



RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.032050/2020-42

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS - SPO

RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de proposta de alteração do RBAC 135 - "Operações de transporte aéreo público com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de até 19 assentos e capacidade máxima de carga paga de até 3.400 kg (7.500 lb), ou helicópteros", em atendimento à ação nº 7.1 intitulada "Critérios diferenciados para pequenos operadores" do programa Voo Simples^[1], com objetivo de aplicar meios de cumprimento diferenciados para os requisitos, dependendo da complexidade operacional e do porte das empresas.

1.2. O presente processo foi inaugurado em 19/10/2021, com Análise de Impacto Regulatório – AIR^[2], tendo sido pautado na 39ª Reunião Administrativa Eletrônica da Diretoria Colegiada, que ocorreu no período de 22 a 26 de novembro de 2021.

1.3. Em suma, a proposta se baseou principalmente no modelo da autoridade de aviação civil norte americana - FAA, o qual prevê distinção sobre a aplicabilidade de certos requisitos em função do porte e complexidade dos operadores aéreos. Trouxe em seu bojo a divisão do ambiente regulado em 4 grupos de operadores, com regras determinadas para cada um deles e propôs as seguintes características principais:

Grupo D (operador individual), que engloba operadores aéreos com apenas 1 piloto e 1 única aeronave;

Grupo C (operador simples): para aqueles com 1 piloto em comando, até 3 pilotos segundo em comando e 1 única aeronave;

Grupo B (operador básico), para operadores com até 10 pilotos e até 5 aeronaves.

Grupo A (operador padrão), representado por operadores que não se enquadram nos demais grupos.

1.4. Além dos critérios de quantidade máxima de aeronaves e de pilotos, outros parâmetros definem esses novos grupos, como (i) treinamento simplificado, (ii) restrições quanto a autorizações especiais para determinadas operações, (iii) limitação a apenas operações domésticas não regulares e (iv) proibição para realização de manutenção própria, entre outros.

1.5. Em 11/04/2022, mediante sorteio público, o processo foi distribuído para relatoria dessa Diretoria^[3].

1.6. Após detida análise dos documentos apresentados pela área técnica e ampla pesquisa sobre o tema, em 30/09/2022 foi enviado Despacho^[4] à Superintendência de Padrões Operacionais – SPO, com questionamentos sobre a proposta, com o intuito de trazer maior clareza para avaliação das alterações normativas elencadas.

1.7. Em 31/01/2023, a SPO respondeu aos questionamentos desta Diretoria^[5].

1.8. Na sequência, o processo foi incluído na pauta da 3ª Reunião Deliberativa da Diretoria, de 28/02/2023, seguido de sua retirada de pauta, para complementação da análise e discussão.

1.9. Em 03/05/2023, a SPO protocolou nova minuta da IS 119.004^[6], após considerações feitas em reunião de Coordenação no dia 17/04/2023.

É o relatório.

ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

Diretor

[1] Lei nº 14.368, de 14 de junho de 2022 ([link](#)).

[2] Relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR 1 - SEI 6192998.

[3] Despacho ASTEC - SEI 7053137.

[4] Despacho DIR/RBC - SEI 7713764.

[5] Despacho GOAG - SEI 7911315.

[6] Minuta IS 119.004 - SEI 8553162.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 12/05/2023, às 15:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **8286266** e o código CRC **C83148E9**.



VOTO

PROCESSO: 00058.032050/2020-42

RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

VOTO-VISTA

1. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

1.1. Trata-se de processo de Proposta de emenda ao RBAC 135 - Ação 07.01 do Programa Voo Simples.

1.2. Início meu voto, com a devida vênia, apresentando divergência em relação ao voto proferido pelo relator, Diretor Rogério Benevides de Carvalho, por ocasião da 8ª Reunião Deliberativa da Diretoria Colegiada, realizada em 9 de maio de 2023: no meu entendimento, a decisão de aprovar ou não a proposta apresentada pela Superintendência de Padrões Operacionais (SPO) apenas tornar-se-á legítima após a submissão do teor do processo administrativo 00058.032050/2020-42 à discussão pública.

1.3. Em consequência, em que pese concordar com o relator a respeito da existência de oportunidades de melhoria, não enxergo no retorno do processo à área técnica o melhor caminho para a promoção dos aperfeiçoamentos necessários. Isto porque tal opção privaria o debate do recebimento das contribuições, sejam favoráveis ou não, advindas do *know-how*, do profissionalismo e da vivência dos *stakeholders* componentes do sistema de aviação civil brasileiro.

1.4. Mas, a respeito das possíveis oportunidades de melhoria anteriormente mencionadas, para que sejam precisamente delineadas, creio ser imperativo que todas as partes interessadas compreendam a essência do que ora se discute, inclusive o histórico e a natureza das mudanças sugeridas pela SPO quando efetuadas pela *Federal Administration Aviation* (FAA), autoridade que, conforme estabelecido pelos artigos 4º e 5º da Instrução Normativa nº 15, de 20 de novembro de 2008, é uma das referências que podem ser utilizadas pela ANAC na elaboração de seus regulamentos.

1.5. Nessa direção, destaco que as simplificações propostas pertinentes a requisitos de manuais, treinamentos e pessoal de administração requerido para entes certificados segundo o RBAC 119 e cujas operações são regidas pelo RBAC 135 foram implementadas, em seu equivalente norte-americano, o *FAR Part 135*, entre as décadas de 1960 e 1970, tal qual explica documento denominado “*Final Rule; Request for Comments*”, publicado pela FAA em 02 de agosto de 1982, intitulado “*Elimination of Certain Personnel, Manual, and Training Requirements for Corporate One-Pilot Operations and Delegation of Authority for Management Deviation Requests*” (<https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1982-08-02/pdf/FR-1982-08-02.pdf>).

1.6. Todavia, conquanto o *benchmarking* efetuado em relação ao consolidado modelo norte-americano indique potencial de sucesso do conceito no Brasil, reforço a visão de que a regulamentação da aviação civil brasileira não deve se resumir à mera tradução de documentos de outras autoridades de referência, dadas as evidentes diferenças conjunturais entre os ambientes operacional, regulatório, social, demográfico e político de cada país.

1.7. Nesse diapasão, vislumbro cenário propício para que a ANAC agregue aos critérios de porte e complexidade - pilares das simplificações sugeridas pela área técnica e decorrentes de paradigma concebido pela FAA - critérios referentes à teoria que se tornou um dos alicerces da atual forma de regular desta Agência, a Teoria da Responsividade.

1.8. Em decorrência, recomendo que, no prosseguimento dos trabalhos, a SPO estude a inserção de condições para ingresso nos respectivos grupos de certificação propostos, atreladas ao perfil do regulado quanto ao seu desempenho no âmbito do sistema de aviação civil brasileiro. Assim, creio que tais condições possam abarcar, por exemplo, a eventual aderência do ente candidato à certificação às tecnologias de diário de bordo digital, bem como o histórico de conduta dos componentes de seu futuro quadro de pessoal no sistema da aviação civil, englobando infrações cometidas em todo sistema da aviação civil, tanto no âmbito da ANAC como do DECEA nos últimos 2 (dois) anos.

1.9. Apesar de o modelo já estar bem estabelecido em outros países, como dito anteriormente, reafirmo que a proposta de simplificação do processo de certificação é bem-vinda, porém com cautela. Entendo que uma mudança desse vulto seja suficientemente complexa a fim de demandar tempo, e conseqüentemente pessoal, para a sua implantação, gerando uma demanda de trabalho que a Agência precisará se planejar para suportar. Logo, aproveito para expressar a minha preocupação quanto a isso, em especial no tocante à potencial quantidade de adesões ao novo modelo de certificação e conseqüente aumento do volume de processos, o que pode vir a pressionar a área, acarretando um incremento no *lead time* na condução dos seus processos.

1.10. Assim, considero que as mudanças ora propostas devem ser precedidas de ajustes nos processos de trabalho da área, preparo de sistemas e adequado treinamento do corpo técnico para lidar com essa nova realidade. Ressalto, ademais, que as mudanças propostas no que diz respeito à implantação não podem prejudicar os operadores que já estão certificados. Nesse sentido proponho o incremento do período de implantação estrutural para pelo menos 12 meses de *vacatio legis*.

1.11. Feitas essas considerações, retomo a discussão no tocante ao mérito da proposta em questão pontuando a necessidade de cuidadosa ponderação quanto à simplificação da regulação proposta especialmente para os grupos C e D, considerando que tal situação tem o potencial de acarretar comportamentos oportunistas indesejáveis dos regulados, com prejuízos à segurança da atividade em si. Assim, como estratégia de mitigação desse risco, entendo que os operadores que se enquadrarem em especial nesses grupos, devem ser objeto de monitoramento e acompanhamento mais próximos.

1.12. Nesse contexto, considero necessário que a certificação tenha um caráter provisório de, pelo menos, 12 meses para esses entrantes como período probatório, em uma sistemática similar àquela adotada quando da obtenção da permissão para dirigir veículo automotor em que o condutor perde a permissão quando comete infração. Para isso, é importante o estabelecimento de critérios para tal certificação provisória, tais como não cometer qualquer infração, nem sofrer a imposição de multa ou medida cautelar - o que, a meu ver, no contexto da aviação civil, se tornaria uma condicionante necessária para a manutenção ou revogação do certificado durante esse período.

1.13. Ainda nessa linha, entendo ser importante uma aproximação com o CENIPA no que diz respeito à utilização da mesma classificação proposta pela norma ora em análise no registro e reporte de ocorrências aeronáuticas, de forma a permitir o monitoramento individualizado dos diferentes grupos e, nesse sentido, o controle mais eficiente e preciso de eventuais ocorrências.

1.14. Já para o grupo A, em contrapartida, vejo como oportunidade de flexibilização a desobrigação da submissão mensal, tanto de dados e informações gerais e operacionais, como lista de voos com seus respectivos dados, ora proposta pela área técnica em regramento próprio. Entendo que a exigência desses dados e informações deve recair sobre aqueles que, por serem menos estruturados, representam maior risco para a manutenção da segurança operacional e devem se submeter a requisitos mais estritos de vigilância continuada. Dentro deste contexto, não me parece razoável permanecer com o requisito dessas entregas mensais que, em verdade, não incrementam os intentos acima, e que são bastante onerosas para tal grupo de regulados, frente ao tamanho, robustez e complexidade que envolvem suas operações.

1.15. Seguindo com a análise da proposta, em relação às alterações pretendidas no tocante aos requisitos afetos ao Sistema de Gerenciamento Operacional (SGSO) no ambiente 135, esclareço estar alinhado ao diagnóstico efetuado pela área técnica em relação ao principal risco identificado - o de que os procedimentos hoje necessários à implementação do SGSO nos operadores aéreos de menor porte tendam a constituir mera burocracia que impõe ainda mais custos e, por conseqüente, traduzam-se em barreiras de entrada ao Mercado. Contudo, com a devida vênia, divirjo parcialmente em relação ao instrumento com o qual se pretende tratar esse risco, embora reconheça que, ainda no bojo do processo administrativo em pauta, a Superintendência de Padrões Operacionais tenha evoluído sua proposta.

1.16. A esse respeito, trago à discussão as palavras do membro do *National Transportation Safety Board (NTSB)*, Michael Graham, durante Simpósio de Segurança da *Air Charter Safety Foundation*, em março do corrente ano (<https://www.acsf.aero/all-media-posts/scalable-sms-ntsb-member-mike-graham/>):

“It (SMS) has to be scalable. If it’s not, it’s never going to work” - “(O SGSO) Tem que ser escalável. Se não for, nunca vai funcionar.”

1.17. Com isso, recomendo à área técnica o estudo de formas de implementação da filosofia para todos os entes cujas operações são regidas pelo RBAC 135, mas, de maneira proporcional aos seus respectivos portes e complexidades, primando pela escalabilidade.

1.18. Nesse espectro, enfatizando o entendimento de que o gerenciamento da segurança operacional é tema transversal na aviação nacional e, por conseqüente, tema transversal na estrutura regimental e normativa da ANAC, proponho o emprego no processo ora em deliberação, com as adaptações requeridas, de solução

proposta pelo Diretor-Presidente, Tiago Pereira, em seu Voto-Vista SEI 8683768, no bojo do processo administrativo 00058.051511/2020-86, que tratou de proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 137, escopo do Tema 13 da ANAC para o biênio 2021-2022, intitulado "Revisão da atuação regulatória em relação aos operadores aerográficos – RBAC 137".

1.19. Em linhas gerais, este exercício de benchmarking interno consistiria, para os operadores dos grupos B, C e D, que não demandariam a implementação de um SGO formal, na exigência de adoção de um sistema de Relatórios de Prevenção – RELPREV, bem como a inclusão dos relatos mais sensíveis a uma compilação de perigos e riscos (*hazard log*).

1.20. Tal abordagem, friso, conforme o fez o Diretor Tiago Pereira, mitigaria disfunções apresentadas pelo modelo atual, que prevê dispositivos que extravasam a complexidade e o risco oferecido pelos operadores envolvidos, além de focar demasiadamente em aspectos burocráticos, como a confecção de manuais e planos de implantação, e asseguraria o cumprimento da missão desta Autarquia, reforço, garantir a segurança e a excelência da aviação do país.

1.21. Por fim, considerando as substanciais alterações advindas da revisão normativa ora em discussão, apesar de ainda estarmos discutindo a submissão da proposta à fase de consulta pública, já trago como sugestão que seja estabelecido um ciclo (ou período) de avaliação especial de 24 meses após a eventual implantação da norma, com o desenvolvimento de indicadores necessários para apontar ou mostrar o desempenho da nova classificação, permitindo um olhar abrangente, técnico e comparativo da nossa realidade frente a robustez da regulamentação, ora em votação por esse colegiado, na forma de "*Avaliação de Resultado Regulatório - ARR*".

2. DO VOTO

2.1. Ante o exposto, voto favoravelmente à aprovação da submissão, para consulta pública, pelo prazo de 45 dias, da proposta de revisão do RBAC 135 apresentada pela Superintendência de Padrões Operacionais – SPO, com os seguintes direcionamentos para o prosseguimento dos trabalhos:

2.1.1. À SPO:

- Estudo para inserção de condições para ingresso nos respectivos grupos de certificação propostos atreladas a características de perfil do regulado no que se refere, sobretudo, ao seu desempenho no âmbito de todo o sistema de aviação civil brasileiro;
- Coordenação de ações perante a Junta de Auto de Infração do Comando da Aeronáutica (JJAER), para troca de informações relativas à existência de infrações no ambiente do controle de tráfego aéreo;
- Consideração do período de 12 meses de *Vacatio Legis* para preparação, capacitação, implantação e maturação do processo tanto do corpo técnico quanto dos sistemas internos à ANAC;
- Criação de um mecanismo de monitoramento e controle especial dos novos entes certificados pelo período de pelo menos 24 meses;
- Desenvolvimento de um sistema robusto e eficaz de coleta de dados, controle e avaliação, com duração de 24 meses após a implantação, que seja capaz de produzir informações que fomentem a elaboração de indicadores, a fim de avaliar a suficiência das normas aplicáveis a cada nível da classificação proposta;
- Para os Grupos C e D, que a certificação tenha caráter provisório de 12 meses com critérios para a manutenção da certificação vinculados a condutas no sistema de aviação civil tais como: não ter qualquer infração, multa ou medida cautelar durante esse período; e
- Inserção na I.S 119-004 de mecanismos aceitáveis de gerenciamento de risco, nos termos dos itens 1.19, 1.20 e 1.21 deste voto.

2.1.2. À ASSOP:

- Coordenação junto ao CENIPA para a utilização da classificação proposta nesta alteração regulatória nos controles e reportes de ocorrências aeronáuticas.

É como voto.

LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo de Souza Nascimento, Diretor**, em 17/10/2023, às 18:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **9055297** e o código CRC **0D3EC127**.

SEI nº 9055297