

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL

PROPOSTA DE JUSTIFICATIVA PARA CONSULTA PÚBLICA

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de Justificativa para consulta pública, nos termos da minuta anexa.



Documento assinado eletronicamente por **Ednei Ramthum do Amaral, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 13/07/2020, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4524128** e o código CRC **9033173B**.

ANEXO

PROPOSTA DE EMENDA AO RBAC Nº 121 - OPERAÇÕES DE TRANSPORTE AÉREO PÚBLICO COM AVIÕES COM CONFIGURAÇÃO MÁXIMA CERTIFICADA DE ASSENTOS PARA PASSAGEIROS DE MAIS 19 ASSENTOS OU CAPACIDADE MÁXIMA DE CARGA PAGA ACIMA DE 3.400 KG.

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

1.1. A presente Justificativa expõe as razões que motivaram esta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a edição de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 121, intitulado "Operações de transporte aéreo público com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de mais 19 assentos ou capacidade máxima de carga paga acima de 3.400 kg".

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

2.1. Como parte do processo 00058.042669/2019-21, que trata de iniciativas de melhoria do processo de certificação de empresas aéreas, foram identificados problemas associados ao processo de aprovação do programa de treinamento operacional (PTO), destacando-se

a) o solicitante precisa agendar com certa antecedência os seus treinamentos, especialmente os realizados em simulador, tendo em vista que esses simuladores atendem operadores e pilotos do mundo todo, com alguma programação; e

b) há a necessidade de que o programa de treinamento operacional tenha recebido aprovação inicial para que o operador inicie o treinamento.

2.2. Considerando essas duas situações, caso o operador agende antecipadamente o treinamento, se o programa de treinamento não for aprovado a tempo (o que pode ocorrer tanto em razão do operador quanto em razão da ANAC), ele poderá perder as datas agendadas ou precisar reagendá-las, acarretando em custos junto ao operador do simulador, além de eventuais gastos administrativos (com alteração nas reservas de passagens e hotéis). Além disso, no reagendamento, irá reencontrar novamente o mesmo problema, caso o programa de treinamento ainda não tenha sido aprovado. Por outro lado, se o operador

aguarda a aprovação inicial do programa de treinamento para agendar seu treinamento, precisará agendar para quando houver data disponível, podendo perder alguns meses entre a aprovação do PTO e a realização dos primeiros treinamentos.

2.3. Uma vez que uma das bases do problema é a necessidade da aprovação inicial antes do início do treinamento, passamos então a observar como essa regra está estabelecida. Atualmente, o RBAC nº 121 divide o processo de aprovação do programa de treinamento entre aprovação inicial e aprovação final, conforme detalhado na seção 121.405. A aprovação inicial é utilizada como marco a partir do qual o operador pode passar a conduzir os treinamentos de acordo com o programa, conforme 121.405(b). Após essa aprovação inicial, o operador pode, então, conduzir seu treinamento, quando passará por avaliação prática da ANAC a respeito da eficiência do programa, quando podem ser apontadas eventuais deficiências a serem corrigidas, de forma a se alcançar a garantia de que uma pessoa que tenha completado o treinamento estará adequadamente treinada para executar suas funções.

121.405

(b) Se o programa ou revisão proposta for compatível com esta subparte, a ANAC concederá aprovação inicial por escrito, após o que o detentor de certificado poderá iniciar a condução do treinamento de acordo com o programa proposto. A ANAC avaliará a eficiência do programa ao longo de sua aplicação, notificando o detentor de certificado, quando for necessário, de deficiências a serem corrigidas.

(c) A ANAC emitirá a aprovação final do programa ou da revisão se considerar ter o detentor de certificado demonstrado que o treinamento, conduzido conforme aprovado inicialmente ou conforme modificado de acordo com o parágrafo (b) desta seção, assegura que uma pessoa que o tenha completado com sucesso está adequadamente treinada para executar as funções para as quais foi designada.

2.4. A aprovação inicial é mais bem detalhada na IS nº 121-006, de onde se vê que ela registra o final da fase 3 - análise documental do processo de análise do programa de treinamento:

4.1.3 Aprovação inicial: um documento da ANAC que condicionalmente autoriza um operador a iniciar treinamento sob um currículo específico ou segmento de currículo pendente de uma avaliação da eficácia do treinamento.

(...)

5.3.4 Fase 3 - Análise detalhada do programa proposto

5.3.4.1 A terceira fase é iniciada quando a ANAC começa uma análise detalhada e avaliação de um currículo de treinamento ou segmento de currículo. O objetivo desta fase é determinar a adequação dos currículos de treinamento para aprovação inicial. Esta fase termina com a aprovação inicial ou com a rejeição total, ou parcial, do currículo de treinamento.

5.3.4.2 Se, depois de concluir essas avaliações, a ANAC determinar que o currículo ou segmento de currículo é satisfatório, que tem o suporte adequado e que as horas de treinamento são realistas, a aprovação inicial será concedida. (...)

5.3.4.3 Emissão da aprovação inicial. Caso os currículos de treinamento obtenham a aprovação inicial, os exemplares do PTO deverão exibir em sua primeira página o formulário FOP 111 referente à concessão da aprovação inicial, independente do meio de disponibilização (físico ou digital). A aprovação inicial incluirá pelo menos as seguintes informações:

- a) identificação específica dos currículos e / ou segmentos de currículos inicialmente aprovados;
- b) uma declaração de que para cada currículo ou segmento de currículo, a aprovação inicial foi concedida;
- c) quaisquer condições específicas que afetem a aprovação inicial, se aplicável;
- d) uma solicitação da programação de datas e dos horários de treinamento para que as sessões possam ser avaliadas de acordo com o RBAC 121.405; e
- e) se a ANAC autorizar uma redução nas horas programadas especificadas pelo RBAC nº 121, uma declaração relativa à base de redução.

5.3.4.4 Indeferimento da aprovação inicial. Se a ANAC determinar que a aprovação inicial de um currículo de treinamento proposto ou segmento de currículo deve ser negada, o operador será notificado dos motivos do indeferimento, identificando as áreas deficientes do currículo de treinamento. É responsabilidade do operador reconstruir ou corrigir a área deficiente antes da reenvio para a ANAC.

2.5. A IS nº 119-001 também traz um trecho sobre o assunto, explicitando a particularidade do PTO, em:

5.2.10.4 Se os manuais, programas e documentos que compõem o PSF forem considerados satisfatórios, eles serão aceitos ou aprovados, conforme o caso, por meio de FOP 111 ou ofício, emitido separadamente para cada manual, programa ou documento avaliado, à medida que os servidores da equipe de certificação encarregados da análise do material forem encerrando seus trabalhos de avaliação. No caso do PTO, a aprovação será considerada inicial até que seja concluída a demonstração da eficácia de todos os treinamentos, quando será emitido o FOP 111 de aprovação final, o que poderá ocorrer mesmo após o término do processo de certificação.

2.6. A contramedida proposta objetiva, então, alterar a necessidade de que o PTO receba previamente a aprovação inicial para que o operador possa iniciar seu treinamento. É interessante observar qual a lógica por trás do requisito. Os manuais ou documentos que necessitam de aprovação são avaliados e aprovados antes de seu uso, de forma a garantir que são utilizados com conteúdo adequado. Por exemplo, uma MEL somente pode ser utilizada após sua aprovação, pois, caso contrário, a aeronave poderia vir a ser liberada para voo com um equipamento inoperante que traga risco à segurança das operações (e que, durante o processo de análise e aprovação da MEL, seria considerado item "no go" ou receberia as condições apropriadas para que esteja inoperante). No caso do PTO, há uma particularidade, porque o uso do documento não ocorre, de forma geral, durante uma situação de voo - assumindo-se aqui que, no âmbito do RBAC nº 121, os treinamentos de voo são realizados majoritariamente em simulador; os casos em que ocorrem em voo real são tratados adiante -, mas sim durante a realização do treinamento. Dessa forma, a exigência de aprovação prévia, ainda que inicial, é uma garantia de que o treinamento poderá ser realizado com base em um documento que atenda aos requisitos (como estabelece o próprio regulamento, a aprovação inicial é dada se "o programa ou revisão proposta for compatível com esta subparte").

2.7. A realização do treinamento em momento anterior ao da aprovação inicial pode acarretar em um treinamento inadequado. Isso, a princípio, não acarreta prejuízo à segurança das operações, desde que o treinamento seja corrigido e ministrado corretamente a todos os tripulantes e DOVs que já haviam realizado o treinamento antes, em seu formato inadequado. Assim, entendo que essa é uma possível estratégia de atender à demanda da contramedida, sem, por outro lado, prejudicar a garantia de segurança operacional: o treinamento poderia vir a ser ministrado antes da aprovação inicial ser concedida pela ANAC; no entanto, caso, durante o processo de aprovação, a ANAC requeira alterações no PTO que afetem os treinamentos já realizados, tais treinamentos deverão ser realizados novamente na medida necessária para atender às novas alterações. Em outras palavras, adiciona-se uma opção ao operador, e a escolha por essa opção é um risco assumido pelo operador: caso queira realizar o treinamento antes da aprovação inicial, é possível, mas deverá arcar com as consequências caso o treinamento venha a ser considerado inadequado posteriormente.

2.8. Deve-se destacar ainda, principalmente para um processo de certificação inicial, a necessidade de a ANAC acompanhar os treinamentos, como parte da fase 4 - demonstrações e inspeções, do processo de certificação. Isso significa que o operador não adquiriria liberdade total para agendar seu treinamento (ou mesmo para utilizar treinamentos realizados anteriormente à submissão do PTO à ANAC), pois deveria ainda coordenar com a ANAC datas em que seja possível a presença de servidor designado da ANAC. Em geral, isso é obtido notificando-se o treinamento com determinada antecedência. Caso o treinamento seja acompanhado por um servidor designado antes da aprovação inicial, tanto o operador quanto a ANAC deverão utilizar a última versão do PTO submetida para análise da ANAC. É importante que fique claro antecipadamente qual é essa versão. Além disso, entendo que o papel do servidor designado será, primariamente, verificar a adequação do treinamento realizado ao que está no documento, ou seja, uma avaliação satisfatória não substituiria a necessidade de se completar a análise documental (fase 3). Caso, em análise documental, se identifique a necessidade de correção, o treinamento deverá ser realizado novamente, como já comentado no parágrafo anterior.

2.9. Para os casos que envolvem atividade em voo da aeronave, como ocorre com a aquisição da experiência operacional e consolidação de conhecimentos (vide 121.434), a situação já é diferente, pois o programa de treinamento pode, em princípio, ter um efeito direto na segurança das operações aéreas (e não somente um efeito em etapas preparatórias, como ocorre em treinamentos com simulador ou em sala de aula). Entendo, assim, que para essas etapas, o programa de treinamento já deve ter recebido a aprovação inicial.

2.10. **Situação em outros contextos regulatórios.** Foram consultados outros contextos regulatórios para avaliar como lidam com o assunto. FAA, EASA e ICAO requerem a aprovação do programa de treinamento - como também é requerido, e está sendo mantido, no RBAC.

2.11. Para o FAA, há a exigência de que o operador receba aprovação inicial de seu PTO antes de iniciar o treinamento. Para a EASA, embora não se separe a aprovação em inicial e final, também se entende que seria necessária a aprovação do PTO antes de sua execução.

2.12. Para a ICAO, é estabelecido em material de orientação (Doc 8335), a separação do processo de certificação em 5 fases, o que significaria a conclusão da fase 3 (análise documental, que é quando ocorre a aprovação inicial) antes do início da fase 4 (demonstrações e inspeções, que é quando o treinamento é realizado) - embora não se trate especificamente do PTO. De qualquer forma, o assunto não é matéria de SARP (*Standard And Recommended Practices*), pois não é conteúdo de Anexo.

2.13. **Conclusão.** Após realização de análise de impacto regulatório, conforme registrada no Formulário de Análise de Proposta de Ato Normativo (FAPAN), considerou-se adequado propor a alteração do RBAC nº 121 para prever que, embora, por padrão, a condução do treinamento somente pode ser iniciada após a obtenção da aprovação inicial do PTO, a ANAC pode estabelecer forma diversa. IS trará o detalhamento para tais casos, com as condições para a realização do treinamento antes da aprovação e as consequências associadas (incluindo a possibilidade de realização de novos treinamentos), em alinhamento ao que foi discutido nos itens 2.6 a 2.9.

2.14. Destaca-se que é mantida no RBAC garantia de que tripulantes e DOVs tenham realizado programa de treinamento aprovado para atuarem em operação sob o RBAC nº 121.

2.15. **Quadro comparativo da proposta de emenda ao RBAC nº 121.**

SUBPARTE N – PROGRAMAS DE TREINAMENTO (...) 121.405 Programa de treinamento e suas revisões; Aprovação inicial e final	Justificativa
(a) (b) Se o programa ou revisão proposta for compatível com esta subparte, a ANAC concederá aprovação inicial por escrito. <u>Exceto se estabelecido de outra forma pela ANAC, após o que</u> o detentor de certificado <u>somente</u> poderá iniciar a condução do treinamento de acordo com o programa proposto <u>após a obtenção da aprovação inicial</u> . A ANAC avaliará a <u>eficiência</u> <u>eficácia</u> do programa ao longo de sua aplicação, notificando o detentor de certificado, quando for necessário, de deficiências a serem corrigidas.	Passa-se a permitir, como exceção à situação padrão (em que a condução do treinamento fica condicionada à aprovação inicial do programa de treinamento) que a ANAC estabeleça forma diversa. assim, mantém-se a intenção de que o treinamento seja iniciado somente após a aprovação inicial, mas o novo texto permite que se flexibilize o tratamento de situações em que eventualmente isso não ocorra. As condições para tal flexibilização, bem como as consequências, constarão em IS.

3. FUNDAMENTAÇÃO

- 3.1. Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005;
- 3.2. Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946;
- 3.3. Resolução ANAC nº 30, de 2008; e
- 3.4. Instrução Normativa ANAC nº 15, de 2008.

4. CONSULTA PÚBLICA

4.1. A quem possa interessar está aberto o convite para participar deste processo de consulta pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações. Os comentários referentes a impactos pertinentes que possam resultar da proposta contida nesta audiência pública serão bem-vindos.

4.2. As contribuições deverão ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.anac.gov.br/participacao-social/consultas-publicas/consultas-publicas-em-andamento/consulta-publica>.

4.3. Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta consulta pública serão analisados pela ANAC. Ressalta-se que o texto final da emenda poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos. Caso necessário, será realizada uma nova consulta pública em caso de alteração substancial das propostas ora apresentadas.

4.4. Os comentários referentes a esta consulta pública devem ser enviados no prazo de 45 dias corridos da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

5. **CONTATO**

5.1. Para informações adicionais a respeito desta audiência pública favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Padrões Operacionais – SPO
Gerência de Normas Operacionais e Suporte – GNOS
Gerência Técnica de Normas Operacionais – GTNO
Setor Comercial Sul - Quadra 09 - Lote C - 2º andar - Ed. Parque Cidade Corporate -
Torre A
CEP 70308-200
Brasília/DF – Brasil
Tel.: (61) 3314-4846
e-mail: gtno.spo@anac.gov.br