



## VOTO

**PROCESSO: 00058.032050/2020-42**

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS - SPO**

**RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO**

### 1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar os serviços aéreos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, a habilitação de tripulantes, e as demais atividades de aviação civil, bem como promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil e expedir normas a serem cumpridas pelas prestadoras de serviços aéreos (art. 8º, incisos IV e XXX).

1.2. Segundo o mesmo diploma legal, compete à Diretoria exercer o poder normativo da Agência (art. 11, inciso V), corroborado pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que aprova o regulamento da ANAC e estabelece que à Diretoria compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como exercer o poder normativo da ANAC (art. 24, inciso VIII). Dessa forma, resta evidente a competência do Colegiado para analisar a presente proposta normativa.

### 2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no Relatório<sup>[1]</sup>, o presente processo trata de proposta de emenda ao RBAC 135, em atendimento a ação do Programa Voo Simples, com o objetivo de permitir a aplicação de meios de cumprimento diferenciados de requisitos pertencentes ao regulamento, conforme a complexidade operacional e o porte dos operadores aéreos.

2.2. Atualmente, existem cerca de 145 operadores certificados segundo o RBAC 135, os quais, portanto, passaram por processo que avalia a qualificação técnica e operacional do interessado, bem como o atendimento a aspectos administrativos. Essas empresas somam, aproximadamente, 700 aeronaves empregadas em operações regidas pelo referido regulamento.

2.3. Os estudos realizados pela Superintendência de Padrões Operacionais - SPO<sup>[2]</sup> para subsidiar a proposta de emenda se basearam, sobretudo, no modelo norte-americano, o qual prevê, conforme dito anteriormente, um escalonamento de aplicabilidade em função do porte e complexidade dos operadores aéreos.

2.4. Como já mencionado, a proposta contempla a divisão dos operadores aéreos 135 em quatro grupos, definidos principalmente pela quantidade de pilotos, número de aeronaves, suas características de motorização e porte das mesmas. Além desses parâmetros, critérios diferenciados relacionados com conteúdo de manuais, treinamento da tripulação e autorizações especiais permitidas são utilizados na proposta. Há ainda características comuns aos novos grupos de operadores (B, C e D), como a limitação para realização de operações exclusivamente domésticas não regulares, bem como a proibição de manutenção própria de suas aeronaves (permitida apenas ao Grupo A, atualmente existente).

2.5. A fim de permitir a referida diferenciação de requisitos para os novos grupos de operadores, a SPO apresentou minuta do RBAC 135<sup>[3]</sup>, contemplando a possibilidade de flexibilização acerca de determinados requisitos. A especificação dos mesmos e seu maior detalhamento foram abordados na proposta de revisão da Instrução Suplementar - IS 119-004<sup>[4]</sup>, a qual trata do processo de certificação de empresa de transporte aéreo regida pelo RBAC 135.

2.6. Pelos dados constantes no processo, não foi possível estimar com exatidão como os atuais operadores 135 seriam migrados ou enquadrados no novo modelo sugerido, uma vez que a proposta apresenta múltiplos critérios inerentes à qualificação de cada grupo. Adicionalmente, apoiando-se em dados do Registro Aeronáutico Brasileiro<sup>[5]</sup>, e de acordo com os critérios definidos em relação ao Grupo D, principalmente no que concerne ao emprego de aeronaves certificadas VFR (ou avião monomotor a pistão), verifica-se que existe um potencial de cerca de 3.500 aeronaves monomotoras que podem ingressar nesse grupo, o que representa um universo significativo de tipos e complexidades distintas a serem tratadas pela área técnica.

2.7. A respeito desse panorama, verifica-se no Painel SIPAER<sup>[6]</sup> que, dos acidentes ocorridos nos últimos 10 anos na aviação civil brasileira, mais de 76% são representados por aeronaves monomotoras a pistão ou turboeixo. Dessa forma, observa-se que o risco inerente às aeronaves típicas do Grupo D não é desprezível. Por outro lado, dos acidentes com essas aeronaves, menos de 5% são relacionados ao segmento táxi aéreo.

2.8. Com tais dados, busca-se evidenciar que, em vista dos indicadores de segurança atrelados às operações desse grupo sugerido, a ampliação do segmento a partir das categorias de menor complexidade deve ser acompanhada de um olhar atento aos controles de segurança presentes no arcabouço regulatório.

2.9. Conforme mencionado, essa proposta teve como base a regulamentação implementada pelo FAA<sup>[7]</sup>. Contudo, cabe ressaltar que o modelo norte-americano apresenta características próprias, tanto no aspecto de operação quanto no de regulação. Entre as diferenças no cenário operacional, destaco a exigência de ADS-B para todas as aeronaves que operam em espaço aéreo controlado; a maior abrangência de prestação de serviço de controle de tráfego aéreo (520 aeroportos com torre de controle contra 59 no Brasil; 147 APP contra 42); diferenças de frota de aeronaves, entre outras. Dentro das principais características regulatórias, cumpro destacar a existência de instrumento de segurança operacional específico daquele estado, denominado FFAST (FAA *Safety Team*), o qual, em uma de suas vertentes, serve para divulgar, discutir e promover previamente políticas de ajustamento de novos requisitos para a sua aviação. Tal ferramenta tem como proposta o acultramento de segurança operacional, por meio de ações como fóruns e treinamentos.

2.10. Nessa linha, consideramos que a preparação do ambiente operacional para uma evolução regulatória dessa natureza é extremamente oportuna para o sucesso do projeto em tela. No caso do Brasil, existem grupos de segurança operacional que podem servir para subsidiar esse intento, dos quais destaco, para o presente caso, o Grupo Brasileiro de Segurança Operacional da Aviação Geral - BGAST e o Grupo Brasileiro de Segurança Operacional de Helicópteros - BHEST, compostos por representantes dos operadores aéreos e desta Agência.

2.11. Antes de adentrar na análise das características de cada grupo apresentado na proposta, é necessário enaltecer o trabalho realizado pela área técnica, tanto em relação à pesquisa normativa realizada quanto em relação à proposta apresentada, alinhada às diretrizes estabelecidas no Programa Voo Simples. Ademais, é importante mencionar que o avanço regulatório é objetivo precípuo da Anac.

2.12. Assim, considerando os fatos mencionados, e após analisar os esclarecimentos da área técnica ao longo do processo, submeto à apreciação deste Colegiado os encaminhamentos que considero necessários, e as complementações que julgo oportunas para o aperfeiçoamento da solução regulatória, como passo a tratar a seguir.

### 3. GRUPO D - PROPOSTA DA SPO COM 1 PILOTO E 1 ÚNICA AERONAVE

3.1. Diante da maior simplificação regulatória aplicada, o Grupo D é também acompanhado das maiores limitações operacionais propostas. Ainda que aplicadas restrições relevantes às operações, no entanto, é possível a ocorrência de uma adesão massiva de proprietários de aeronaves ao ambiente 135, voltado à prestação remunerada de serviços aéreos. Nesse sentido, a despeito da ausência de uma estimativa de operadores que buscarão a certificação 135, entendo ser necessária certa cautela na transição regulatória para um ambiente mais flexível, tendo em vista a carga de trabalho envolvida na certificação e especialmente na vigilância continuada dos entrantes, a necessidade de monitoramento acurado dos níveis de segurança atingidos pelos operadores recém-constituídos, entre outros aspectos decorrentes da inovação proporcionada pela proposta.

3.2. Tendo em mente a realidade operacional deste grupo, e a preocupação com o equilíbrio dos pilares de racionalização de recursos e de segurança operacional, **recomendo** que as seguintes modificações sejam realizadas nos critérios que o definem:

- a) definir que haja, no mínimo, 2 pilotos, para trazer maior controle de aspectos operacionais, administrativos, de manutenção e de segurança operacional, uma vez que este grupo não possui exigibilidade de um gestor de segurança operacional;
- b) exigir um sistema de manual simplificado, de forma a consolidar informações e procedimentos que devem ser observados pelo operador, incluindo procedimentos operacionais padronizados (SOP), conforme seção 135.23(a)(35);
- c) exigir um programa de treinamento simplificado, consolidando o conteúdo já listado pela área técnica, e acrescentando o treinamento de emergências, previsto na seção 135.331;
- d) exigir a implementação de um Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional - SGSO ou modelo de gestão de risco equiparado e compatível com o porte do operador;
- e) restringir a apenas aeronaves monomotoras a pistão.

3.3. A respeito da primeira modificação (item 3.2 (a)), julgo necessário esclarecer que a flexibilidade de requisitos, ou até mesmo a não aplicabilidade deles a determinados regulados, deve ser atrelada ao risco inerente de cada atividade pretendida. É notável que os atuais controles previstos no arcabouço normativo voltado para operações 135 garantem níveis de qualidade e de segurança operacional adequados a esse segmento. Assim, justifico a recomendação de se exigir no mínimo dois pilotos para esse grupo como meio de equalizar o nível de qualidade e de segurança de um operador 135.

3.4. Ademais, para os grupos D e C, identifico como oportuna a instituição de um ambiente de experimentação regulatória, de forma a promover a implementação de forma moderada.

### 4. GRUPO C - PROPOSTA DA SPO COM 1 PILOTO EM COMANDO, ATÉ 3 PILOTOS SEGUNDO EM COMANDO E 1 ÚNICA AERONAVE

4.1. Em relação ao Grupo C, recomendo as seguintes alterações:

- a) definir que haja no mínimo 1 piloto segundo em comando, a fim de garantir a tripulação mínima de 2 pilotos (e máxima de 4 pilotos), pelas mesmas razões elencadas nesse critério para o Grupo D;
- b) exigir a implementação de um Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional - SGSO ou modelo de gestão de risco equiparado e compatível com o porte do operador.

4.2. Conforme mencionado no item 3.4, esse grupo também seria inserido em um ambiente de experimentação regulatória.

## 5. GRUPO B - PROPOSTA DA SPO COM ATÉ 10 PILOTOS E ATÉ 5 AERONAVES

5.1. No que tange ao Grupo B, a sugestão é:

a) permitir outras autorizações especiais além das definidas inicialmente na proposta, mediante análise da área técnica, restando comprovadas a necessidade do operador e a vantagem em termos de segurança operacional relacionada.

5.2. Ou seja, maior flexibilização para aqueles que se enquadrem no grupo C, com objetivo de aumentar a eficiência operacional desse grupo.

## 6. GRUPO A - OPERADOR PADRÃO

6.1. Definido por exclusão, abarca os operadores que não se encaixam nos demais grupos. Trata-se do atual cenário dos operadores sujeitos ao RBAC 135, os quais devem atender integralmente aos requisitos aplicáveis às especificidades de suas operações, não possuindo nenhum tipo de restrição vinculada aos demais grupos apresentados. Os operadores desse grupo estão aptos - por exemplo, e desde que atendidas às exigências técnicas - a realizar (i) operações internacionais e regulares, (ii) manutenção por conta própria, (iii) podem obter autorizações especiais para *off-shore*, aeromédico, grandes extensões de água, entre outras, além de (iv) não possuírem limitação quanto à quantidade de tripulantes ou de aeronaves em sua frota. Para este grupo, não foi vislumbrado, em nossas análises, necessidade de alteração, por se tratar de requisitos já existentes e aplicados, com níveis de segurança comprovadamente adequados.

## 7. FECHAMENTO

7.1. Cabe ressaltar que as sugestões consolidadas por este Diretor Relator têm por objetivo precípuo aumentar a eficiência regulatória deste segmento da aviação civil, ajustando-se aos condicionantes e percepções do modelo base utilizado nesses estudos, principalmente no que tange a aspectos culturais e operacionais.

7.2. Ademais, é certo que a regulação não é estática, e inclusive o FAA apresentou recentemente análise preliminar submetida a consulta pública<sup>[8]</sup> (NPRM – *notice of proposed rulemaking*), na qual trata especificamente da nova colocação acerca da exigência de SGSO (SMS – *safety management system*) para operadores 135, pois identificou que a retirada de SGSO para operadores com um único piloto não mitigaria riscos identificados em alguns eventos.

7.3. Nessa linha, ratifico meu posicionamento quanto à quantidade mínima de dois pilotos nos Grupos D e C. É certo que esses grupos (D e C) concentrarão aeronaves de menor complexidade, principalmente mono e bimotoras a pistão, o que justifica algumas flexibilidades de requisitos propostas. Contudo, estatisticamente são essas aeronaves as que apresentam maior número de ocorrências no Painel SIPAER.

7.4. Apoiado ainda nas estatísticas de eventos de segurança da aviação civil brasileira, o segmento de táxi-aéreo apresenta números que permitem afirmar que os requisitos existentes para esse tipo de operação são adequados ao seu escopo operacional. Fato esse corroborado quando se avaliam os principais fatores contribuintes em acidentes e incidentes, como julgamento de pilotagem, aplicação de comandos, planejamento de voo, supervisão gerencial, processo decisório, entre outros que se mostram intrinsecamente associados a treinamento operacional, estruturação de manuais e padronização de procedimentos operacionais (SOP).

7.5. Desse modo, entendo que a flexibilidade normativa deve ser almejada, porém balanceada e estruturada, de forma a manter certas exigências de requisitos visando a manutenção de nível de segurança compatível com um operador 135.

7.6. Importante destacar que não se trata de impor barreiras de mercado, mas sim de estabelecer níveis de exigência regulatória que se coadunem às características de um operador certificado segundo o RBAC 135.

7.7. Feitas essas considerações acerca dos grupos de operadores e respectivos requisitos, aproveito a oportunidade para solicitar à área técnica que proceda com a revisão da IS nº 119-002, intitulada “Guia para a elaboração de SGSO de empresa aérea certificada de acordo com o RBAC 119”, a fim de atualizar os parâmetros do porte de operadores, passando a considerar os grupos incorporados na presente proposta de alteração do RBAC 135. Importante levar em consideração outros preceitos para atualização da referida IS, como a quantidade de autorizações especiais do operador, quantidade de tripulantes, volume de operação, entre outros, a fim de se buscar uma adequação matricial adequada, no que tange ao compartilhamento de gestores de segurança operacional no âmbito do segmento 135.

7.8. Considerando as melhores práticas regulatórias e as ferramentas administrativas à disposição desta Agência, identifico como oportuna, também, a realização de pesquisa sobre o interesse de atuais operadores 135 em migrarem para um dos grupos propostos, inclusive aqueles operadores 91, bem como o interesse do ingresso de novos operadores nos grupos a serem criados, a fim de se obter um panorama da quantidade e de como se dividiriam os operadores do segmento 135 nesse novo modelo, a fim de permitir uma avaliação do impacto regulatório com maior precisão.

7.9. Ademais, recomendo o estudo da possibilidade de aperfeiçoar instrumentos existentes no sistema de segurança de aviação brasileira, a fim de introduzir ferramenta análoga ao FAAST, a fim de subsidiar os avanços regulatórios em discussão.

7.10. Novamente, gostaria de frisar o empenho da área técnica para o desenvolvimento da proposta inicial, entendendo que as mudanças aqui solicitadas visam agregar em termos de flexibilidade, eficiência e segurança, e ainda alinhadas ao mote traçado no Programa Voo Simples.

7.11. Desse modo, entendo necessária a restituição do processo para a área técnica, para que sejam consideradas as propostas acima mencionadas e, na sequência, retorná-lo para nova deliberação, a fim de instauração de consulta pública. Entendo que seja necessário que o processo contenha informações adicionais, conforme citadas no presente voto, a fim de propiciar ao setor regulado uma percepção ampla do panorama regulatório que está sendo tratado, antes de submeter a uma consulta pública.

## 8. DA CONCLUSÃO

8.1. Ante o exposto, voto pela **não aprovação** da submissão, para consulta pública, da proposta<sup>[3]</sup> de revisão do RBAC 135 apresentada pela Superintendência de Padrões Operacionais - SPO, por considerar a necessidade de maior reflexão sobre os pontos levantados neste voto e a oportunidade de aperfeiçoamento da proposta em tela.

8.2. Ressalto como primordial considerar a participação da Assessoria de Segurança Operacional - ASSOP na revisão dos termos pontuados.

8.3. À ASTEC, para restituição do processo à SPO e demais providências cabíveis.

É como voto.

**ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO**  
Diretor

[1] Relatório de Diretoria DIR/RBC - SEI 8286266

[2] Destaque para o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (SEI 6192998) e a Nota Técnica nº 3/2021/GOAG/SPO (SEI 5313978), com os complementos da Nota Técnica nº 36/2022/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (SEI 7002662).

[3] Proposta de Ato - SEI 7002646.

[4] Minuta IS - SEI 8553162.

[5] [Base de dados de aeronaves](#)

[6] [Painel SIPAER](#)

[7] FAA - Order 8900.1.

[8] [NPRM - Safety Management Systems](#)



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 **8286547** e o código CRC **D161CB13**.