaleçam a legitimidade e a capacidade regulatória da Agência, editou a INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 61, DE 3 DE JULHO DE 2012²⁷, que estabelece os requisitos mínimos a ser observados para realização de análise preliminar das proposições de atos normativos e decisórios no âmbito da ANAC. Diz a Norma Interna da ANAC, *in verbis*:

Art. 2º Compete à Superintendência de Planejamento Institucional - SPI a elaboração e a atualização **de formulário específico que deverá ser preenchido pelas unidades organizacionais** quando da proposição de resoluções e de concessão de isenções de cumprimento de requisitos técnicos, que acompanhará as notas técnicas.

²⁷Brasil. Agência Nacional de Aviação Civil. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 61, DE 3 DE JULHO DE 2012**, que estabelece os procedimentos gerais para realização de análise preliminar para proposição de atos normativos e decisórios no âmbito da ANAC e dá outras providências. Publicada no Boletim de Pessoal e Serviço – BPS v. 7, nº 26, S2 (Edição Suplementar), de 5 de julho de 2012.

§ 1º O formulário de que trata o caput tem por objetivos:

- I - auxiliar a Diretoria na tomada de decisão quanto à edição de atos normativos e decisórios;
- II - contribuir para a padronização dos procedimentos de normatização no âmbito das diversas áreas da Agência;
- III - suscitar as discussões de Análise de Impacto Regulatório no âmbito da atividade de regulação desempenhada pelas Superintendências finalísticas;
- IV - documentar outras opções consideradas quando da edição de um ato normativo e decisório;
- V - explicitar qual problema pretende-se solucionar com a normatização; e
- VI - construir um histórico acerca da origem da demanda e da natureza do processo normativo.

§ 2º Por ocasião da proposição de instruções normativas, o preenchimento do formulário é considerado prática recomendada pela Diretoria.

§ 3º O formulário deverá constar do processo quando da apreciação pela Procuradoria e pela Diretoria, bem como ser apresentado nas consultas ou audiências públicas realizadas acerca do tema nele apresentado.

§ 4º Havendo qualquer fato que torne necessária a revisão das notas técnicas apresentadas e/ou a minuta de ato proposta, uma nova versão do formulário deverá ser incorporada ao correspondente processo de forma a refletir a nova proposta.

Art. 3º A SPI, na elaboração e atualização do formulário específico, deve fazer constar, no mínimo:

- I - a descrição: a) qualitativa e, se possível, quantitativa dos custos do ato; b) qualitativa e, se possível, quantitativa dos benefícios do ato; c) do problema, atual ou futuro, que se pretende solucionar com a edição do regulamento; d) de como será feita a implantação e o acompanhamento do ato normativo; e) de como se dará o processo de fiscalização do ato normativo; f) dos possíveis efeitos do ato proposto nos entes regulados pela ANAC;
- II - a indicação: a) de dispositivos legais que autorizam a ANAC a regulamentar o assunto; b) de áreas da Agência, além das proponentes, impactadas pela edição do regulamento proposto e posicionamento das mesmas acerca desses impactos; c) de alternativas analisadas para a solução do problema; d) de vigência de normas correlatas ao assunto no Brasil; e) de existência de outros órgãos ou entidades afetados com a edição do ato;
- IV - a experiência de outros países que já regulamentaram o assunto abordado;
- V - a explicação de como o ato proposto resolverá o problema que se busca solucionar. (....)”

Sendo assim, enquanto não editado o instrumento normativo federal sobre a Análise de Impacto Regulatório uniforme para todas as Agências Reguladoras, a análise superficial dos eventuais impactos regulatórios da alteração do Código Brasileiro de Aeronáutica na forma proposta acima, adotar-se-á, como anexo deste artigo, o FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO indicado pela ANAC na Instrução Normativa da ANAC de nº 61/2012 como instrumento analítico dos eventuais impactos causados pela alteração da forma legal de aquisição da propriedade de aeronave.

CONCLUSÃO

Nota-se pelos fatos relatados acima que o entendimento atual existente no RAB e na comunidade aeronáutica - sobre o que dispõe o artigo 115 do Código Brasileiro de Aeronáutica de 1986, que afirma que a transferência da propriedade da aeronave somente é constituída pela inscrição do título translativo de propriedade no Registro Aeronáutico Brasileiro e à partir da data do protocolo do documento na ANAC, segundo a Resolução ANAC 293/2013 - não coaduna mais com a realidade dos negócios jurídicos entabulados mundialmente com aeronaves, bens móveis por natureza e por disposição legal do próprio CBAer.

O Código Civil de 2002 avançou e instituiu no artigo 1.226 a *tradição* como o instrumento que gera a transferência de propriedade dos bens móveis, ou seja, se não houver disposição em contrário no contrato, o adquirente se torna proprietário do bem a partir do momento que recebe a coisa, independentemente de registro do título nos órgãos de cadastro, a exemplo dos automóveis no DETRAN. A partir deste momento, tem-se direitos e obrigações sobre o bem.

A Legislação Aeronáutica, seja o CBAer ou as normas regulamentares da ANAC, precisa se atualizar para adotar expressamente esta sistemática trazida pela Lei Civil como forma de mitigar os reais problemas gerados pela desídia das partes que celebram negócios jurídicos com aeronave, sem levar o título a registro no RAB. Ora, se é o ato de registro do título translativo que “constitui” a propriedade de aeronave, ele não existindo, não há propriedade capaz de gerar o exercício de direitos e deveres sobre a aeronave adquirida. E ainda, se não há atualização no registro dos Títulos, não há confiabilidade nas informações desatualizadas do RAB/ANAC.

Isso fica mais agravado nos casos de acidentes aéreos ou ocultação de patrimônio, quando se descobre que os reais titulares pela propriedade da aeronave não coincidem com àqueles registrados no RAB. Impossível a ANAC tomar conhecimento de todas as transações comerciais que envolvem a propriedade de aeronave realizadas no Brasil.

Pode-se verificar no Formulário anexo uma análise previa e simplificada do impacto regulatório desta proposta de alteração do Código Aeronáutico Brasileiro (Lei Federal nº 7.565/1986) e da regulamentação infra legal da Agência, para que nelas se adote a tradição da Lei Civil como forma de aquisição da propriedade de aeronave, tendo em conta que esta mudança trará ganhos jurídicos e sociais para a Agência Nacional de Aviação Civil e para a comunidade aeronáutica com um todo, principalmente pela transparência, eficiência e segurança jurídica geradas nas relações negociais e nos atos de registro praticados pelo Registro Aeronáutico Brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL-ANAC, BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO-BID. **ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DOS ACORDOS DE SERVIÇOS AÉREOS DO BRASIL**. 2017. Estudo disponível na página da ANAC na internet, link: https://www.anac.gov.br/noticias/2017/anac-lanca-o-estudo-analise-de-impacto-regulatorio-dos-acordos-de-servicos-aereos-do-brasil-asas/estudo-de-air-dos-asas_web4.pdf/view . Visualizado dia 03/09/2017.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL-ANAC. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 61 DE 03 DE JULHO DE 2013**. Publicada no Boletim de Pessoal e Serviço – BPS v. 7, nº 26, S2 (Edição Suplementar), de 5 de julho de 2012. Disponível na página da ANAC na internet, link: http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2012/instrucao-normativa-no-061-de-03-07-2012/@@display-file/arquivo_norma/IN2012-0061.pdf. (Acesso dia 03/09/2017).

BRASIL – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. **Manual de Análise de Impacto Regulatório - 2016**. 2ª Edição: Brasília. Agência Nacional de Transportes Terrestres. 2016.

SABATOVSKI, Emílio; FONTOURA, Iara P. **CODIGO BRASILEIRO DE AERONAUTICA**. 6ª edição: Juruá, 2015.

BRASIL. **RESOLUÇÃO/ANAC Nº 293 DE 19 DE NOVEMBRO DE 2013**, disponível no site: [2013http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-293-de-19-11-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0293.pdf](http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-293-de-19-11-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0293.pdf) (Acesso dia 02/09/2017)

BRASIL. SENADO FEDERAL – **ATS 11/2015 que instituiu a COMISSÃO DE ESPECIALISTAS DE REFORMA DO CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA**. Disponível no site: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/397bfe9b-904b-4f82-820b-e24c8e939fb1> (Acesso dia 02/09/2017)

MACEDO, Sueli Martins de; LEMOS, Fabio Kruschewsky. **O Registro Aeronáutico Brasileiro: Reflexões sobre modernização administrativa e princípios constitucionais**. 2010. Visualizado na página da internet dia 02/09/2017 no site: <https://www.pilotopolicial.com.br/o-registro-aeronautico-brasileiro-reflexoes-sobre-modernizacao-administrativa-e-principios-constitucionais/>

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**.

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 7.565/1986**, que instituiu o CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA. 1986, publicada no Diário Oficial da União dia 20/12/1986 e retificada dia 30/12/1986, disponível no site: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7565.htm,

BRASIL. **LEI FEDERAL Nº 10.406 DE 10 DE JANEIRO DE 2002**, que instituiu o Código Civil brasileiro, disponível no site: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso dia 02/09/2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **CURSO DE DIREITO CIVIL – DIREITOS REAIS**. 13ª edição – Conforme Novo CPC. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2017

G1 – O PORTAL DE NOTÍCIAS – Matéria Jornalística publicada dia 21/08/2014 22h39 - Atualizado em 22/08/2014 08h20: “ **Propriedade de aeronave usada por Campos gera impasse**, disponível no link: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/08/proprietario-da-aeronave-usada-por-campos-segue-sem-ser-identificado.html>)(Acesso dia 16/11/2017)

EBC AGENCIA BRASIL - Matéria Jornalística publicada dia 31/01/2017 10h25 na: “**PF investiga donos de avião envolvido no acidente de Eduardo Campos**”, disponível no link: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-01/pf-investiga-donos-de-aviao-envolvido-no-acidente-de-eduardo-campos> (Acesso dia 16/11/2017)

ANAC – AGENCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - **RESOLUÇÃO/ANAC Nº 293 DE 19 DE NOVEMBRO DE 2013**, disponível no site: [2013http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-293-de-19-11-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0293.pdf](http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-293-de-19-11-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0293.pdf)

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS, **PROCESSO Nº 222813-95.2008.8.09.0142 (200802228130)**, Autos NR.: 271, Natureza: execução. Disponível para consulta no link <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/40346894/djgo-secao-iii-10-09-2012-pg-1324>(Acesso dia 16/11/2017)

ANAC – AGENCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 107 DE 21/10/2016** entrou em vigor dia 23 de janeiro de 2017 e encontra-se disponível no link: http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/instrucoes-normativas/instrucoes-normativas-2016/instrucao-normativa-no-107/@@display-file/arquivo_norma/IN2016-0107%20-%20Retificada.pdf (Acesso dia 16/11/2017).

BRASIL – ANTT – **Agencia Nacional de Transporte Terrestre, MANUAL DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO**, 2ª Edição, Brasília, 2016, disponível no link: <file:///C:/Users/Casa/Downloads/manual%20de%20air%20-%20n%C3%ADvel%201.pdf>. Acesso dia 16/11/2017.

BRASIL – ANVISA - **Agência Nacional de Vigilância Sanitária. DIRETRIZES GERIASI E GUIA DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)**, colocado em consulta pública o texto inicial disponível no link: <http://www.regulacao.gov.br/agenciasreguladoras/consulta-publica/consulta-publica-001-2017/anexo-v-guia-air.pdf>. Acesso dia 17/11/2017.

BRASIL – Presidência Da República. Casa Civil. Assessoria Especial da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais. **NOTA TÉCNICA Nº 4/2017/AESP/SAG/CC-PR, Processo 00023.001174/2017-88 9, SEI nº 0298638.**

ANEXO



FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:		Unidade Responsável (Sigla):		GTPN/SAR
Assunto do normativo:	Alteração sobre a forma de aquisição da propriedade de aeronave prevista atualmente no Artigo 115 do Código Brasileiro de Aeronáutica			
Tipo de ato normativo:	Novo		Revisão	Adequação Legal, em função do art. 8º, XVIII, da Lei da ANAC
Origem da demanda:	Interna (Superintendência.)		Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas)	

1) Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar

PROBLEMAS:

1 – O artigo 115 do CBAer-Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei 5757/1986, instituiu no inciso VI que se adquire a propriedade de aeronave “ *por inscrição do título de transferência no Registro Aeronáutico Brasileiro*”. Com esta redação normativa, gerou-se o entendimento no Registro Aeronáutico Brasileiro e fora dele de que o ato de registro do título translativo de propriedade no RAB é constitutivo. Assim, enquanto não levado e registrado o título ou recibo no RAB não há a transferência da propriedade da aeronave para fins de exercício de direitos e deveres sobre o bem móvel. Ao definir quem é o proprietário da aeronave, dispôs o CBAer no artigo 116 que: “*Considera-se proprietário da aeronave a pessoa natural ou jurídica que a tiver: (...) V - inscrito em seu nome no Registro Aeronáutico Brasileiro, consoante instrumento público ou particular, judicial ou extrajudicial (artigo 115, IV)*”. Este texto normativo restringe a titularidade pela propriedade de aeronave a pessoa que consta seu nome inscrito no RAB.

2 - Esta forma de aquisição da propriedade de aeronave através do ato formal de registro no RAB gera problemas nos efeitos práticos da aplicação da Norma Especializada – CBAer, que por exigir prévio registro do título translativo para conferir a propriedade da aeronave, retarda o momento da caracterização da efetiva transferência/entrega do bem, criando uma insegurança jurídica relevante diante da real desídia dos proprietários e operadores em manter atualizados os registros sobre os bens de sua titularidade. Os registros tardios dos títulos no RAB falseiam a realidade sobre a titularidade e operação da aeronave transacionada à revelia da ANAC. Isso é agravado pela disposição do CBAer que indica que o marco temporal inicial da transferência é a data de protocolo do título translativo na Agência. Assim, o período de desídia imputado ao vendedor e ao adquirente da aeronave se torna um problema para a Agência no monitoramento fiscalizatório e na garantia contínua da segurança operacional da aviação civil brasileira. Não se sabe a partir de quando a aeronave realmente passou a ser da titularidade do adquirente, que geralmente passa a operá-la imediatamente. Isso dificulta as ações da ANAC para alcançar determinados sujeitos na atividade ilícita com aeronave. Tanto é assim que a Agência está em fase de construção e modernização o modelo sancionatório e fiscalizatório. O Objetivo é conferir novos contornos para o processo de fiscalização da ANAC previsto na Resolução nº 25 – Res. 25/2008, de 25 de abril de 2008, e na Instrução Normativa nº 8 – IN 08/2008, de 6 de junho de 2008.

3 - Como o **Registro Aeronáutico Brasileiro** é regido *peelo princípio da instância*, ou seja, age mediante solicitação do regulado, salvo nos casos de conhecimento de fatos que exijam sua atuação preventiva ou repressiva de ofício, impossível acompanhar e conhecer todas as transações feitas no país com as aeronaves brasileiras. A função principal do RAB é constituir - ou declarar- o direito real, através da inscrição do título translativo da propriedade de aeronave, dotando as relações jurídicas entabuladas

pelas partes de segurança, transparência e publicidade registral *erga omnes*. As competências do RAB estão elencadas no art. 72 do CBAer. O não registro do título translativo pelo adquirente e a não comunicação de venda pelo vendedor no RAB no prazo de 30 dias após a celebração do negócio jurídico (artigos 29 e 30 da Resolução ANAC nº 293/2013) transcende às competências da ANAC sobre o direito de propriedade bem móvel e acaba afetando a transparência da atividade econômica do setor e a eficiência do ato de registro feito pela ANAC, bem como interfere nas ações de fiscalização da Agência e da Aeronáutica, gerando insegurança jurídica nas relações sociais e comerciais, além de afetar a segurança da aviação civil como um todo, principalmente quando os titulares de fato não coincidem com as pessoas registradas. E isso é muito agravado quando não se consegue identificar os reais proprietários ou operadores responsáveis pela aeronave quando há danos causados a pessoas e coisas por acidente aéreo.

2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.

Para cada problema ora elencado serão apresentadas pelo menos duas alternativas

Problema 1

Alternativa 1.1 – Que a ANAC faça regulamentação do texto do CBAer via alteração da Resolução 293/2013;

Alternativa 1.2 – Que a ANAC proponha a alteração dos textos dos artigos 115 e 116 do CBAer via participação direta no processo legislativo através de seus representantes;

Considerando que a ANAC está revendo seu arcabouço normativo de *enforcement* para atender a realidade crescente da aviação civil brasileira e que o Código Brasileiro de Aeronáutica está passando por revisão no Congresso Nacional, o momento parece oportuno para que a Agência proponha a alteração da forma de aquisição da propriedade de aeronave junto ao Congresso Nacional.

Problema 2

Alternativa 2.1 – Que o ato de registro do Título Translativo no RAB continue tendo natureza constitutiva da propriedade de aeronave, a partir da data do protocolo do documento na ANAC;

Alternativa 2.2 – Que ao ato de registro do Título no RAB passe a ter natureza declaratória e a propriedade da aeronave seja adquirida pela tradição prevista no art. 1226 do Código Civil.

A melhor opção para a ANAC, na atualidade, é a alternativa 2.2 - Que ao ato de registro do Título no RAB passe a ter natureza declaratória da propriedade de aeronave, assim como é o ato de registro do automóvel no DETRAN. A propriedade da aeronave não seria conferida pelo RAB, mas pela tradição (ou entrega) da aeronave ao adquirente no momento estipulado pelas partes no negócio jurídico entabulado. Com isso a ANAC foca suas ações de fiscalização e regulamentação nas pessoas ou entes que exerçam a atividade regulada pela Agência, independentemente da titularidade formal existente no RAB, pois há que se considerar que muitos dos adquirentes de aeronaves não trazem a registro o Título no prazo normativo imposto pela ANAC (art. 29 e 30 da Resolução 293/2013). Com isso a ANAC deixa de interferir na constituição do direito dominial das aeronaves, deixando para a Lei Civil a competência de dizer o direito real sobre a propriedade sobre bem móvel – a aeronave e foca suas ações na modernização e confiabilidade de seus cadastros.

Problema 3

Alternativa 3.1 – Que o RAB continue conferindo a propriedade da aeronave a partir da data do protocolo do documento na ANAC;

Alternativa 3.2 – Que os atos de registro praticados pelo RAB considerem o momento estipulado pelas partes no negócio jurídico entabulado como referência para a transferência da aeronave.

A melhor alternativa é a 3.2. O cadastramento das aeronaves brasileiras e de seus titulares quanto a propriedade e a operação do bem é fundamental para munir todo o Sistema de Aviação Civil de elementos e dados utilizados pelas autoridades brasileiras e até estrangeiras, no monitoramento da regularidade técnica e das operações das aeronaves nacionais ou nacionalizadas. É fundamental que o RAB considerem o momento estipulado pelas partes no negócio jurídico entabulado como referência para a transferência da aeronave e foque sua atuação na implementação de formas de atualização cadastral mais modernas e menos burocráticas, delegando ao regulado a tarefa de alimentar seus dados cadastrais mediante compromisso de veracidade e responsabilidade pelas informações prestadas. A atuação fiscalizatória da Agência, na sua competência precípua de garantir a segurança da aviação civil brasileira, deve transcender as formalizações conferidas pelo RAB ao proprietário e operador registrados para alcançar e fazer cumprir seus regulamentos, àqueles que de fato exercem as atividades reguladas

pela Agencia. Ou seja, a atuação da ANAC não deve se ater à forma de aquisição da propriedade de aeronave, mas criar instrumentos de regulação e fiscalização que foque suas ações para fazer com que as pessoas e entes, se valendo dos atributos da propriedade (direitos de usar, gozar, dispor e de sequela do bem móvel), na implementação de ações que alcancem a todos os que estejam exercendo atividade regulada pela ANAC, independentemente dos titulares dos registros que constam no RAB.

3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?

Edição de uma proposta da ANAC para alteração dos artigos 115 e 116 do Código Aeronáutico Brasileiro perante o Congresso Nacional e posteriormente, promover alterações nas disposições dos artigos 2º, inciso IX e 24, § 1º, ambos da Resolução 293/2013 que regulamentam CBAER, para retirar da norma aeronáutica a competência da ANAC conferir direito real – domínio ao ato de registro do título translativo de propriedade de aeronave, fazendo constar que a propriedade da aeronave se adquire pela tradição na forma da Lei Civil - artigo 1267 do Código Civil de 2002. O Código Civil é uma norma mais moderna e disciplina a forma de aquisição da propriedade dos bens móveis com menos formalidade.

4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada?

Não se aplica nesta fase do trabalho, tendo em vista que depende da recepção da proposta de mudança legislativa pela GTPN/SAR.

	Ações	Prazo	Acompanhamento
ANAC			
Regulados			
Outros Órgãos			

5) Quais são os dispositivos legais que autorizam a ANAC a regulamentar o assunto?

Lei 11.182/2005 – artigo 8º, Incisos XVIII e XLVI;
Decreto nº 5.731/2006
Resolução ANAC nº 293/2013
Instrução Normativa ANAC nº 23/2006

6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?

Sim. O ato naturalmente afetará todas as áreas envolvidas no processo de fiscalização e vigilância continuada da Agencia, tendo em vista que toda aeronave brasileira possui titularidade pela sua propriedade, independentemente de estar em condições de ser operada (aeronavegável).

Respeitadas as competências de coordenação institucional da SPI, a SAR pode fazer a proposição de alteração do CBAer perante o Congresso Nacional tanto da Norma Regulamentar (Res. 293/2013) e promover discussões com outras áreas (SPO e SFI, principalmente) sobre os efeitos práticos da mudança de entendimento sobre a natureza jurídica do ato de registro do título translativo de propriedade no RAB, que deixa de ser constitutivo e passa a ser declaratório da propriedade de aeronave.

7) Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma?							
<input type="checkbox"/>	DECEA	<input type="checkbox"/>	Fazendas Públicas	<input type="checkbox"/>	Polícia Federal	<input type="checkbox"/>	Poder Judiciário
<input checked="" type="checkbox"/>	Outros:	A regulamentação é no âmbito externo e interno dos processos de trabalho da ANAC e nos demais órgãos e entidades já seguem as disposições do Código Civil, quanto a forma de aquisição da propriedade de bem móvel, mas isso pode ecoar no Poder Judiciário, no Comando da Aeronáutica e nos Órgãos de Fazenda Pública de todo o país para identificação e responsabilização das pessoas que possuem a propriedade e a operação de fato da aeronave, ainda que não levem o título a registro no RAB .					
Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?							
Não se aplica.							

8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?			
<input type="checkbox"/>	SIM	Quais?	
<input checked="" type="checkbox"/>	NÃO		

9) Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?			
<input checked="" type="checkbox"/>	SIM	Quais?	Código Civil de 2002, artigo 1267
<input type="checkbox"/>	NÃO		

10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.	
<p>Custos administrativos pela construção e apresentação da proposta de alteração do CBAer.</p> <p>Custos de implementação da regulamentação infra legal.</p> <p>Custo da mudança de cultura jurídica quanto à forma de aquisição da propriedade de aeronave diante de eventual resistência interna à mudança de entendimento, pois conferir a propriedade da aeronave representa “poder” da ANAC de dizer/ditar o direito real sobre aeronave por excelência.</p>	

11) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.	
<ul style="list-style-type: none"> - Deixar de ter uma norma específica em colisão com as disposições mais modernas do Código Civil de 2002. - Aplicação da regra geral do Código Civil, incluindo jurisprudências associadas, para configuração da propriedade e posse de aeronave – bem móvel por natureza; - Fixar o entendimento predominante de que a propriedade da aeronave é adquirida no momento da tradição da coisa (entrega/contrato) e não da data do protocolo de registro do título translativo no RAB para o exercício de direitos e deveres sobre a aeronave. - Tornar mais objetiva e transparente a capacidade de identificação dos sujeitos que realmente exercem direitos e deveres sobre as aeronaves que operam; - Tornar o mercado de compra e venda de aeronave mais transparente e eficiente com base na atividade regulada pela ANAC e que é exercida pelo titular do bem; - Legitimar e responsabilizar os verdadeiros proprietários e operadores das aeronaves, de fato ou aparentes, nas ações de fiscalização com foco na punição da atividade ilícita ou irregular que guarde relação com a operação da aeronave; <p>Retira do Registro Aeronáutico Brasileiro o ônus de constituir propriedade/domínio de aeronave, com redução da urgência e criticidade do processo de registro do título translativo de propriedade.</p>	

12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.

	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Empresas de transporte aéreo regular	<p>Redução burocracia do ato de registro dos títulos no RAB;</p> <p>Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002</p> <p>Regularização cadastral na ANAC desvinculada da aquisição da propriedade da aeronave</p> <p>Manter-se vinculada a regra geral do CC/2002 para a aquisição da propriedade da aeronave e de outros bens móveis.</p> <p>Redução do tempo de registro de seus documentos no RAB, sejam quanto a posse ou quanto a propriedade de aeronave e equipamentos</p>	<p>Necessidade de se adaptarem com a nova forma de aquisição da propriedade de aeronave..</p>
Empresas de transporte aéreo não regular	<p>Redução burocracia do ato de registro dos títulos no RAB;</p> <p>Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002</p> <p>Regularização cadastral na ANAC desvinculada da aquisição da propriedade da aeronave</p> <p>Manter-se vinculada a regra geral do CC/2002 para a aquisição da propriedade da aeronave e de outros bens móveis.</p> <p>Redução do tempo de registro de seus documentos no RAB, sejam quanto a posse ou quanto a propriedade de aeronave e equipamentos</p>	
Empresas de serviços aéreos especializados	<p>Redução burocracia do ato de registro dos títulos no RAB;</p> <p>Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002</p> <p>Regularização cadastral na ANAC desvinculada da aquisição da propriedade da aeronave</p> <p>Manter-se vinculada a regra geral do CC/2002 para a aquisição da propriedade da aeronave e de outros bens móveis.</p> <p>Redução do tempo de registro de seus documentos no RAB, sejam quanto a posse ou quanto a propriedade de aeronave e equipamentos</p>	
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo	<p>Redução burocracia do ato de registro dos títulos no RAB;</p> <p>Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002</p> <p>Regularização cadastral na ANAC desvinculada da aquisição da propriedade da aeronave</p> <p>Manter-se vinculada a regra geral do CC/2002 para a aquisição da propriedade da aeronave e de outros bens móveis.</p> <p>Redução do tempo de registro de seus documentos no RAB, sejam quanto a posse ou quanto a propriedade de aeronave e equipamentos</p>	
Operadores de Aeródromos	<p>Redução da situação de conflito existente entre as informações apresentadas pelo operador e as existentes no RAB.</p>	<p>Precisam acompanhar a titularidade da aeronave através de documentos civis apresentados pelo</p>

		proprietário/operador ou declaração do RAB
Fabricantes de Aeronaves	Não se aplica diretamente	Não são afetados diretamente
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos	Não se aplica diretamente	Não são afetados diretamente
Proprietários de aeronaves	Redução burocracia do ato de registro dos títulos no RAB; Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002 Regularização cadastral na ANAC desvinculada da aquisição da propriedade da aeronave. Manter-se vinculados a regra geral do CC/2002 para a aquisição da propriedade da aeronave e de outros bens móveis. Redução do tempo de registro de seus documentos no RAB, sejam quanto a posse ou quanto a propriedade de aeronave e equipamentos	Precisam atualizar a titularidade da aeronave através de documentos civis apresentados ao RAB
Empresas de manutenção aeronáutica	Não se aplica diretamente	Precisam observar a titularidade da aeronave através de documentos civis apresentados ou declaração do RAB
Mecânicos	Não se aplica diretamente	Não são afetados diretamente
Escolas e Centros de Treinamento	Redução burocracia do ato de registro dos títulos no RAB; Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002 Regularização cadastral na ANAC desvinculada da aquisição da propriedade da aeronave Manter-se vinculada a regra geral do CC/2002 para a aquisição da propriedade da aeronave e de outros bens móveis. Redução do tempo de registro de seus documentos no RAB, sejam quanto a posse ou quanto a propriedade de aeronave e equipamentos	Precisam atualizar a titularidade da aeronave através de documentos civis apresentados ao RAB
Tripulantes	Não se aplica diretamente	Não serão afetados diretamente
Passageiros	Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002, em caso de reparação de danos.	Não serão afetados diretamente
Comunidades	Serem beneficiadas pelas formas simplificadas de aquisição da propriedade de bem móvel previstas no CC/2002, em caso de reparação de danos.	Não são afetados diretamente
Meio ambiente	Não se aplica diretamente	Não serão afetados diretamente
Outros Poder Judiciário Estadual e da União, Ministérios Públicos, Procuradorias de Fazenda e Defensorias Públicas	Pautarem suas ações para conferir ou restringir direitos de pessoas que guardem relação com a propriedade e a posse de aeronave nos termos da lei civil – Código Civil 2002; Não dependerem do ato de registro do título translativo de propriedade no RAB para reconhecer ou afastar a titularidade pelos direitos e responsabilidades em relação à aeronave;	A declaração emitida pelo RAB sobre os titulares registrados pode não estar atualizada

Federais e Estaduais (identificar)	<p>Observar que a regularização cadastral da aeronave na ANAC fica desvinculada da aquisição da propriedade do bem;</p> <p>Manter-se vinculados a regra geral do CC/2002 para a aquisição da propriedade da aeronave e de outros bens móveis.</p> <p>Redução do tempo de registro de seus documentos no RAB, sejam quanto a posse ou quanto a propriedade de aeronave e equipamentos</p>	
------------------------------------	--	--

13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.

Monitoramento será realizado na prática, com competências distribuídas entre a Superintendência de Aeronavegabilidade (Registro Aeronáutico Brasileiro e Gerencia de Normas), Assessoria Parlamentar e a Procuradoria Federal junto à ANAC, tanto na elaboração da minuta da proposta de alteração do CBAer, quanto na sua regulamentação interna e aplicação prática, porque esvaziada de conteúdo constitutivo de Direito Real.

Superada a fase de alteração do CBAer, dá-se a atualização correspondente da Resolução 293/2013 que rege as atividades do Registro Aeronáutico Brasileiro.

Servidor Responsável pelo preenchimento

Gerente Responsável

Superintendente