

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

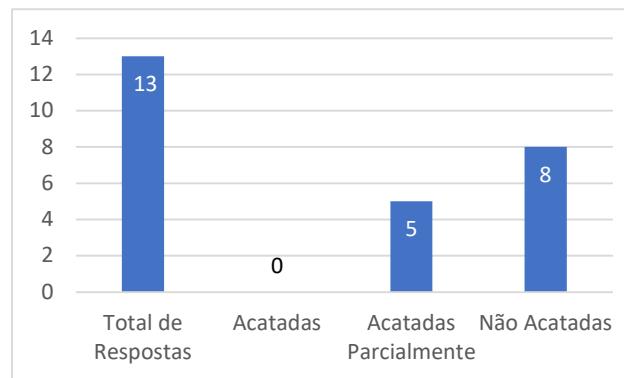
Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “Operações de transporte aéreo público com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de até 19 assentos e capacidade máxima de carga paga de até 3.400 kg (7.500 lb), ou helicópteros”.



Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

A Consulta Pública foi realizada no período de 20 de outubro de 2023 a 5 de janeiro de 2024, durante o qual foram recebidas **13 contribuições**.



Processo nº 00058.032050/2020-42

Setembro/2025

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

CONTRIBUIÇÃO Nº 1 (23928)

Identificação

| | |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autor da Contribuição: AZUL LINHAS AEREAS BRASILEIRAS S.A. | Documento: RBAC nº 135 Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: 135.29 Tipo de contribuição: NA |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Contribuição Anexa - Concordância com os termos da RBAC.

Justificativa:

Contribuição Anexa - Concordância com os termos da RBAC.

Resultado da análise: a contribuição foi: Não acatada

Análise da contribuição:

Dá-se ciência acerca do ofício s/n acostado ao processo em referência através do Anexo 9528932

Itens alterados na proposta: N/A

CONTRIBUIÇÃO Nº 2 (23939)

Identificação

| | |
|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autor da Contribuição: Felipe Antônio Silva Gonçalves | Documento: RBAC nº 135 |
| Categoria: Aeronauta | Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: 135.29 Tipo de contribuição: NA |

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Gostaria de sugerir uma alteração ou complementação do regulamento RBAC 91 subparte K 91.1053 (a)

“91.1053 Qualificações para piloto

(a) O administrador de programa somente pode utilizar uma pessoa e uma pessoa somente pode trabalhar como piloto em comando em operações do programa transportando passageiros nas quais seja utilizado um avião a reação ou um avião possuindo uma configuração aprovada para passageiros, excluído qualquer assento para tripulante, igual ou superior a 10 assentos, se essa pessoa possuir uma licença de piloto de linha aérea na categoria avião”

O item 91.1053 (a), exige que o PIC deve possuir carteira de PLA. Porém, um copiloto (mesmo habilitado PIC em aeronave tipo, single pilot, atuando como SIC, muitas vezes como pilot flying) não conseguirá acumular horas de voo para se tornar PLA e progredir a comandante no futuro pois horas de SIC em aeronaves tipo, single pilot não acumulam para cumprir os requisitos mínimos da carteira de PLA.

Essa impossibilidade faz com que os copilotos procurem outros empregos pois na forma atual do regulamento, nunca se tornarão comandantes voando pelo RBAC 91 subparte K. Se não procurarem outro emprego, ficarão a carreira toda como copilotos de aeronaves tipo, single pilot com milhares de horas como pilot flying sem contabilização de experiência.

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Na aviação pelo RBAC 91 puro, um piloto habilitado em aeronave tipo single pilot, com menos que 1500 horas totais, pode voar como PIC mesmo sem os treinamentos que são exigidos pelo RBAC 91 subparte K.

Na aviação pelo RBAC 135, um piloto habilitado em aeronave tipo single pilot, com menos que 1500 horas totais, não pode voar como PIC pois não possui carteira de PLA, porém as horas como SIC contabilizam para carteira de PLA e o mesmo possui os mesmos treinamentos exigidos pelos pilotos da subparte K do RBAC91. Proponho como solução que a contabilização das horas seja, pelo menos, possível assim como no táxi-aéreo onde existe a possibilidade do copiloto permanecer na empresa e no futuro tirar a licença de PLA e se tornar comandante. Reforço que um voo com dois pilotos em qualquer tipo de aeronave aumenta consideravelmente a segurança de voo. Acredito que a comunidade aeronáutica deve estimular e apoiar voos mais seguros e não dificultá-los.

Justificativa:

No RBAC91 subparte K atual, os copilotos que ainda não atingiram os mínimos para carteira de PLA nunca poderão progredir na carreira pois as horas não podem ser contabilizadas como no taxi aéreo. Por favor, revisem o regulamento para possibilitar nossas promoções a comandantes. Da forma atual tenho que procurar outro emprego para juntar hora e progredir em minha carreira. Gosto muito de onde trabalho e por causa do regulamento estou fadado a ser copiloto até me aposentar se eu me manter voando sob RBAC 91 subparte K.

Resultado da análise: a contribuição foi: Não acatada

Análise da contribuição:

O tema apresentado é desdobramento das prescrições constantes nos itens 61.29 (d) e (e) do RBAC nº 61, logo, foge ao escopo da consulta pública em tela.

Itens alterados na proposta: N/A

CONTRIBUIÇÃO Nº 3 (23963)

Identificação

Autor da Contribuição: SINDICATO NACIONAL DOS AERONAUTAS
Categoria: Outros

Documento: RBAC nº 135
Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: 135.29
Tipo de contribuição: Alteração

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Um Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional deve conter a política e objetivos de segurança operacional do operador, além de uma definição de estrutura organizacional e de responsáveis, no que tange o gerenciamento dos riscos, metas e desempenho para manutenção ou melhora do nível de segurança operacional, elaboração de um Plano de Respostas a Emergências, e o eficaz treinamento e promoção do SGSO para garantir a factibilidade do sistema, sendo fundamental para contribuir para a diminuição dos riscos, quando bem elaborado e eficiente.

Destacamos ainda que os ganhos nos níveis de segurança operacional não se limitam apenas aos operadores comerciais, nos quais recai a exigência do SGSO, mas alcançam também muitos outros participantes do sistema pela difusão de seus conceitos e práticas na comunidade, incluído pilotos e operadores privados.

Na proposta de revisão do RBAC, segundo a Agência, o item 135.29(f) está sendo incluído para prever que nem todo operador do RBAC nº 135 precise estabelecer e manter um SGSO, para que seja possível a aplicação do requisito de acordo com critérios de porte e complexidade operacional.

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Ao consultarmos o item 135.29 “Sistema de gerenciamento da segurança operacional (SGSO)” do RBAC 135, Emenda nº 13, identificamos que o mesmo prevê o seguinte:

(B) O SGSO DO DETENTOR DE CERTIFICADO DEVE:

- (1) SER ESTABELECIDO DE ACORDO COM A ESTRUTURA PREVISTA NA SUBPARTE M DESTE REGULAMENTO; E
- (2) SER PROPORCIONAL AO TAMANHO DA ORGANIZAÇÃO E À COMPLEXIDADE DE SUAS OPERAÇÕES.

(C) O SGSO DO DETENTOR DE CERTIFICADO DEVE SER IMPLEMENTADO E MANTIDO DE MODO QUE SEJA CONSIDERADO ACEITÁVEL PELA ANAC.

Dessa forma, entendemos que o regulamento atual já prevê a adequação do SGSO ao tamanho e complexidade da organização, cabendo à ANAC considerá-lo aceitável. A redação proposta, no entanto, viabiliza a operação sem que o operador tenha um SGSO implementado, o que nos posicionamos contrários, observada a importância da ferramenta, atestada inclusive pelo CENIPA por meio

de suas recomendações de segurança, sobretudo às pequenas organizações de táxi aéreo.

O gerenciamento de riscos por meio do SGSO não necessariamente necessita de grandes investimentos para alcançar a melhora da segurança operacional, mas exige o compromisso dos envolvidos, não devendo ser taxado como um fardo regulatório, desencorajando sua aplicação e manutenção.

Os operadores que zelam pela conformidade de suas atividades em relação aos regulamentos, poderão experimentar uma instabilidade normativa, provocando um descrédito sobre iniciativas de normatização, em especial quanto a real valia de um SGSO, que antes era tratado como requisito obrigatório para empresas certificadas, mas que agora poderá se tornar dispensável.

A manutenção do requisito prescritivo do SGSO nas organizações ainda tem muito a contribuir para a conscientização de toda a comunidade, não sendo possível ainda uma flexibilização regulatória sem que a comunidade tenha absorvido o conhecimento necessário durante todo o tempo em que este figurou como obrigatório, prejudicando a criação de uma cultura que não dependesse da ação regulatória do Estado, inviabilizando a proposta desta Consulta Pública.

Justificativa:

Entendemos que o regulamento atual já prevê a adequação do SGSO ao tamanho e complexidade da organização, cabendo à ANAC considerá-lo aceitável. A redação proposta, no entanto, viabiliza a operação sem que o operador tenha um SGSO implementado, o que nos posicionamos contrários, observada a importância da ferramenta, atestada inclusive pelo CENIPA por meio de suas recomendações de segurança, sobretudo às pequenas organizações de táxi aéreo.

Resultado da análise: a contribuição foi: Acatada parcialmente

Análise da contribuição:

A leitura do parágrafo 135.29 (f) da seção 135.29 do RBAC nº 135 deve também considerar o que prescreve a proposta de revisão da IS 119-004, item 6.5 acerca do tema, reproduzido *in verbis*:

(...)

6.5.3 Mesmo assim, o detentor de certificado é responsável pela garantia da segurança operacional da sua organização. Em última análise o gestor responsável é o responsável final, e a pessoa competente para tomar as decisões que permitam ao detentor de certificado manter a sua operação dentro dos níveis aceitáveis de segurança operacional.

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

6.5.4 Identificar perigos, avaliar riscos, aplicar medidas corretivas e preventivas, bem como documentar e registrar as ações que de aprimoramento da segurança operacional e disseminação de informações relevantes devem ser preocupações constantes dos detentores de certificado.

6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá se o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade.

6.5.6 Organizações requerentes ou detentores de certificado deverão desenvolver e descrever em sua declaração de conformidade os processos e ferramentas, adequadas e compatíveis com a sua realidade operacional, com relação aos seguintes assuntos:

- a) identificação de perigos;
- b) avaliação e controle de riscos;
- c) monitoramento da segurança operacional; e
- d) promoção da segurança operacional.

6.5.7 Para elaboração dos procedimentos listados acima as organizações requerentes ou detentores de certificado poderão utilizar a IS nº 119-002 como referência.

A mesma proposta de revisão da IS nº 119-004 estabelece, nas definições, as figuras de operadores classificados como Simples e Padrão, além de trazer as limitações operacionais associadas.

Aqueles cujo perfil operacional é considerado simplificado diante das limitações impostas, deverão desenvolver e possuir processos que permitam a gestão de riscos inerentes às atividades aéreas que desenvolvem. Esta prescrição encontra-se em linha ao que prerrogava a ICAO através do Anexo 19 acerca da aplicabilidade de mecanismos de gestão de risco a operadores aéreos conforme disposto no Relatório de AIR nº 11/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO.

É relevante também destacar os componentes do SGSO descritos na seção 135.703 do RBAC nº 135 tem seu cumprimento preservado conforme tabela abaixo onde são relacionados com as prescrições da proposta de revisão da IS 119-004:

| Tema | Proposta de revisão da IS 119-004 |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da escalabilidade e customização | 6.2: c) 135.29 do RBAC nº 135: o detentor de certificado deve estabelecer e manter um SGSO. Entretanto, a ANAC poderá autorizar desvios se considerar que, por conta de limitações de tamanho e complexidade das operações do detentor de |

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

| | | | |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| | | certificado, os níveis de segurança operacional serão mantidos em níveis aceitáveis. | |
| | Do pessoal de administração requerido | 6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá ser o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade. | |
| | Do(s) componente(s) do SGSO (1) política e objetivos da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional | |
| | Do(s) componente(s) do SGSO (3) garantia da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. | |
| | Do(s) componente(s) do SGSO (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional (4) promoção da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. | |

O estudo trazido pela entidade foi acostado ao processo em tela gerando o Anexo 9530366. Nele, relaciona-se uma série de exemplos de ocorrências aeronáuticas cuja recomendação do CENIPA reside em implementos e melhorias nas rotinas de gestão de segurança operacional de diferentes operadores aéreos em diferentes áreas (promoção, mitigação de riscos, detecção e tratamento de perigos dentre outros). Tais elementos têm sua aplicabilidade preservada nos termos do que prescreve o item 6.5 da proposta de revisão da IS 119-004. Ademais, conforme disposto no item 7 da proposta de revisão da IS nº 119-004 e seção 135.51 do RBAC nº 135, os operadores aéreos deverão adotar a rotina de compartilhamento de informações junto à Agência visando atestar o desempenho em segurança operacional.

Acredita-se, no entanto, que há oportunidades de melhorias textuais de modo a tornar explícita a tese defendida acima.

Itens alterados na proposta: RBAC nº 135 parágrafo 135.29(f)

| CONTRIBUIÇÃO Nº 4 (23964) | | | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| Identificação | | | | | | | | |
| Autor da Contribuição: SINDICATO NACIONAL DOS AERONAUTAS | Documento: RBAC nº 135 | Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: 135.325 | | | | | | |
| Categoria: Outros | Tipo de contribuição: Alteração | | | | | | | |
| Contribuição | | | | | | | | |
| Texto sugerido para alteração ou inclusão: | | | | | | | | |

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Como muito bem colocado pela Agência em sua proposta, para que um desvio seja concedido, a partir das Empresas que utilizam somente um piloto em comando, o operador deve demonstrar que a segurança permitirá um desvio desses requisitos. Assim, a nossa orientação é que se avaliado os efeitos da harmonização entre os regulamentos, e este for considerado pela ANAC como positivo e com níveis de segurança adequados, que todos os operadores passem a demonstrar a manutenção dos níveis de segurança quando pleitearem pelo desvio, e que esse requisito esteja explícito no regulamento para todos.

Justificativa:

De acordo com a Agência, a alteração dos itens supracitados tratam-se de um alinhamento à itens similares no RBAC 121. Contudo, é de se frisar o menor número de operadores detentores de certificado com base naquele RBAC, o que, em tese, permite um maior acompanhamento do desempenho dos níveis de segurança operacional daquelas empresas, nesse caso, especificamente os relacionados à treinamento. Com o número muito mais amplo de empresas regidas sob o RBAC 135, não há garantias de que a vigilância da ANAC conseguirá estar em níveis similares ao de operadores aéreos 121 a ponto de conseguir observar lacunas em tempo suficiente para prevenir futuras ocorrências.

Resultado da análise: a contribuição foi: Não acatada

Análise da contribuição:

O texto visa acomodar situações em que os treinamentos devem ser programados com considerável antecedência e/ou devem ocorrer em uma dada janela de oportunidade sob pena de haver dilação considerável para sua conclusão. Esta é a situação a qual os operadores que necessitam realizar treinamento em Centros de Treinamento (CTAC) vivenciam, por exemplo.

O novo enunciado visa explicitar em regulamento a possibilidade de que um treinamento realizado anteriormente à aprovação inicial do Programa de Treinamento Operacional (PTO), possa ser tomado por crédito para o atendimento de requisitos de instrução e treinamento. Tal possibilidade insta que os critérios sejam estabelecidos pela Agência em material normativo dedicado ao enunciar que “Exceto se estabelecido de outra forma pela ANAC (...).” Atualmente, a realização de treinamentos durante o processo de análise do PTO se dá mediante petição de procedimento alternativo o que enseja em custos ao(s) interessado(s) e Agência.

O estabelecimento de uma baliza regulamentar adicional ao RBAC permitirá a ampla publicidade acerca do exercício desta possibilidade, as condições em que pode se dar, os comprovantes a serem considerados para crédito e qualquer outra informação que se entenda aplicável à determinação da regularidade do pedido.

Nesta esteira, conforme apontamento sobre o alinhamento ao RBAC nº 121, verifica-se que os operadores regidos por aquele regulamento possuem regra e procedimento para seu cumprimento descritos no parágrafo 121.405(b) do RBAC nº 121 e IS nº 121-006. Não se busca o alinhamento literal irrefletido mas servir-se de premissas testadas e com eficácia comprovadamente satisfatórias ao propósito básico que é o de que sejam realizados treinamentos que agreguem aos envolvidos, em tempo apropriado e sobre balizas as quais a Agência reconheça como virtuosas no sentido de promover a segurança operacional.

O estudo trazido pela entidade acostado ao processo em tela através do Anexo 9530366 traz uma série de exemplos de ocorrências aeronáuticas cuja recomendação do CENIPA pautou-se em melhorias do treinamento. Tais preocupações são válidas e continuam em voga no cenário que se propõe.

Itens alterados na proposta: N/A

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

CONTRIBUIÇÃO Nº 5 (23965)

Identificação

Autor da Contribuição: SINDICATO NACIONAL DOS AERONAUTAS
Categoria: Outros

Documento: RBAC nº 135

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: 135.341

Tipo de contribuição: Alteração

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Como muito bem colocado pela Agência em sua proposta, para que um desvio seja concedido, a partir das Empresas que utilizam somente um piloto em comando, o operador deve demonstrar que a segurança permitirá um desvio desses requisitos. Assim, a nossa orientação é que se avaliado os efeitos da harmonização entre os regulamentos, e este for considerado pela ANAC como positivo e com níveis de segurança adequados, que todos os operadores passem a demonstrar a manutenção dos níveis de segurança quando pleitearem pelo desvio, e que esse requisito esteja explícito no regulamento para todos.

Justificativa:

De acordo com a Agência, a alteração dos itens supracitados tratam-se de um alinhamento à itens similares no RBAC 121. Contudo, é de se frisar o menor número de operadores detentores de certificado com base naquele RBAC, o que, em tese, permite um maior acompanhamento do desempenho dos níveis de segurança operacional daquelas empresas, nesse caso, especificamente os relacionados à treinamento. Com o número muito mais amplo de empresas regidas sob o RBAC 135, não há garantias de que a vigilância da ANAC conseguirá estar em níveis similares ao de operadores aéreos 121 a ponto de conseguir observar lacunas em tempo suficiente para prevenir futuras ocorrências.

Resultado da análise: a contribuição foi: Não acatada

Análise da contribuição:

O novo texto da seção 135.341 visa explicitar em regulamento a possibilidade de que operadores classificados como Operador Simples possam gozar de eventuais flexibilizações acerca da apresentação de material que verse sobre treinamento em seu sistema de manuais conforme instruído no item 6.6 da proposta de revisão da IS nº 119-004. Não se objetivou o alinhamento ao que prorroga o RBAC nº 121 acerca do tema, mas a modernização das premissas atualmente dispostas visando acomodar operadores com perfil operacional simplificado.

Itens alterados na proposta: N/A

CONTRIBUIÇÃO Nº 6 (23966)

Identificação

Autor da Contribuição: SINDICATO NACIONAL DOS AERONAUTAS
Categoria: Outros

Documento: RBAC nº 135

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: 135.343

Tipo de contribuição: Alteração

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Como muito bem colocado pela Agência em sua proposta, para que um desvio seja concedido, a partir das Empresas que utilizam somente um piloto em comando, o operador deve demonstrar que a segurança permitirá um desvio desses requisitos. Assim, a nossa orientação é que se avaliado os efeitos da harmonização entre os regulamentos, e este for considerado pela ANAC como positivo e com níveis de segurança adequados, que todos os operadores passem a demonstrar a manutenção dos níveis de segurança quando pleitearem pelo desvio, e que esse requisito esteja explícito no regulamento para todos.

Justificativa:

De acordo com a Agência, a alteração dos itens supracitados tratam-se de um alinhamento à itens similares no RBAC 121. Contudo, é de se frisar o menor número de operadores detentores de certificado com base naquele RBAC, o que, em tese, permite um maior acompanhamento do desempenho dos níveis de segurança operacional daquelas empresas, nesse caso, especificamente os relacionados à treinamento. Com o número muito mais amplo de empresas regidas sob o RBAC 135, não há garantias de que a vigilância da ANAC conseguirá estar em níveis similares ao de operadores aéreos 121 a ponto de conseguir observar lacunas em tempo suficiente para prevenir futuras ocorrências.

Resultado da análise: a contribuição foi: Não acatada

Análise da contribuição:

O novo texto visa explicitar em regulamento que, decorrente da possibilidade de que operadores classificados como Operador Simples possam vir a ter flexibilizações acerca da apresentação de material que verse sobre treinamento em seu sistema de manuais, requisitos estabelecidos atinentes ao treinamento inicial e periódico podem não ser aplicáveis. Não se objetivou o alinhamento ao que prerrogava o RBAC nº 121 acerca do tema, mas a modernização das premissas atualmente dispostas visando acomodar operadores com perfil operacional simplificado.

Itens alterados na proposta: N/A

CONTRIBUIÇÃO Nº 7 (23799)

Identificação

Autor da Contribuição: Valdir Pereira Cosentino
Categoria: Outros

Documento: Resolução que aprovava a emenda ao RBAC nº 135

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Art. 1º

Tipo de contribuição: Outros

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Operações VFR/ IFR diurnas em um raio de 300 quilómetros com piloto único.

Entre cidades de pequeno e médio portes..

Aeronaves com capacidade até 1 + 8 passageiros.

Embarque/ desembarque podem ser efetuados em hangar contratado quando não houver estação própria definida.

Aeronave operada por tripulante com um mínimo de experiência estabelecida pela ANAC.

Horários de operação estabelecidos entre as partes com aprovação e fiscalização da ANAC.

A regulamentação trabalhista será regida por MEI, a ser criada, considerando incluir todos as categorias de colaboradores envolvidas.

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Justificativa:

Desenvolvimento do tráfego aéreo entre cidades de pequeno porte.
Geração de empregos.
Redução de custo para os operadores.
Maior oferta no transporte de carga.

Resultado da análise: a contribuição foi: Não acatada

Análise da contribuição:

A contribuição versa sobre aspectos operacionais íntimos da gestão e estratégia de negócios desenvolvido por um dado operador aéreo, temas que fogem ao escopo da análise conduzida no processo em referência e/ou que excedem as atribuições da Agência no exercício da regulação.

Itens alterados na proposta: N/A

CONTRIBUIÇÃO Nº 8 (23951)

Identificação

Autor da Contribuição: LÍDER TÁXI AÉREO S/A -AIR BRASIL

Categoria: Empresa Aérea

Documento: Resolução que aprovava a emenda ao RBAC nº 135

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Art. 1º

Tipo de contribuição: Exclusão

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Preliminarmente, ressalte-se que as Empresas de Táxi Aéreo prestam relevantes serviços de interesse público nacional, alcançando aeroportos que não são atendidos pelas empresas de serviços aéreos regulares e transportando passageiros e cargas em todo o território brasileiro, incluindo a integralidade do pessoal embarcado nas unidades marítimas situadas em alto mar e operadas pela indústria de petróleo. Também são prestados pelas Empresas de Táxi Aéreo, dentre outros, relevantes serviços de transporte de passageiros enfermos e órgãos e tecidos para transplantes, cuja agilidade no atendimento por aeronaves é crucial para que vidas sejam salvas. Nos termos da Justificativa relacionada à proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“Proposta”), objeto da Consulta Pública Nº 15/2023, pretende-se alterar algumas disposições do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“RBAC 135”) para a “adoção de critérios diferenciados para pequenos operadores, com base na complexidade do operador”, sendo que a “diferenciação busca permitir que a ANAC adote alguns requisitos (como SGSO, manuais e programa de treinamento) diferenciados para operadores considerados mais simples”. As alterações ao RBAC 135, relacionadas à inclusão da alínea (f) do item 135.29 e alterações às redações dos itens 135.325 , 135.341 e 135.343 , que constam da Proposta, teriam a seguinte justificativa regulatória: No estudo da regulação, identifica-se que, quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados. Isso ocorre porque alguns dos requisitos, especialmente com relação à estrutura organizacional, apresentam um custo relativamente fixo (ou, ao menos, desproporcional ao tamanho do regulado) - o que significa que representam uma proporção maior na estrutura de custos de pequenos regulados. Considerando ainda que o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor, uma solução comum é a adoção de requisitos diferenciados, que considerem o tamanho e a complexidade dos regulados, permitindo uma regulação mais ajustada ao impacto gerado pelo regulado. No entanto, as afirmações de que “quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados” e “o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor” não são

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

justificativas para se abrir mão da segurança nas operações aéreas que devam ser conduzidas por empresas prestadoras de serviços aéreos. Isto porque, as alterações previstas na Proposta para os itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135 não resultarão em afrouxamento de carga regulatória com pequeno impacto na segurança de voo. Pelo contrário, as alterações aos referidos itens são preocupantes e apresentam potencial risco à segurança do público usuário de serviços aéreos e de terceiros. O completo estudo sobre os Impactos na Segurança Operacional devido à Proposta de Flexibilização da ANAC para Operadores de Táxi Aéreo (“Estudo”), ora adunado como Anexo 1, da lavra de profissional altamente qualificado a opinar sobre o assunto, deixa claro que alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, gerarão impacto na segurança de operações de empresas existentes e novos entrantes que venham se submeter a regras de segurança flexibilizadas. Não é cabível que, sob o manto de suposta simplificação regulatória, importantes requisitos de segurança operacional sejam “flexibilizados”, inclusive permitindo-se o brutal aumento de aeronaves “aptas” a prestar serviços aéreos ao público, que possivelmente não observarão os mais comezinhos princípios de segurança operacional, com amparo desta agência reguladora. O Estudo, que deve ser cuidadosamente lido, enfatiza que: a simplificação do SGSO [Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional] pode levar a um aumento de acidentes entre os novos operadores de táxi aéreo em detrimento do interesse público. Isso ocorre porque a redução das exigências de segurança pode resultar em práticas operacionais menos rigorosas e na falta de treinamento adequado, colocando em risco, inclusive, a integridade física dos usuários do transporte aéreo e de terceiros em solo. Aponta-se, também, que “tomar emprestadas” regras de flexibilização, da Federal Aviation Administration (“FAA”), que, inclusive, estão sendo revisadas em decorrência do aumento do número de acidentes envolvendo aeronaves privadas que passaram a prestar serviços de transporte aéreo público sob a égide de normas regulatórias mais flexíveis, não é cabível no Brasil, que possui particularidades a serem consideradas por esta agência reguladora. Importante salientar que as regras de flexibilização de requisitos contidos no RBAC 135, como as contidas na Proposta, não consideram que a pretendida alteração na carga regulatória, para operadores menores, resultará em grande ingresso de aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, na prestação de serviços aéreos. E tais aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, possuem padrões operacionais menos seguros, o que, inclusive, é demonstrado no número bastante superior de acidentes envolvendo aeronaves de operadores privados e aeronaves de Empresas de Táxi Aéreo. Assim, é crucial que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam levadas a efeito, sob pena de flexibilizar a segurança das operações aéreas de empresas que prestam serviços públicos, em descordo com a competência legal da ANAC de zelar pela segurança de operações aéreas, conforme estabelecida na Lei 11.182/2005, bem como a sua missão e seus valores: 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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, competindo-lhe: (...) XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

Isto posto, o SNETA requer que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam efetivadas.

Justificativa:

Conforme estudo técnico e encaminhamento enviados em anexo

Resultado da análise: a contribuição foi: Acatada parcialmente

Análise da contribuição:

Destarte mostra-se premente a necessidade de reestabelecer as bases para as alterações propostas:

- Não há intenção da Agência em renunciar à gestão de risco de operadores aéreos independentemente da taxonomia adotada. O que se busca é o estabelecimento de racionalização de esforços e custos acerca da profundidade e complexidade do sistema frente ao perfil operacional de um dado operador. Nesta esteira, a proposta de revisão da IS nº 119-004 traz em seu item 6.5 as condutas esperadas para a condução da gestão de risco operacional de operadores aéreos classificados Operador Simples item este complementado pela seção 135.51 do RBAC nº 135 que impõe a necessidade de reportes periódicos com vistas a avaliar o desempenho em segurança

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

operacional. Há de se considerar também que os componentes que integram o SGSO descritos na seção 135.703 do RBAC nº 135 encontram-se preservados na citada IS e são aplicáveis a todos os grupos;

- A gestão de fadiga e a aplicação dos limites operacionais constantes na Lei do Aeronauta (Lei nº 13.475 de 28/08/2017) permanecem válidos e aplicáveis ao mercado independentemente do perfil operacional de um dado operador;

- Acerca das seções 135.325, 135.341 e 135.343 que trazem requisitos acerca de treinamento, a proposta de revisão da IS nº 119-004 detalha o método de cumprimento para os diferentes perfis de operadores

Aos classificados como Operador Simples o PTO deve ser composto dos seguintes módulos:

- a) currículos de doutrinamento básico;
- b) currículo de treinamento em CRM;
- c) currículo de treinamento de emergências;
- d) currículo de treinamento em artigos perigosos; e
- e) currículos de treinamentos especiais, de acordo com as operações especiais autorizadas nas EO.

Para todos os grupos, requisitos referentes a exames, experiência recente e demais qualificações mantêm-se aplicáveis.

- Acerca dos operadores atualmente certificados, é entendido como razoável que venham a adequar sua estrutura de pessoal e manuais considerando a nova taxonomia;

Das referências internacionais acerca do estabelecimento de taxonomia de perfis operacionais e a gestão de risco, destacam-se:

ICAO

Em verificação ao Anexo 19 Safety Management, verificou-se que a aquela instituição impõe aos Estados a necessidade de ratificar o sistema de gestão de risco (SMS - *safety management system*) de certas instituições, vide Capítulo 4:

4.1.4 The SMS of a certified operator of aeroplanes or helicopters authorized to conduct international commercial air transport, in accordance with Annex 6, Part I or Part III, Section II, respectively, shall be made acceptable to the State of the Operator.

The SMS of an international general aviation operator, conducting operations of large or turbojet aeroplanes in accordance with Annex 6, Part II, Section 3, shall be commensurate with the size and complexity of the operation and meet the criteria established by the State of Registry.

Logo, verifica-se que o padrão internacional estabelecido impõe a necessidade de aceitação do SMS pelo Estado do operador para determinados perfis operacionais (os citados no Anexo 6), aplicando-se às operações internacionais. Nesse sentido, a IS prevê que operadores classificados como Simples não podem realizar operações internacionais. Não há impedimento que o Estado estabeleça padrões superiores de exigência e aplicabilidade do SMS, no entanto, da leitura tem-se estabelecido que é também razoável considerar certa segmentação do mercado no que tange à aplicabilidade.

EASA

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Esta autoridade mantém a distinção entre operadores complexos ou não definido, como linha de corte, créditos de FTE (*full time equivalents*) vide FAQ disponível em <https://www.easa.europa.eu/en/the-agency/faqs/air-operations>:

Are we a ‘complex’ or ‘non-complex’ operator considering the fact that we have five FTEs and four types of non-complex helicopters?
Size and complexity of the operator - Reference: Reg. (EU) No 965/2012 on Air Operations: ORO.GEN.200 (b)

AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (a) defines how to assess if an operator is complex or non-complex:

The operator is non-complex if its workforce is less than 20 full time equivalents (FTEs). However, point AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (b) indicates that an operator with less than 20 FTEs may also be considered complex if, for example, it performs high-risk commercial SPO or operates in a challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).

Prior to sending a declaration an operator should check with the competent authority, if their assessment of complexity is correct.

Em consulta direta ao regramento, verifica-se:

ORO.GEN.200 Management system

(b) The management system shall correspond to the size of the operator and the nature and complexity of its activities, taking into account the hazards and associated risks inherent in these activities.

AMC1 ORO.GEN.200(b) Management system

SIZE, NATURE AND COMPLEXITY OF THE ACTIVITY

- (a) An operator should be considered as complex when it has a workforce of more than 20 full time equivalents (FTEs) involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules.*
- (b) Operators with up to 20 FTEs involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules may also be considered complex based on an assessment of the following factors:*
 - (1) in terms of complexity, the extent and scope of contracted activities subject to the approval;*
 - (2) in terms of risk criteria, the extent of the following:*
 - (i) operations requiring a specific approval;*
 - (ii) high-risk commercial specialised operations;*
 - (iii) operations with different types of aircraft used; and*
 - (iv) operations in challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).*

Fruto de tal distinção, verifica-se a aplicação de requisitos ajustados vide excertos abaixo.

AMC1 ORO.GEN.200(a)(1); (2); (3); (5) Management system

NON-COMPLEX OPERATORS — GENERAL

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- (a) *Safety risk management may be performed using hazard checklists or similar risk management tools or processes, which are integrated into the activities of the operator.*
- (b) *The operator should manage safety risks related to a change. The management of change should be a documented process to identify external and internal change that may have an adverse effect on safety. It should make use of the operator's existing hazard identification, risk assessment and mitigation processes.*
- (c) *The operator should identify a person who fulfils the role of safety manager and who is responsible for coordinating the safety-management-related processes and tasks. This person may be the accountable manager or a person with an operational role within the operator.*
- (d) *Within the operator, responsibilities should be identified for hazard identification, risk assessment and mitigation.*
- (e) *The safety policy should include a commitment to improve towards the highest safety standards, comply with all applicable legal requirements, meet all applicable standards, consider best practices and provide appropriate resources.*
- (f) *The operator should, in cooperation with other stakeholders, develop, coordinate and maintain an emergency response plan (ERP) that ensures orderly and safe transition from normal to emergency operations and return to normal operations. The ERP should provide the actions to be taken by the operator or specified individuals in an emergency and reflect the size, nature and complexity of the activities performed by the operator.*

Por fim, é estabelecido um modelo de formulário para o registro da avaliação de risco realizada em GM3 ORO.GEN.200(a)(3) Management system. Assim, tem-se estabelecido que a autoridade de aviação civil europeia permite distinção de requisitos em função da complexidade.

TCCA – CANADA

Outra autoridade de aviação civil de referência consultada foi o TCCA – Canadá que estabelece que a aplicabilidade do SMS se dá quando da certificação de uma linha aérea (definido como entidade que opera aeronave com peso máximo de decolagem superior a 8618kg – 19000lbs – ou com capacidade de transporte de 20 ou mais passageiros, helicópteros com capacidade de 20 ou mais excluindo-se os assentos dos pilotos ou conforme definido pela autoridade local) – vide CAR 107.01, 107.02, 705.03 (ver <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/acts-regulations/list-regulations/canadian-aviation-regulations-sor-96-433>).

FAA

Como citado no documento encaminhado em apoio a esta manifestação acostado ao processo como Anexo 9530421, foi proposta revisão dos FAR Part 5, 21, 91, 119, 121 e 135 visando a expansão e atualização dos requisitos de desenvolvimento de um sistema de gestão da segurança operacional (*safety management systems - SMS*). Tal documento foi publicado em 11 de janeiro de 2023 e traz análise bastante profunda acerca das razões pelas quais o FAA propõe expansão do escopo regulamentar (ver <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/11/2022-28583/safety-management-systems>). Ressalta-se tratar de uma proposta, de forma que, na regulamentação vigente do FAA, não há exigência de SMS para qualquer operador sob o Part 135.

Destaca-se que tal proposição se deu em data posterior à do estudo conduzido pela Agência e acostada ao processo em tela através do Relatório de AIR nº 11/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (9226530) e demais documentos não tendo sido, portanto, considerado na análise em um primeiro momento.

Passa-se à análise do estudo realizado pela autoridade de aviação civil norte americana.

Das justificativas trazidas pela autoridade norte americana para edição do FAR Part 135, destacam-se:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

As a fundamental matter, the flying public expects safe carriage from operators offering flight services for hire. Irrespective of whether an operator employs one pilot or a thousand, that company has the same responsibility to conduct safe operations. Part 135 operators employing just a single pilot are not immune to accident or serious injury; the FAA's review of NTSB reports from 2015 to 2020 showed that part 135 operators employing just a single pilot were involved in five accidents involving a fatality or serious injury. This record demonstrates that very small and single pilot part 135 operators continue to face insufficiently addressed safety hazards that cause the loss of life. More importantly, the FAA concluded that these operators could have used basic components of SMS, such as establishing safety policies, performing safety risk management to assess risk and develop controls, and using safety assurance to verify risk control effectiveness to address hazards that contributed to these accidents. These SMS elements, which require the operator to proactively monitor its practices, procedures, and how it makes decisions, are especially important for small organizations. (grifo nosso)

No excerto trazido, cita-se a relevância da gestão de risco como fator determinante no contraponto à possibilidade de ocorrências aeronáuticas devendo ser composto por elementos básicos como política de segurança operacional, avaliação de risco, desenvolvimento de controles e garantia de efetividade das medidas adotadas.

The SMS ARC recommended that part 5 be both scalable and flexible to accommodate many business models. (...) To enable scalability and flexibility, part 5 would continue to describe the desired measurable outcomes that must be accomplished. This performance-based approach would grant flexibility by enabling regulated persons to develop methods, processes, or other means of compliance that are appropriate to the size, scope, and complexity of their organization and operations.

For example, the objective of safety risk management—to identify hazards, assess safety risk, and develop and monitor controls within the organization's SMS—would be the same regardless of the size of the organization even though methods used might be different. The FAA does not anticipate that small organizations will need additional management and staff to satisfy the requirement elements of safety risk management. For example, smaller organizations, with few aircraft operating in a limited geographic area, might record, and track the results of the safety risk management process with paper records or digital files using common word processing or spreadsheet applications.

As referências acima dão cabo de que o SMS deve ser escalável e flexível de modo a acomodar os diferentes modelos de negócios. No parágrafo seguinte, é chamada a atenção para a não antecipação acerca da necessidade de alterações na estrutura funcional vigente atualmente nos inúmeros operadores para a realização da gestão de risco justamente por conta das premissas anteriores de escalabilidade e customização à estrutura e complexidade operacional.

O FAA possui página temática acerca do Programa Voluntário de Segurança Operacional - *Safety Management System Voluntary Program (SMSVP)* (<https://www.faa.gov/about/initiatives/gasafetyoutreach/smsvp>) – no qual estabelece os componentes que compõe o SMS/SGSO: *Safety Policy, Safety Assurance, Safety Risk Management e Safety Promotion*. Tal classificação encontra eco na seção 135.703 do RBAC nº 135 quando da definição dos componentes do SGSO:

135.703 Estrutura do SGSO

- (a) A estrutura do SGSO deve ser composta de quatro componentes e doze elementos, como requisitos mínimos para sua implementação:
- (1) política e objetivos da segurança operacional
 - (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional
 - (3) garantia da segurança operacional
 - (4) promoção da segurança operacional

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Da leitura da proposta de revisão da IS nº 119-004 é possível estabelecer que tais elementos encontram-se preservados conforme tabela abaixo:

| Tema | Proposta de revisão da IS 119-004 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da escalabilidade e customização | 6.2: c) 135.29 do RBAC nº 135: o detentor de certificado deve estabelecer e manter um SGSO. Entretanto, a ANAC poderá autorizar desvios se considerar que, por conta de limitações de tamanho e complexidade das operações do detentor de certificado, os níveis de segurança operacional serão mantidos em níveis aceitáveis. |
| Do pessoal de administração requerido | 6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá se o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade. |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) política e objetivos da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (3) garantia da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional (4) promoção da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. |

Assim, não é correto considerar que se está isentando qualquer operador da gestão de risco. Aos mesmos, dadas suas limitações operacionais, é dada a possibilidade de possuir processos mais ajustados.

Sobre os grupos, é necessário destacar que, a despeito de a classificação norte americana ter servido como insumo à taxonomia brasileira, não é adequado estabelecer paralelos diretos pois as premissas que estabelecem as linhas de corte são distintas. Revisando-se a divisão de operadores FAR Part 135 apresentadas no Order 8900.1 (https://drs.faa.gov/browse/ORDER_8900.1/doctypeDetails?close=true) tem-se o que se segue.

Como observado no Volume 2, Capítulo 4, Seção 1 para:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- Single-Pilot Operator:

- *A single-pilot operator is a CH* limited to only one pilot for part 135 operations.*

**certificate holder*

- Single Pilot-in-Command (PIC) Operator:

- *(...) limited to only one PIC for part 135 operations;*
- *(...) no more than three individuals as second-in-command (SIC) pilots;*
- *The FAA does not authorize single PIC operators to operate aircraft type certificated for more than nine passenger seats, conduct Category (CAT) II or CAT III approach operations, or conduct operations outside the United States, Canada, Mexico, or the Caribbean.*

No Volume 2, Capítulo 4, Seção 6 define-se como operador básico (Basic Part 135 Operator):

- *No more than five pilots, including SICs, are used in the operation;*
- *No more than five aircraft are used in the operation;*
- *No more than three different types of aircraft are used in the operation;*
- *No aircraft type certificated for more than nine passenger seats is used in the operation;*
- *No Category II (CAT II) or Category III (CAT III) operations are conducted; and*
- *No operations are conducted outside the United States, Canada, Mexico, and the Caribbean (which includes the Bahamas).*

Ao examinar a evolução da proposta nacional, tem-se a existência de dois grupos denominados Operador Simples e Operador Padrão cujas características estão prescritas na proposta de revisão da IS nº 119-004:

4.1.15 operador aéreo classificado como Operador Simples: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que:

- possua frota de, no máximo, 1 aeronaves de modelo com configuração máxima certificada de assentos para passageiros igual ou inferior a 9 assentos;
- possua até 2 pilotos em comando e até 3 pilotos segundo em comando na empresa, devidamente treinados e qualificados; e
- seja engajada, ou pretenda se engajar, exclusivamente em operações não regulares, domésticas, sem autorização para determinadas operações especiais complexas e sem prerrogativa para realizar manutenção de aeronaves sob o certificado de operador aéreo emitido pelo RBAC nº 135.

4.1.16 operador aéreo classificado como Operador Padrão: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que não se enquadre nas limitações para Operador Simples;

Assim, justamente pelo princípio da escalabilidade e customização defendidos, não é adequado transplantar literalmente a necessidade apontada pelo FAA para o estabelecimento de balizas de SMS mais ajustadas àqueles que operam sob a égide do FAR 135 para aqueles que operam ou virão a fazê-lo sob os auspícios do RBAC nº 135.

Acerca da preocupação sobre o aumento de entrantes no mercado de transporte aéreo sobre a égide do RBAC nº 135 e os impactos em termos de gestão por parte da Agência, há de se considerar que uma das premissas da existência da Agência dispostas no Art. 8º da Lei nº 11.182 de 27 de setembro de 2002 é o atendimento do interesse público e o fomento da aviação civil. Assim, entende-se cabível buscar pela modernização de requisitos que venham a racionalizar as barreiras de entrada

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

sem, contudo, que isso venha a depor contrariamente à segurança operacional do sistema sob pena de não vir a alcançar missão existencial também disposta no citado art., inciso XXX:

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem.

Por fim, atinente à flexibilização proposta aos operadores classificados como Operador Padrão, considera-se que o regulamento já prevê que o desenvolvimento do SGSO se dê em bases customizadas à sua complexidade. Os temas em que se propõe a flexibilização fogem ao escopo das previsões da seção 135.29 e do objeto deste estudo sendo considerado como insumo para discussões vindouras.

Acredita-se, no entanto, que há oportunidades de melhorias textuais de modo a tornar explícita a tese defendida acima.

Itens alterados na proposta: RBAC nº 135 parágrafo 135.29(f)

| CONTRIBUIÇÃO Nº 9 (23952) | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificação | |
| Autor da Contribuição: Sindicato Nacional das Empresas de Taxi Aéreo | Documento: Resolução que aprovava a emenda ao RBAC nº 135 |
| Categoria: Entidade de Classe | Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Art. 1º Tipos de contribuição: Exclusão |
| Contribuição | |
| Texto sugerido para alteração ou inclusão: Preliminarmente, ressalte-se que as Empresas de Táxi Aéreo prestam relevantes serviços de interesse público nacional, alcançando aeroportos que não são atendidos pelas empresas de serviços aéreos regulares e transportando passageiros e cargas em todo o território brasileiro, incluindo a integralidade do pessoal embarcado nas unidades marítimas situadas em alto mar e operadas pela indústria de petróleo. Também são prestados pelas Empresas de Táxi Aéreo, dentre outros, relevantes serviços de transporte de passageiros enfermos e órgãos e tecidos para transplantes, cuja agilidade no atendimento por aeronaves é crucial para que vidas sejam salvas. Nos termos da Justificativa relacionada à proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“Proposta”), objeto da Consulta Pública Nº 15/2023, pretende-se alterar algumas disposições do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“RBAC 135”) para a “adoção de critérios diferenciados para pequenos operadores, com base na complexidade do operador”, sendo que a “diferenciação busca permitir que a ANAC adote alguns requisitos (como SGSO, manuais e programa de treinamento) diferenciados para operadores considerados mais simples”. As alterações ao RBAC 135, relacionadas à inclusão da alínea (f) do item 135.29 e alterações às redações dos itens 135.325 , 135.341 e 135.343 , que constam da Proposta, teriam a seguinte justificativa regulatória: No estudo da regulação, identifica-se que, quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados. Isso ocorre porque alguns dos requisitos, especialmente com relação à estrutura organizacional, apresentam um custo relativamente fixo (ou, ao menos, desproporcional ao tamanho do regulado) - o que significa que representam uma proporção maior na estrutura de custos de pequenos regulados. Considerando ainda que o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor, uma solução comum é a adoção de requisitos diferenciados, que considerem o tamanho e a complexidade dos regulados, permitindo uma regulação mais ajustada ao impacto gerado pelo regulado. No entanto, as afirmações de que “quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, | |

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados” e “o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor” não são justificativas para se abrir mão da segurança nas operações aéreas que devam ser conduzidas por empresas prestadoras de serviços aéreos. Isto porque, as alterações previstas na Proposta para os itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135 não resultarão em afrouxamento de carga regulatória com pequeno impacto na segurança de voo. Pelo contrário, as alterações aos referidos itens são preocupantes e apresentam potencial risco à segurança do público usuário de serviços aéreos e de terceiros. O completo estudo sobre os Impactos na Segurança Operacional devido à Proposta de Flexibilização da ANAC para Operadores de Táxi Aéreo (“Estudo”), ora adunado como Anexo 1, da lavra de profissional altamente qualificado a opinar sobre o assunto, deixa claro que alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, gerarão impacto na segurança de operações de empresas existentes e novos entrantes que venham se submeter a regras de segurança flexibilizadas. Não é cabível que, sob o manto de suposta simplificação regulatória, importantes requisitos de segurança operacional sejam “flexibilizados”, inclusive permitindo-se o brutal aumento de aeronaves “aptas” a prestar serviços aéreos ao público, que possivelmente não observarão os mais comezinhos princípios de segurança operacional, com amparo desta agência reguladora. O Estudo, que deve ser cuidadosamente lido, enfatiza que: a simplificação do SGSO [Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional] pode levar a um aumento de acidentes entre os novos operadores de táxi aéreo em detrimento do interesse público. Isso ocorre porque a redução das exigências de segurança pode resultar em práticas operacionais menos rigorosas e na falta de treinamento adequado, colocando em risco, inclusive, a integridade física dos usuários do transporte aéreo e de terceiros em solo. Aponta-se, também, que “tomar emprestadas” regras de flexibilização, da Federal Aviation Administration (“FAA”), que, inclusive, estão sendo revisadas em decorrência do aumento do número de acidentes envolvendo aeronaves privadas que passaram a prestar serviços de transporte aéreo público sob a égide de normas regulatórias mais flexíveis, não é cabível no Brasil, que possui particularidades a serem consideradas por esta agência reguladora. Importante salientar que as regras de flexibilização de requisitos contidos no RBAC 135, como as contidas na Proposta, não consideram que a pretendida alteração na carga regulatória, para operadores menores, resultará em grande ingresso de aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, na prestação de serviços aéreos. E tais aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, possuem padrões operacionais menos seguros, o que, inclusive, é demonstrado no número bastante superior de acidentes envolvendo aeronaves de operadores privados e aeronaves de Empresas de Táxi Aéreo. Assim, é crucial que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam levadas a efeito, sob pena de flexibilizar a segurança das operações aéreas de empresas que prestam serviços públicos, em descordo com a competência legal da ANAC de zelar pela segurança de operações aéreas, conforme estabelecida na Lei 11.182/2005, bem como a sua missão e seus valores: 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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, competindo-lhe: (...) XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

Isto posto, o SNETA e ABAG requerem que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam efetivadas.

Justificativa:

Conforme estudo técnico e encaminhamento enviados em anexo

Resultado da análise: a contribuição foi: Acatada parcialmente

Análise da contribuição:

Destarte mostra-se premente a necessidade de reestabelecer as bases para as alterações propostas:

- Não há intenção da Agência em renunciar à gestão de risco de operadores aéreos independentemente da taxonomia adotada. O que se busca é o estabelecimento de racionalização de esforços e custos acerca da profundidade e complexidade do sistema frente ao perfil operacional de um dado operador. Nesta esteira, a proposta de revisão da IS nº 119-004 traz em seu item 6.5 as condutas esperadas para a condução da gestão de risco operacional de operadores aéreos classificados Operador

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Simples item este complementado pela seção 135.51 do RBAC nº 135 que impõe a necessidade de reportes periódicos com vistas a avaliar o desempenho em segurança operacional. Há de se considerar também que os componentes que integram o SGSO descritos na seção 135.703 do RBAC nº 135 encontram-se preservados na citada IS e são aplicáveis a todos os grupos;

- A gestão de fadiga e a aplicação dos limites operacionais constantes na Lei do Aeronauta (Lei nº 13.475 de 28/08/2017) permanecem válidos e aplicáveis ao mercado independentemente do perfil operacional de um dado operador;

- Acerca das seções 135.325, 135.341 e 135.343 que trazem requisitos acerca de treinamento, a proposta de revisão da IS nº 119-004 detalha o método de cumprimento para os diferentes perfis de operadores

Aos classificados como Operador Simples o PTO deve ser composto dos seguintes módulos:

- a) currículos de doutrinamento básico;
- b) currículo de treinamento em CRM;
- c) currículo de treinamento de emergências;
- d) currículo de treinamento em artigos perigosos; e
- e) currículos de treinamentos especiais, de acordo com as operações especiais autorizadas nas EO.

Para todos os grupos, requisitos referentes a exames, experiência recente e demais qualificações mantêm-se aplicáveis.

- Acerca dos operadores atualmente certificados, é entendido como razoável que venham a adequar sua estrutura de pessoal e manuais considerando a nova taxonomia;

Das referências internacionais acerca do estabelecimento de taxonomia de perfis operacionais e a gestão de risco, destacam-se:

ICAO

Em verificação ao Anexo 19 Safety Management, verificou-se que a aquela instituição impõe aos Estados a necessidade de ratificar o sistema de gestão de risco (SMS - *safety management system*) de certas instituições, vide Capítulo 4:

4.1.4 The SMS of a certified operator of aeroplanes or helicopters authorized to conduct international commercial air transport, in accordance with Annex 6, Part I or Part III, Section II, respectively, shall be made acceptable to the State of the Operator.

The SMS of an international general aviation operator, conducting operations of large or turbojet aeroplanes in accordance with Annex 6, Part II, Section 3, shall be commensurate with the size and complexity of the operation and meet the criteria established by the State of Registry.

Logo, verifica-se que o padrão internacional estabelecido impõe a necessidade de aceitação do SMS pelo Estado do operador para determinados perfis operacionais (os citados no Anexo 6), aplicando-se às operações internacionais. Nesse sentido, a IS prevê que operadores classificados como Simples não podem realizar operações internacionais. Não há impedimento que o Estado estabeleça padrões superiores de exigência e aplicabilidade do SMS, no entanto, da leitura tem-se estabelecido que é também razoável considerar certa segmentação do mercado no que tange à aplicabilidade.

EASA

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Esta autoridade mantém a distinção entre operadores complexos ou não definido, como linha de corte, créditos de FTE (*full time equivalents*) vide FAQ disponível em <https://www.easa.europa.eu/en/the-agency/faqs/air-operations>:

Are we a ‘complex’ or ‘non-complex’ operator considering the fact that we have five FTEs and four types of non-complex helicopters?
Size and complexity of the operator - Reference: Reg. (EU) No 965/2012 on Air Operations: ORO.GEN.200 (b)

AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (a) defines how to assess if an operator is complex or non-complex:

The operator is non-complex if its workforce is less than 20 full time equivalents (FTEs). However, point AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (b) indicates that an operator with less than 20 FTEs may also be considered complex if, for example, it performs high-risk commercial SPO or operates in a challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).

Prior to sending a declaration an operator should check with the competent authority, if their assessment of complexity is correct.

Em consulta direta ao regramento, verifica-se:

ORO.GEN.200 Management system

(b) The management system shall correspond to the size of the operator and the nature and complexity of its activities, taking into account the hazards and associated risks inherent in these activities.

AMC1 ORO.GEN.200(b) Management system

SIZE, NATURE AND COMPLEXITY OF THE ACTIVITY

- (c) An operator should be considered as complex when it has a workforce of more than 20 full time equivalents (FTEs) involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules.*
- (d) Operators with up to 20 FTEs involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules may also be considered complex based on an assessment of the following factors:*
 - (1) in terms of complexity, the extent and scope of contracted activities subject to the approval;*
 - (2) in terms of risk criteria, the extent of the following:*
 - (i) operations requiring a specific approval;*
 - (ii) high-risk commercial specialised operations;*
 - (iii) operations with different types of aircraft used; and*
 - (iv) operations in challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).*

Fruto de tal distinção, verifica-se a aplicação de requisitos ajustados vide excertos abaixo.

AMC1 ORO.GEN.200(a)(1); (2); (3); (5) Management system

NON-COMPLEX OPERATORS — GENERAL

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- (a) Safety risk management may be performed using hazard checklists or similar risk management tools or processes, which are integrated into the activities of the operator.
- (b) The operator should manage safety risks related to a change. The management of change should be a documented process to identify external and internal change that may have an adverse effect on safety. It should make use of the operator's existing hazard identification, risk assessment and mitigation processes.
- (c) The operator should identify a person who fulfils the role of safety manager and who is responsible for coordinating the safety-management-related processes and tasks. This person may be the accountable manager or a person with an operational role within the operator.
- (d) Within the operator, responsibilities should be identified for hazard identification, risk assessment and mitigation.
- (e) The safety policy should include a commitment to improve towards the highest safety standards, comply with all applicable legal requirements, meet all applicable standards, consider best practices and provide appropriate resources.
- (f) The operator should, in cooperation with other stakeholders, develop, coordinate and maintain an emergency response plan (ERP) that ensures orderly and safe transition from normal to emergency operations and return to normal operations. The ERP should provide the actions to be taken by the operator or specified individuals in an emergency and reflect the size, nature and complexity of the activities performed by the operator.

Por fim, é estabelecido um modelo de formulário para o registro da avaliação de risco realizada em GM3 ORO.GEN.200(a)(3) Management system. Assim, tem-se estabelecido que a autoridade de aviação civil europeia permite distinção de requisitos em função da complexidade.

TCCA – CANADA

Outra autoridade de aviação civil de referência consultada foi o TCCA – Canadá que estabelece que a aplicabilidade do SMS se dá quando da certificação de uma linha aérea (definido como entidade que opera aeronave com peso máximo de decolagem superior a 8618kg – 19000lbs – ou com capacidade de transporte de 20 ou mais passageiros, helicópteros com capacidade de 20 ou mais excluindo-se os assentos dos pilotos ou conforme definido pela autoridade local) – vide CAR 107.01, 107.02, 705.03 (ver <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/acts-regulations/list-regulations/canadian-aviation-regulations-sor-96-433>).

FAA

Como citado no documento encaminhado em apoio a esta manifestação acostado ao processo como Anexo 9530421, foi proposta revisão dos FAR Part 5, 21, 91, 119, 121 e 135 visando a expansão e atualização dos requisitos de desenvolvimento de um sistema de gestão da segurança operacional (*safety management systems - SMS*). Tal documento foi publicado em 11 de janeiro de 2023 e traz análise bastante profunda acerca das razões pelas quais o FAA propõe expansão do escopo regulamentar (ver <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/11/2022-28583/safety-management-systems>). Ressalta-se tratar de uma proposta, de forma que, na regulamentação vigente do FAA, não há exigência de SMS para qualquer operador sob o Part 135.

Destaca-se que tal proposição se deu em data posterior à do estudo conduzido pela Agência e acostada ao processo em tela através do Relatório de AIR nº 11/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (9226530) e demais documentos não tendo sido, portanto, considerado na análise em um primeiro momento.

Passa-se à análise do estudo realizado pela autoridade de aviação civil norte americana.

Das justificativas trazidas pela autoridade norte americana para edição do FAR Part 135, destacam-se:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

As a fundamental matter, the flying public expects safe carriage from operators offering flight services for hire. Irrespective of whether an operator employs one pilot or a thousand, that company has the same responsibility to conduct safe operations. Part 135 operators employing just a single pilot are not immune to accident or serious injury; the FAA's review of NTSB reports from 2015 to 2020 showed that part 135 operators employing just a single pilot were involved in five accidents involving a fatality or serious injury. This record demonstrates that very small and single pilot part 135 operators continue to face insufficiently addressed safety hazards that cause the loss of life. More importantly, the FAA concluded that these operators could have used basic components of SMS, such as establishing safety policies, performing safety risk management to assess risk and develop controls, and using safety assurance to verify risk control effectiveness to address hazards that contributed to these accidents. These SMS elements, which require the operator to proactively monitor its practices, procedures, and how it makes decisions, are especially important for small organizations. (grifo nosso)

No excerto trazido, cita-se a relevância da gestão de risco como fator determinante no contraponto à possibilidade de ocorrências aeronáuticas devendo ser composto por elementos básicos como política de segurança operacional, avaliação de risco, desenvolvimento de controles e garantia de efetividade das medidas adotadas.

The SMS ARC recommended that part 5 be both scalable and flexible to accommodate many business models. (...) To enable scalability and flexibility, part 5 would continue to describe the desired measurable outcomes that must be accomplished. This performance-based approach would grant flexibility by enabling regulated persons to develop methods, processes, or other means of compliance that are appropriate to the size, scope, and complexity of their organization and operations.

For example, the objective of safety risk management—to identify hazards, assess safety risk, and develop and monitor controls within the organization's SMS—would be the same regardless of the size of the organization even though methods used might be different. The FAA does not anticipate that small organizations will need additional management and staff to satisfy the requirement elements of safety risk management. For example, smaller organizations, with few aircraft operating in a limited geographic area, might record, and track the results of the safety risk management process with paper records or digital files using common word processing or spreadsheet applications.

As referências acima dão cabo de que o SMS deve ser escalável e flexível de modo a acomodar os diferentes modelos de negócios. No parágrafo seguinte, é chamada a atenção para a não antecipação acerca da necessidade de alterações na estrutura funcional vigente atualmente nos inúmeros operadores para a realização da gestão de risco justamente por conta das premissas anteriores de escalabilidade e customização à estrutura e complexidade operacional.

O FAA possui página temática acerca do Programa Voluntário de Segurança Operacional - *Safety Management System Voluntary Program (SMSVP)* (<https://www.faa.gov/about/initiatives/gasafetyoutreach/smsvp>) – no qual estabelece os componentes que compõe o SMS/SGSO: *Safety Policy, Safety Assurance, Safety Risk Management e Safety Promotion*. Tal classificação encontra eco na seção 135.703 do RBAC nº 135 quando da definição dos componentes do SGSO:

135.703 Estrutura do SGSO

- (a) A estrutura do SGSO deve ser composta de quatro componentes e doze elementos, como requisitos mínimos para sua implementação:
- (1) política e objetivos da segurança operacional
 - (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional
 - (3) garantia da segurança operacional
 - (4) promoção da segurança operacional

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Da leitura da proposta de revisão da IS nº 119-004 é possível estabelecer que tais elementos encontram-se preservados conforme tabela abaixo:

| Tema | Proposta de revisão da IS 119-004 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da escalabilidade e customização | 6.2: c) 135.29 do RBAC nº 135: o detentor de certificado deve estabelecer e manter um SGSO. Entretanto, a ANAC poderá autorizar desvios se considerar que, por conta de limitações de tamanho e complexidade das operações do detentor de certificado, os níveis de segurança operacional serão mantidos em níveis aceitáveis. |
| Do pessoal de administração requerido | 6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá se o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade. |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) política e objetivos da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (3) garantia da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional (4) promoção da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. |

Assim, não é correto considerar que se está isentando qualquer operador da gestão de risco. Aos mesmos, dadas suas limitações operacionais, é dada a possibilidade de possuir processos mais ajustados.

Sobre os grupos, é necessário destacar que, a despeito de a classificação norte americana ter servido como insumo à taxonomia brasileira, não é adequado estabelecer paralelos diretos pois as premissas que estabelecem as linhas de corte são distintas. Revisando-se a divisão de operadores FAR Part 135 apresentadas no Order 8900.1 (https://drs.faa.gov/browse/ORDER_8900.1/doctypeDetails?close=true) tem-se o que se segue.

Como observado no Volume 2, Capítulo 4, Seção 1 para:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- Single-Pilot Operator:

- *A single-pilot operator is a CH* limited to only one pilot for part 135 operations.*

**certificate holder*

- Single Pilot-in-Command (PIC) Operator:

- *(...) limited to only one PIC for part 135 operations;*
- *(...) no more than three individuals as second-in-command (SIC) pilots;*
- *The FAA does not authorize single PIC operators to operate aircraft type certificated for more than nine passenger seats, conduct Category (CAT) II or CAT III approach operations, or conduct operations outside the United States, Canada, Mexico, or the Caribbean.*

No Volume 2, Capítulo 4, Seção 6 define-se como operador básico (Basic Part 135 Operator):

- *No more than five pilots, including SICs, are used in the operation;*
- *No more than five aircraft are used in the operation;*
- *No more than three different types of aircraft are used in the operation;*
- *No aircraft type certificated for more than nine passenger seats is used in the operation;*
- *No Category II (CAT II) or Category III (CAT III) operations are conducted; and*
- *No operations are conducted outside the United States, Canada, Mexico, and the Caribbean (which includes the Bahamas).*

Ao examinar a evolução da proposta nacional, tem-se a existência de dois grupos denominados Operador Simples e Operador Padrão cujas características estão prescritas na proposta de revisão da IS nº 119-004:

4.1.15 operador aéreo classificado como Operador Simples: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que:

- possua frota de, no máximo, 1 aeronaves de modelo com configuração máxima certificada de assentos para passageiros igual ou inferior a 9 assentos;
- possua até 2 pilotos em comando e até 3 pilotos segundo em comando na empresa, devidamente treinados e qualificados; e
- seja engajada, ou pretenda se engajar, exclusivamente em operações não regulares, domésticas, sem autorização para determinadas operações especiais complexas e sem prerrogativa para realizar manutenção de aeronaves sob o certificado de operador aéreo emitido pelo RBAC nº 135.

4.1.16 operador aéreo classificado como Operador Padrão: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que não se enquadre nas limitações para Operador Simples;

Assim, justamente pelo princípio da escalabilidade e customização defendidos, não é adequado transplantar literalmente a necessidade apontada pelo FAA para o estabelecimento de balizas de SMS mais ajustadas àqueles que operam sob a égide do FAR 135 para aqueles que operam ou virão a fazê-lo sob os auspícios do RBAC nº 135.

Acerca da preocupação sobre o aumento de entrantes no mercado de transporte aéreo sobre a égide do RBAC nº 135 e os impactos em termos de gestão por parte da Agência, há de se considerar que uma das premissas da existência da Agência dispostas no Art. 8º da Lei nº 11.182 de 27 de setembro de 2002 é o atendimento do interesse público e o fomento da aviação civil. Assim, entende-se cabível buscar pela modernização de requisitos que venham a racionalizar as barreiras de entrada

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

sem, contudo, que isso venha a depor contrariamente à segurança operacional do sistema sob pena de não vir a alcançar missão existencial também disposta no citado art., inciso XXX:

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem.

Por fim, atinente à flexibilização proposta aos operadores classificados como Operador Padrão, considera-se que o regulamento já prevê que o desenvolvimento do SGSO se dê em bases customizadas à sua complexidade. Os temas em que se propõe a flexibilização fogem ao escopo das previsões da seção 135.29 e do objeto deste estudo sendo considerado como insumo para discussões vindouras.

Acredita-se, no entanto, que há oportunidades de melhorias textuais de modo a tornar explícita a tese defendida acima.

Itens alterados na proposta: RBAC nº 135 parágrafo 135.29(f)

CONTRIBUIÇÃO Nº 10 (23953)

Identificação

Autor da Contribuição: COSTA DO SOL TAXI AÉREO S.A.

Categoria: Empresa Aérea

Documento: Resolução que aprovava a emenda ao RBAC nº 135

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Art. 1º

Tipo de contribuição: Exclusão

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Preliminarmente, ressalte-se que as Empresas de Táxi Aéreo prestam relevantes serviços de interesse público nacional, alcançando aeroportos que não são atendidos pelas empresas de serviços aéreos regulares e transportando passageiros e cargas em todo o território brasileiro, incluindo a integralidade do pessoal embarcado nas unidades marítimas situadas em alto mar e operadas pela indústria de petróleo. Também são prestados pelas Empresas de Táxi Aéreo, dentre outros, relevantes serviços de transporte de passageiros enfermos e órgãos e tecidos para transplantes, cuja agilidade no atendimento por aeronaves é crucial para que vidas sejam salvas. Nos termos da Justificativa relacionada à proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“Proposta”), objeto da Consulta Pública Nº 15/2023, pretende-se alterar algumas disposições do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“RBAC 135”) para a “adoção de critérios diferenciados para pequenos operadores, com base na complexidade do operador”, sendo que a “diferenciação busca permitir que a ANAC adote alguns requisitos (como SGSO, manuais e programa de treinamento) diferenciados para operadores considerados mais simples”. As alterações ao RBAC 135, relacionadas à inclusão da alínea (f) do item 135.29 e alterações às redações dos itens 135.325 , 135.341 e 135.343 , que constam da Proposta, teriam a seguinte justificativa regulatória: No estudo da regulação, identifica-se que, quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados. Isso ocorre porque alguns dos requisitos, especialmente com relação à estrutura organizacional, apresentam um custo relativamente fixo (ou, ao menos, desproporcional ao tamanho do regulado) - o que significa que representam uma proporção maior na estrutura de custos de pequenos regulados. Considerando ainda que o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor, uma solução comum é a adoção de requisitos diferenciados, que considerem o tamanho e a complexidade dos regulados, permitindo uma regulação mais ajustada ao impacto gerado pelo regulado. No entanto, as afirmações de que “quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade,

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados” e “o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor” não são justificativas para se abrir mão da segurança nas operações aéreas que devam ser conduzidas por empresas prestadoras de serviços aéreos. Isto porque, as alterações previstas na Proposta para os itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135 não resultarão em afrouxamento de carga regulatória com pequeno impacto na segurança de voo. Pelo contrário, as alterações aos referidos itens são preocupantes e apresentam potencial risco à segurança do público usuário de serviços aéreos e de terceiros. O completo estudo sobre os Impactos na Segurança Operacional devido à Proposta de Flexibilização da ANAC para Operadores de Táxi Aéreo (“Estudo”), ora adunado como Anexo 1, da lavra de profissional altamente qualificado a opinar sobre o assunto, deixa claro que alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, gerarão impacto na segurança de operações de empresas existentes e novos entrantes que venham se submeter a regras de segurança flexibilizadas. Não é cabível que, sob o manto de suposta simplificação regulatória, importantes requisitos de segurança operacional sejam “flexibilizados”, inclusive permitindo-se o brutal aumento de aeronaves “aptas” a prestar serviços aéreos ao público, que possivelmente não observarão os mais comezinhos princípios de segurança operacional, com amparo desta agência reguladora. O Estudo, que deve ser cuidadosamente lido, enfatiza que: a simplificação do SGSO [Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional] pode levar a um aumento de acidentes entre os novos operadores de táxi aéreo em detrimento do interesse público. Isso ocorre porque a redução das exigências de segurança pode resultar em práticas operacionais menos rigorosas e na falta de treinamento adequado, colocando em risco, inclusive, a integridade física dos usuários do transporte aéreo e de terceiros em solo. Aponta-se, também, que “tomar emprestadas” regras de flexibilização, da Federal Aviation Administration (“FAA”), que, inclusive, estão sendo revisadas em decorrência do aumento do número de acidentes envolvendo aeronaves privadas que passaram a prestar serviços de transporte aéreo público sob a égide de normas regulatórias mais flexíveis, não é cabível no Brasil, que possui particularidades a serem consideradas por esta agência reguladora. Importante salientar que as regras de flexibilização de requisitos contidos no RBAC 135, como as contidas na Proposta, não consideram que a pretendida alteração na carga regulatória, para operadores menores, resultará em grande ingresso de aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, na prestação de serviços aéreos. E tais aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, possuem padrões operacionais menos seguros, o que, inclusive, é demonstrado no número bastante superior de acidentes envolvendo aeronaves de operadores privados e aeronaves de Empresas de Táxi Aéreo. Assim, é crucial que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam levadas a efeito, sob pena de flexibilizar a segurança das operações aéreas de empresas que prestam serviços públicos, em descordo com a competência legal da ANAC de zelar pela segurança de operações aéreas, conforme estabelecida na Lei 11.182/2005, bem como a sua missão e seus valores: 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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, competindo-lhe: (...) XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

Isto posto, requeremos que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam efetivadas.

Justificativa:

Conforme estudo técnico encaminhado em anexo

Resultado da análise: a contribuição foi: Acatada parcialmente

Análise da contribuição:

Destarte mostra-se premente a necessidade de reestabelecer as bases para as alterações propostas:

- Não há intenção da Agência em renunciar à gestão de risco de operadores aéreos independentemente da taxonomia adotada. O que se busca é o estabelecimento de racionalização de esforços e custos acerca da profundidade e complexidade do sistema frente ao perfil operacional de um dado operador. Nesta esteira, a proposta de revisão da IS nº 119-004 traz em seu item 6.5 as condutas esperadas para a condução da gestão de risco operacional de operadores aéreos classificados Operador

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Simples item este complementado pela seção 135.51 do RBAC nº 135 que impõe a necessidade de reportes periódicos com vistas a avaliar o desempenho em segurança operacional. Há de se considerar também que os componentes que integram o SGSO descritos na seção 135.703 do RBAC nº 135 encontram-se preservados na citada IS e são aplicáveis a todos os grupos;

- A gestão de fadiga e a aplicação dos limites operacionais constantes na Lei do Aeronauta (Lei nº 13.475 de 28/08/2017) permanecem válidos e aplicáveis ao mercado independentemente do perfil operacional de um dado operador;

- Acerca das seções 135.325, 135.341 e 135.343 que trazem requisitos acerca de treinamento, a proposta de revisão da IS nº 119-004 detalha o método de cumprimento para os diferentes perfis de operadores

Aos classificados como Operador Simples o PTO deve ser composto dos seguintes módulos:

- a) currículos de doutrinamento básico;
- b) currículo de treinamento em CRM;
- c) currículo de treinamento de emergências;
- d) currículo de treinamento em artigos perigosos; e
- e) currículos de treinamentos especiais, de acordo com as operações especiais autorizadas nas EO.

Para todos os grupos, requisitos referentes a exames, experiência recente e demais qualificações mantêm-se aplicáveis.

- Acerca dos operadores atualmente certificados, é entendido como razoável que venham a adequar sua estrutura de pessoal e manuais considerando a nova taxonomia;

Das referências internacionais acerca do estabelecimento de taxonomia de perfis operacionais e a gestão de risco, destacam-se:

ICAO

Em verificação ao Anexo 19 Safety Management, verificou-se que a aquela instituição impõe aos Estados a necessidade de ratificar o sistema de gestão de risco (SMS - *safety management system*) de certas instituições, vide Capítulo 4:

4.1.4 The SMS of a certified operator of aeroplanes or helicopters authorized to conduct international commercial air transport, in accordance with Annex 6, Part I or Part III, Section II, respectively, shall be made acceptable to the State of the Operator.

The SMS of an international general aviation operator, conducting operations of large or turbojet aeroplanes in accordance with Annex 6, Part II, Section 3, shall be commensurate with the size and complexity of the operation and meet the criteria established by the State of Registry.

Logo, verifica-se que o padrão internacional estabelecido impõe a necessidade de aceitação do SMS pelo Estado do operador para determinados perfis operacionais (os citados no Anexo 6), aplicando-se às operações internacionais. Nesse sentido, a IS prevê que operadores classificados como Simples não podem realizar operações internacionais. Não há impedimento que o Estado estabeleça padrões superiores de exigência e aplicabilidade do SMS, no entanto, da leitura tem-se estabelecido que é também razoável considerar certa segmentação do mercado no que tange à aplicabilidade.

EASA

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Esta autoridade mantém a distinção entre operadores complexos ou não definido, como linha de corte, créditos de FTE (*full time equivalents*) vide FAQ disponível em <https://www.easa.europa.eu/en/the-agency/faqs/air-operations>:

Are we a ‘complex’ or ‘non-complex’ operator considering the fact that we have five FTEs and four types of non-complex helicopters?
Size and complexity of the operator - Reference: Reg. (EU) No 965/2012 on Air Operations: ORO.GEN.200 (b)

AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (a) defines how to assess if an operator is complex or non-complex:

The operator is non-complex if its workforce is less than 20 full time equivalents (FTEs). However, point AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (b) indicates that an operator with less than 20 FTEs may also be considered complex if, for example, it performs high-risk commercial SPO or operates in a challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).

Prior to sending a declaration an operator should check with the competent authority, if their assessment of complexity is correct.

Em consulta direta ao regramento, verifica-se:

ORO.GEN.200 Management system

(b) The management system shall correspond to the size of the operator and the nature and complexity of its activities, taking into account the hazards and associated risks inherent in these activities.

AMC1 ORO.GEN.200(b) Management system

SIZE, NATURE AND COMPLEXITY OF THE ACTIVITY

- (e) An operator should be considered as complex when it has a workforce of more than 20 full time equivalents (FTEs) involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules.*
- (f) Operators with up to 20 FTEs involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules may also be considered complex based on an assessment of the following factors:*
 - (1) in terms of complexity, the extent and scope of contracted activities subject to the approval;*
 - (2) in terms of risk criteria, the extent of the following:*
 - (i) operations requiring a specific approval;*
 - (ii) high-risk commercial specialised operations;*
 - (iii) operations with different types of aircraft used; and*
 - (iv) operations in challenging environment (offshore, mountainous area, etc.)*

Fruto de tal distinção, verifica-se a aplicação de requisitos ajustados vide excertos abaixo.

AMC1 ORO.GEN.200(a)(1); (2); (3); (5) Management system

NON-COMPLEX OPERATORS — GENERAL

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- (a) Safety risk management may be performed using hazard checklists or similar risk management tools or processes, which are integrated into the activities of the operator.
- (b) The operator should manage safety risks related to a change. The management of change should be a documented process to identify external and internal change that may have an adverse effect on safety. It should make use of the operator's existing hazard identification, risk assessment and mitigation processes.
- (c) The operator should identify a person who fulfils the role of safety manager and who is responsible for coordinating the safety-management-related processes and tasks. This person may be the accountable manager or a person with an operational role within the operator.
- (d) Within the operator, responsibilities should be identified for hazard identification, risk assessment and mitigation.
- (e) The safety policy should include a commitment to improve towards the highest safety standards, comply with all applicable legal requirements, meet all applicable standards, consider best practices and provide appropriate resources.
- (f) The operator should, in cooperation with other stakeholders, develop, coordinate and maintain an emergency response plan (ERP) that ensures orderly and safe transition from normal to emergency operations and return to normal operations. The ERP should provide the actions to be taken by the operator or specified individuals in an emergency and reflect the size, nature and complexity of the activities performed by the operator.

Por fim, é estabelecido um modelo de formulário para o registro da avaliação de risco realizada em GM3 ORO.GEN.200(a)(3) Management system. Assim, tem-se estabelecido que a autoridade de aviação civil europeia permite distinção de requisitos em função da complexidade.

TCCA – CANADA

Outra autoridade de aviação civil de referência consultada foi o TCCA – Canadá que estabelece que a aplicabilidade do SMS se dá quando da certificação de uma linha aérea (definido como entidade que opera aeronave com peso máximo de decolagem superior a 8618kg – 19000lbs – ou com capacidade de transporte de 20 ou mais passageiros, helicópteros com capacidade de 20 ou mais excluindo-se os assentos dos pilotos ou conforme definido pela autoridade local) – vide CAR 107.01, 107.02, 705.03 (ver <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/acts-regulations/list-regulations/canadian-aviation-regulations-sor-96-433>).

FAA

Como citado no documento encaminhado em apoio a esta manifestação acostado ao processo como Anexo 9530421, foi proposta revisão dos FAR Part 5, 21, 91, 119, 121 e 135 visando a expansão e atualização dos requisitos de desenvolvimento de um sistema de gestão da segurança operacional (*safety management systems - SMS*). Tal documento foi publicado em 11 de janeiro de 2023 e traz análise bastante profunda acerca das razões pelas quais o FAA propõe expansão do escopo regulamentar (ver <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/11/2022-28583/safety-management-systems>). Ressalta-se tratar de uma proposta, de forma que, na regulamentação vigente do FAA, não há exigência de SMS para qualquer operador sob o Part 135.

Destaca-se que tal proposição se deu em data posterior à do estudo conduzido pela Agência e acostada ao processo em tela através do Relatório de AIR nº 11/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (9226530) e demais documentos não tendo sido, portanto, considerado na análise em um primeiro momento.

Passa-se à análise do estudo realizado pela autoridade de aviação civil norte americana.

Das justificativas trazidas pela autoridade norte americana para edição do FAR Part 135, destacam-se:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

As a fundamental matter, the flying public expects safe carriage from operators offering flight services for hire. Irrespective of whether an operator employs one pilot or a thousand, that company has the same responsibility to conduct safe operations. Part 135 operators employing just a single pilot are not immune to accident or serious injury; the FAA's review of NTSB reports from 2015 to 2020 showed that part 135 operators employing just a single pilot were involved in five accidents involving a fatality or serious injury. This record demonstrates that very small and single pilot part 135 operators continue to face insufficiently addressed safety hazards that cause the loss of life. More importantly, the FAA concluded that these operators could have used basic components of SMS, such as establishing safety policies, performing safety risk management to assess risk and develop controls, and using safety assurance to verify risk control effectiveness to address hazards that contributed to these accidents. These SMS elements, which require the operator to proactively monitor its practices, procedures, and how it makes decisions, are especially important for small organizations. (grifo nosso)

No excerto trazido, cita-se a relevância da gestão de risco como fator determinante no contraponto à possibilidade de ocorrências aeronáuticas devendo ser composto por elementos básicos como política de segurança operacional, avaliação de risco, desenvolvimento de controles e garantia de efetividade das medidas adotadas.

The SMS ARC recommended that part 5 be both scalable and flexible to accommodate many business models. (...) To enable scalability and flexibility, part 5 would continue to describe the desired measurable outcomes that must be accomplished. This performance-based approach would grant flexibility by enabling regulated persons to develop methods, processes, or other means of compliance that are appropriate to the size, scope, and complexity of their organization and operations.

For example, the objective of safety risk management—to identify hazards, assess safety risk, and develop and monitor controls within the organization's SMS—would be the same regardless of the size of the organization even though methods used might be different. The FAA does not anticipate that small organizations will need additional management and staff to satisfy the requirement elements of safety risk management. For example, smaller organizations, with few aircraft operating in a limited geographic area, might record, and track the results of the safety risk management process with paper records or digital files using common word processing or spreadsheet applications.

As referências acima dão cabo de que o SMS deve ser escalável e flexível de modo a acomodar os diferentes modelos de negócios. No parágrafo seguinte, é chamada a atenção para a não antecipação acerca da necessidade de alterações na estrutura funcional vigente atualmente nos inúmeros operadores para a realização da gestão de risco justamente por conta das premissas anteriores de escalabilidade e customização à estrutura e complexidade operacional.

O FAA possui página temática acerca do Programa Voluntário de Segurança Operacional - *Safety Management System Voluntary Program (SMSVP)* (<https://www.faa.gov/about/initiatives/gasafetyoutreach/smsvp>) – no qual estabelece os componentes que compõe o SMS/SGSO: *Safety Policy, Safety Assurance, Safety Risk Management e Safety Promotion*. Tal classificação encontra eco na seção 135.703 do RBAC nº 135 quando da definição dos componentes do SGSO:

135.703 Estrutura do SGSO

- (a) A estrutura do SGSO deve ser composta de quatro componentes e doze elementos, como requisitos mínimos para sua implementação:
- (1) política e objetivos da segurança operacional
 - (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional
 - (3) garantia da segurança operacional
 - (4) promoção da segurança operacional

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Da leitura da proposta de revisão da IS nº 119-004 é possível estabelecer que tais elementos encontram-se preservados conforme tabela abaixo:

| Tema | Proposta de revisão da IS 119-004 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da escalabilidade e customização | 6.2: c) 135.29 do RBAC nº 135: o detentor de certificado deve estabelecer e manter um SGSO. Entretanto, a ANAC poderá autorizar desvios se considerar que, por conta de limitações de tamanho e complexidade das operações do detentor de certificado, os níveis de segurança operacional serão mantidos em níveis aceitáveis. |
| Do pessoal de administração requerido | 6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá se o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade. |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) política e objetivos da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (3) garantia da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional (4) promoção da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. |

Assim, não é correto considerar que se está isentando qualquer operador da gestão de risco. Aos mesmos, dadas suas limitações operacionais, é dada a possibilidade de possuir processos mais ajustados.

Sobre os grupos, é necessário destacar que, a despeito de a classificação norte americana ter servido como insumo à taxonomia brasileira, não é adequado estabelecer paralelos diretos pois as premissas que estabelecem as linhas de corte são distintas. Revisando-se a divisão de operadores FAR Part 135 apresentadas no Order 8900.1 (https://drs.faa.gov/browse/ORDER_8900.1/doctypeDetails?close=true) tem-se o que se segue.

Como observado no Volume 2, Capítulo 4, Seção 1 para:

- Single-Pilot Operator:
- *A single-pilot operator is a CH* limited to only one pilot for part 135 operations.*

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

*certificate holder

- Single Pilot-in-Command (PIC) Operator:
- (...) limited to only one PIC for part 135 operations;
- (...) no more than three individuals as second-in-command (SIC) pilots;
- The FAA does not authorize single PIC operators to operate aircraft type certificated for more than nine passenger seats, conduct Category (CAT) II or CAT III approach operations, or conduct operations outside the United States, Canada, Mexico, or the Caribbean.

No Volume 2, Capítulo 4, Seção 6 define-se como operador básico (Basic Part 135 Operator):

- No more than five pilots, including SICs, are used in the operation;
- No more than five aircraft are used in the operation;
- No more than three different types of aircraft are used in the operation;
- No aircraft type certificated for more than nine passenger seats is used in the operation;
- No Category II (CAT II) or Category III (CAT III) operations are conducted; and
- No operations are conducted outside the United States, Canada, Mexico, and the Caribbean (which includes the Bahamas).

Ao examinar a evolução da proposta nacional, tem-se a existência de dois grupos denominados Operador Simples e Operador Padrão cujas características estão prescritas na proposta de revisão da IS nº 119-004:

4.1.15 operador aéreo classificado como Operador Simples: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que:

- a) possua frota de, no máximo, 1 aeronaves de modelo com configuração máxima certificada de assentos para passageiros igual ou inferior a 9 assentos;
- b) possua até 2 pilotos em comando e até 3 pilotos segundo em comando na empresa, devidamente treinados e qualificados; e
- c) seja engajada, ou pretenda se engajar, exclusivamente em operações não regulares, domésticas, sem autorização para determinadas operações especiais complexas e sem prerrogativa para realizar manutenção de aeronaves sob o certificado de operador aéreo emitido pelo RBAC nº 135.

4.1.16 operador aéreo classificado como Operador Padrão: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que não se enquadre nas limitações para Operador Simples;

Assim, justamente pelo princípio da escalabilidade e customização defendidos, não é adequado transplantar literalmente a necessidade apontada pelo FAA para o estabelecimento de balizas de SMS mais ajustadas àqueles que operam sob a égide do FAR 135 para aqueles que operam ou virão a fazê-lo sob os auspícios do RBAC nº 135.

Acerca da preocupação sobre o aumento de entrantes no mercado de transporte aéreo sobre a égide do RBAC nº 135 e os impactos em termos de gestão por parte da Agência, há de se considerar que uma das premissas da existência da Agência dispostas no Art. 8º da Lei nº 11.182 de 27 de setembro de 2002 é o atendimento do interesse público e o fomento da aviação civil. Assim, entende-se cabível buscar pela modernização de requisitos que venham a racionalizar as barreiras de entrada sem, contudo, que isso venha a depor contrariamente à segurança operacional do sistema sob pena de não vir a alcançar missão existencial também disposta no citado art., inciso XXX:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem.

Por fim, atinente à flexibilização proposta aos operadores classificados como Operador Padrão, considera-se que o regulamento já prevê que o desenvolvimento do SGSO se dê em bases customizadas à sua complexidade. Os temas em que se propõe a flexibilização fogem ao escopo das previsões da seção 135.29 e do objeto deste estudo sendo considerado como insumo para discussões vindouras.

Acredita-se, no entanto, que há oportunidades de melhorias textuais de modo a tornar explícita a tese defendida acima.

Itens alterados na proposta: RBAC nº 135 parágrafo 135.29(f)

CONTRIBUIÇÃO Nº 11 (23954)

Identificação

Autor da Contribuição: SETE Taxi Aéreo Ltda

Documento: Resolução que aprovava a emenda ao RBAC nº 135

Categoria: Empresa Aérea

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Art. 1º

Tipo de contribuição: Exclusão

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

Preliminarmente, ressalte-se que as Empresas de Táxi Aéreo prestam relevantes serviços de interesse público nacional, alcançando aeroportos que não são atendidos pelas empresas de serviços aéreos regulares e transportando passageiros e cargas em todo o território brasileiro, incluindo a integralidade do pessoal embarcado nas unidades marítimas situadas em alto mar e operadas pela indústria de petróleo. Também são prestados pelas Empresas de Táxi Aéreo, dentre outros, relevantes serviços de transporte de passageiros enfermos e órgãos e tecidos para transplantes, cuja agilidade no atendimento por aeronaves é crucial para que vidas sejam salvas.

Nos termos da Justificativa relacionada à proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“Proposta”), objeto da Consulta Pública Nº 15/2023, pretende-se alterar algumas disposições do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“RBAC 135”) para a “adoção de critérios diferenciados para pequenos operadores, com base na complexidade do operador”, sendo que a “diferenciação busca permitir que a ANAC adote alguns requisitos (como SGSO, manuais e programa de treinamento) diferenciados para operadores considerados mais simples”.

As alterações ao RBAC 135, relacionadas à inclusão da alínea (f) do item 135.29 e alterações às redações dos itens 135.325 , 135.341 e 135.343 , que constam da Proposta, teriam a seguinte justificativa regulatória:

No estudo da regulação, identifica-se que, quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados. Isso ocorre porque alguns dos requisitos, especialmente com relação à estrutura organizacional, apresentam um custo relativamente fixo (ou, ao menos, desproporcional ao tamanho do regulado) - o que significa que representam uma proporção maior na estrutura de custos de pequenos regulados. Considerando ainda que o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor, uma solução comum é a adoção de requisitos diferenciados, que considerem o tamanho e a complexidade dos regulados, permitindo uma regulação mais ajustada ao impacto gerado pelo regulado. No entanto, as afirmações de que “quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados” e “o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor” não são justificativas para se abrir mão da segurança nas operações aéreas que devam ser conduzidas por empresas prestadoras de serviços aéreos. Isto porque, as alterações

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

previstas na Proposta para os itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135 não resultarão em afrouxamento de carga regulatória com pequeno impacto na segurança de voo.

Pelo contrário, as alterações aos referidos itens são preocupantes e apresentam potencial risco à segurança do público usuário de serviços aéreos e de terceiros. O completo estudo sobre os Impactos na Segurança Operacional devido à Proposta de Flexibilização da ANAC para Operadores de Táxi Aéreo (“Estudo”), ora adunado como Anexo 1, da lavra de profissional altamente qualificado a opinar sobre o assunto, deixa claro que alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, gerarão impacto na segurança de operações de empresas existentes e novos entrantes que venham se submeter a regras de segurança flexibilizadas. Não é cabível que, sob o manto de suposta simplificação regulatória, importantes requisitos de segurança operacional sejam “flexibilizados”, inclusive permitindo-se o brutal aumento de aeronaves “aptas” a prestar serviços aéreos ao público, que possivelmente não observarão os mais comezinhos princípios de segurança operacional, com amparo desta agência reguladora.

O Estudo, que deve ser cuidadosamente lido, enfatiza que: a simplificação do SGSO [Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional] pode levar a um aumento de acidentes entre os novos operadores de táxi aéreo em detrimento do interesse público. Isso ocorre porque a redução das exigências de segurança pode resultar em práticas operacionais menos rigorosas e na falta de treinamento adequado, colocando em risco, inclusive, a integridade física dos usuários do transporte aéreo e de terceiros em solo. Aponta-se, também, que “tomar emprestadas” regras de flexibilização, da Federal Aviation Administration (“FAA”), que, inclusive, estão sendo revisadas em decorrência do aumento do número de acidentes envolvendo aeronaves privadas que passaram a prestar serviços de transporte aéreo público sob a égide de normas regulatórias mais flexíveis, não é cabível no Brasil, que possui particularidades a serem consideradas por esta agência reguladora. Importante salientar que as regras de flexibilização de requisitos contidos no RBAC 135, como as contidas na Proposta, não consideram que a pretendida alteração na carga regulatória, para operadores menores, resultará em grande ingresso de aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, na prestação de serviços aéreos. E tais aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, possuem padrões operacionais menos seguros, o que, inclusive, é demonstrado no número bastante superior de acidentes envolvendo aeronaves de operadores privados e aeronaves de Empresas de Táxi Aéreo. Assim, é crucial que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam levadas a efeito, sob pena de flexibilizar a segurança das operações aéreas de empresas que prestam serviços públicos, em desacordo com a competência legal da ANAC de zelar pela segurança de operações aéreas, conforme estabelecida na Lei 11.182/2005, bem como a sua missão e seus valores: 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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, competindo-lhe: (...) XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de vôo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

Isto posto, requeremos que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam efetivadas.

Justificativa:

Conforme estudo técnico e encaminhamento enviados em anexo.

Resultado da análise: a contribuição foi: Acatada parcialmente

Análise da contribuição:

Destarte mostra-se premente a necessidade de reestabelecer as bases para as alterações propostas:

- Não há intenção da Agência em renunciar à gestão de risco de operadores aéreos independentemente da taxonomia adotada. O que se busca é o estabelecimento de racionalização de esforços e custos acerca da profundidade e complexidade do sistema frente ao perfil operacional de um dado operador. Nesta esteira, a proposta de revisão da IS nº 119-004 traz em seu item 6.5 as condutas esperadas para a condução da gestão de risco operacional de operadores aéreos classificados Operador Simples item este complementado pela seção 135.51 do RBAC nº 135 que impõe a necessidade de reportes periódicos com vistas a avaliar o desempenho em segurança

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

operacional. Há de se considerar também que os componentes que integram o SGSO descritos na seção 135.703 do RBAC nº 135 encontram-se preservados na citada IS e são aplicáveis a todos os grupos;

- A gestão de fadiga e a aplicação dos limites operacionais constantes na Lei do Aeronauta (Lei nº 13.475 de 28/08/2017) permanecem válidos e aplicáveis ao mercado independentemente do perfil operacional de um dado operador;

- Acerca das seções 135.325, 135.341 e 135.343 que trazem requisitos acerca de treinamento, a proposta de revisão da IS nº 119-004 detalha o método de cumprimento para os diferentes perfis de operadores

Aos classificados como Operador Simples o PTO deve ser composto dos seguintes módulos:

- a) currículos de doutrinamento básico;
- b) currículo de treinamento em CRM;
- c) currículo de treinamento de emergências;
- d) currículo de treinamento em artigos perigosos; e
- e) currículos de treinamentos especiais, de acordo com as operações especiais autorizadas nas EO.

Para todos os grupos, requisitos referentes a exames, experiência recente e demais qualificações mantêm-se aplicáveis.

- Acerca dos operadores atualmente certificados, é entendido como razoável que venham a adequar sua estrutura de pessoal e manuais considerando a nova taxonomia;

Das referências internacionais acerca do estabelecimento de taxonomia de perfis operacionais e a gestão de risco, destacam-se:

ICAO

Em verificação ao Anexo 19 Safety Management, verificou-se que a aquela instituição impõe aos Estados a necessidade de ratificar o sistema de gestão de risco (SMS - *safety management system*) de certas instituições, vide Capítulo 4:

4.1.4 The SMS of a certified operator of aeroplanes or helicopters authorized to conduct international commercial air transport, in accordance with Annex 6, Part I or Part III, Section II, respectively, shall be made acceptable to the State of the Operator.

The SMS of an international general aviation operator, conducting operations of large or turbojet aeroplanes in accordance with Annex 6, Part II, Section 3, shall be commensurate with the size and complexity of the operation and meet the criteria established by the State of Registry.

Logo, verifica-se que o padrão internacional estabelecido impõe a necessidade de aceitação do SMS pelo Estado do operador para determinados perfis operacionais (os citados no Anexo 6), aplicando-se às operações internacionais. Nesse sentido, a IS prevê que operadores classificados como Simples não podem realizar operações internacionais. Não há impedimento que o Estado estabeleça padrões superiores de exigência e aplicabilidade do SMS, no entanto, da leitura tem-se estabelecido que é também razoável considerar certa segmentação do mercado no que tange à aplicabilidade.

EASA

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Esta autoridade mantém a distinção entre operadores complexos ou não definido, como linha de corte, créditos de FTE (*full time equivalents*) vide FAQ disponível em <https://www.easa.europa.eu/en/the-agency/faqs/air-operations>:

Are we a ‘complex’ or ‘non-complex’ operator considering the fact that we have five FTEs and four types of non-complex helicopters?
Size and complexity of the operator - Reference: Reg. (EU) No 965/2012 on Air Operations: ORO.GEN.200 (b)

AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (a) defines how to assess if an operator is complex or non-complex:

The operator is non-complex if its workforce is less than 20 full time equivalents (FTEs). However, point AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (b) indicates that an operator with less than 20 FTEs may also be considered complex if, for example, it performs high-risk commercial SPO or operates in a challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).

Prior to sending a declaration an operator should check with the competent authority, if their assessment of complexity is correct.

Em consulta direta ao regramento, verifica-se:

ORO.GEN.200 Management system

(b) The management system shall correspond to the size of the operator and the nature and complexity of its activities, taking into account the hazards and associated risks inherent in these activities.

AMC1 ORO.GEN.200(b) Management system

SIZE, NATURE AND COMPLEXITY OF THE ACTIVITY

- (g) An operator should be considered as complex when it has a workforce of more than 20 full time equivalents (FTEs) involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules.*
- (h) Operators with up to 20 FTEs involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules may also be considered complex based on an assessment of the following factors:*
 - (1) in terms of complexity, the extent and scope of contracted activities subject to the approval;*
 - (2) in terms of risk criteria, the extent of the following:*
 - (i) operations requiring a specific approval;*
 - (ii) high-risk commercial specialised operations;*
 - (iii) operations with different types of aircraft used; and*
 - (iv) operations in challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).*

Fruto de tal distinção, verifica-se a aplicação de requisitos ajustados vide excertos abaixo.

AMC1 ORO.GEN.200(a)(1); (2); (3); (5) Management system

NON-COMPLEX OPERATORS — GENERAL

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- (a) *Safety risk management may be performed using hazard checklists or similar risk management tools or processes, which are integrated into the activities of the operator.*
- (b) *The operator should manage safety risks related to a change. The management of change should be a documented process to identify external and internal change that may have an adverse effect on safety. It should make use of the operator's existing hazard identification, risk assessment and mitigation processes.*
- (c) *The operator should identify a person who fulfils the role of safety manager and who is responsible for coordinating the safety-management-related processes and tasks. This person may be the accountable manager or a person with an operational role within the operator.*
- (d) *Within the operator, responsibilities should be identified for hazard identification, risk assessment and mitigation.*
- (e) *The safety policy should include a commitment to improve towards the highest safety standards, comply with all applicable legal requirements, meet all applicable standards, consider best practices and provide appropriate resources.*
- (f) *The operator should, in cooperation with other stakeholders, develop, coordinate and maintain an emergency response plan (ERP) that ensures orderly and safe transition from normal to emergency operations and return to normal operations. The ERP should provide the actions to be taken by the operator or specified individuals in an emergency and reflect the size, nature and complexity of the activities performed by the operator.*

Por fim, é estabelecido um modelo de formulário para o registro da avaliação de risco realizada em GM3 ORO.GEN.200(a)(3) Management system. Assim, tem-se estabelecido que a autoridade de aviação civil europeia permite distinção de requisitos em função da complexidade.

TCCA – CANADA

Outra autoridade de aviação civil de referência consultada foi o TCCA – Canadá que estabelece que a aplicabilidade do SMS se dá quando da certificação de uma linha aérea (definido como entidade que opera aeronave com peso máximo de decolagem superior a 8618kg – 19000lbs – ou com capacidade de transporte de 20 ou mais passageiros, helicópteros com capacidade de 20 ou mais excluindo-se os assentos dos pilotos ou conforme definido pela autoridade local) – vide CAR 107.01, 107.02, 705.03 (ver <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/acts-regulations/list-regulations/canadian-aviation-regulations-sor-96-433>).

FAA

Como citado no documento encaminhado em apoio a esta manifestação acostado ao processo como Anexo 9530421, foi proposta revisão dos FAR Part 5, 21, 91, 119, 121 e 135 visando a expansão e atualização dos requisitos de desenvolvimento de um sistema de gestão da segurança operacional (*safety management systems - SMS*). Tal documento foi publicado em 11 de janeiro de 2023 e traz análise bastante profunda acerca das razões pelas quais o FAA propõe expansão do escopo regulamentar (ver <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/11/2022-28583/safety-management-systems>). Ressalta-se tratar de uma proposta, de forma que, na regulamentação vigente do FAA, não há exigência de SMS para qualquer operador sob o Part 135.

Destaca-se que tal proposição se deu em data posterior à do estudo conduzido pela Agência e acostada ao processo em tela através do Relatório de AIR nº 11/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (9226530) e demais documentos não tendo sido, portanto, considerado na análise em um primeiro momento.

Passa-se à análise do estudo realizado pela autoridade de aviação civil norte americana.

Das justificativas trazidas pela autoridade norte americana para edição do FAR Part 135, destacam-se:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

As a fundamental matter, the flying public expects safe carriage from operators offering flight services for hire. Irrespective of whether an operator employs one pilot or a thousand, that company has the same responsibility to conduct safe operations. Part 135 operators employing just a single pilot are not immune to accident or serious injury; the FAA's review of NTSB reports from 2015 to 2020 showed that part 135 operators employing just a single pilot were involved in five accidents involving a fatality or serious injury. This record demonstrates that very small and single pilot part 135 operators continue to face insufficiently addressed safety hazards that cause the loss of life. More importantly, the FAA concluded that these operators could have used basic components of SMS, such as establishing safety policies, performing safety risk management to assess risk and develop controls, and using safety assurance to verify risk control effectiveness to address hazards that contributed to these accidents. These SMS elements, which require the operator to proactively monitor its practices, procedures, and how it makes decisions, are especially important for small organizations. (grifo nosso)

No excerto trazido, cita-se a relevância da gestão de risco como fator determinante no contraponto à possibilidade de ocorrências aeronáuticas devendo ser composto por elementos básicos como política de segurança operacional, avaliação de risco, desenvolvimento de controles e garantia de efetividade das medidas adotadas.

The SMS ARC recommended that part 5 be both scalable and flexible to accommodate many business models. (...) To enable scalability and flexibility, part 5 would continue to describe the desired measurable outcomes that must be accomplished. This performance-based approach would grant flexibility by enabling regulated persons to develop methods, processes, or other means of compliance that are appropriate to the size, scope, and complexity of their organization and operations.

For example, the objective of safety risk management—to identify hazards, assess safety risk, and develop and monitor controls within the organization's SMS—would be the same regardless of the size of the organization even though methods used might be different. The FAA does not anticipate that small organizations will need additional management and staff to satisfy the requirement elements of safety risk management. For example, smaller organizations, with few aircraft operating in a limited geographic area, might record, and track the results of the safety risk management process with paper records or digital files using common word processing or spreadsheet applications.

As referências acima dão cabo de que o SMS deve ser escalável e flexível de modo a acomodar os diferentes modelos de negócios. No parágrafo seguinte, é chamada a atenção para a não antecipação acerca da necessidade de alterações na estrutura funcional vigente atualmente nos inúmeros operadores para a realização da gestão de risco justamente por conta das premissas anteriores de escalabilidade e customização à estrutura e complexidade operacional.

O FAA possui página temática acerca do Programa Voluntário de Segurança Operacional - *Safety Management System Voluntary Program (SMSVP)* (<https://www.faa.gov/about/initiatives/gasafetyoutreach/smsvp>) – no qual estabelece os componentes que compõe o SMS/SGSO: *Safety Policy, Safety Assurance, Safety Risk Management e Safety Promotion*. Tal classificação encontra eco na seção 135.703 do RBAC nº 135 quando da definição dos componentes do SGSO:

135.703 Estrutura do SGSO

- (a) A estrutura do SGSO deve ser composta de quatro componentes e doze elementos, como requisitos mínimos para sua implementação:
- (1) política e objetivos da segurança operacional
 - (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional
 - (3) garantia da segurança operacional
 - (4) promoção da segurança operacional

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Da leitura da proposta de revisão da IS nº 119-004 é possível estabelecer que tais elementos encontram-se preservados conforme tabela abaixo:

| Tema | Proposta de revisão da IS 119-004 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da escalabilidade e customização | 6.2: c) 135.29 do RBAC nº 135: o detentor de certificado deve estabelecer e manter um SGSO. Entretanto, a ANAC poderá autorizar desvios se considerar que, por conta de limitações de tamanho e complexidade das operações do detentor de certificado, os níveis de segurança operacional serão mantidos em níveis aceitáveis. |
| Do pessoal de administração requerido | 6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá se o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade. |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) política e objetivos da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (3) garantia da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional (4) promoção da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. |

Assim, não é correto considerar que se está isentando qualquer operador da gestão de risco. Aos mesmos, dadas suas limitações operacionais, é dada a possibilidade de possuir processos mais ajustados.

Sobre os grupos, é necessário destacar que, a despeito de a classificação norte americana ter servido como insumo à taxonomia brasileira, não é adequado estabelecer paralelos diretos pois as premissas que estabelecem as linhas de corte são distintas. Revisando-se a divisão de operadores FAR Part 135 apresentadas no Order 8900.1 (https://drs.faa.gov/browse/ORDER_8900.1/doctypeDetails?close=true) tem-se o que se segue.

Como observado no Volume 2, Capítulo 4, Seção 1 para:

- Single-Pilot Operator:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- *A single-pilot operator is a CH* limited to only one pilot for part 135 operations.*

**certificate holder*

- Single Pilot-in-Command (PIC) Operator:

- *(...) limited to only one PIC for part 135 operations;*
- *(...) no more than three individuals as second-in-command (SIC) pilots;*
- *The FAA does not authorize single PIC operators to operate aircraft type certificated for more than nine passenger seats, conduct Category (CAT) II or CAT III approach operations, or conduct operations outside the United States, Canada, Mexico, or the Caribbean.*

No Volume 2, Capítulo 4, Seção 6 define-se como operador básico (Basic Part 135 Operator):

- *No more than five pilots, including SICs, are used in the operation;*
- *No more than five aircraft are used in the operation;*
- *No more than three different types of aircraft are used in the operation;*
- *No aircraft type certificated for more than nine passenger seats is used in the operation;*
- *No Category II (CAT II) or Category III (CAT III) operations are conducted; and*
- *No operations are conducted outside the United States, Canada, Mexico, and the Caribbean (which includes the Bahamas).*

Ao examinar a evolução da proposta nacional, tem-se a existência de dois grupos denominados Operador Simples e Operador Padrão cujas características estão prescritas na proposta de revisão da IS nº 119-004:

4.1.15 operador aéreo classificado como Operador Simples: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que:

- possua frota de, no máximo, 1 aeronaves de modelo com configuração máxima certificada de assentos para passageiros igual ou inferior a 9 assentos;
- possua até 2 pilotos em comando e até 3 pilotos segundo em comando na empresa, devidamente treinados e qualificados; e
- seja engajada, ou pretenda se engajar, exclusivamente em operações não regulares, domésticas, sem autorização para determinadas operações especiais complexas e sem prerrogativa para realizar manutenção de aeronaves sob o certificado de operador aéreo emitido pelo RBAC nº 135.

4.1.16 operador aéreo classificado como Operador Padrão: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que não se enquadre nas limitações para Operador Simples;

Assim, justamente pelo princípio da escalabilidade e customização defendidos, não é adequado transplantar literalmente a necessidade apontada pelo FAA para o estabelecimento de balizas de SMS mais ajustadas àqueles que operam sob a égide do FAR 135 para aqueles que operam ou virão a fazê-lo sob os auspícios do RBAC nº 135.

Acerca da preocupação sobre o aumento de entrantes no mercado de transporte aéreo sobre a égide do RBAC nº 135 e os impactos em termos de gestão por parte da Agência, há de se considerar que uma das premissas da existência da Agência dispostas no Art. 8º da Lei nº 11.182 de 27 de setembro de 2002 é o atendimento do interesse público e o fomento da aviação civil. Assim, entende-se cabível buscar pela modernização de requisitos que venham a racionalizar as barreiras de entrada

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

sem, contudo, que isso venha a depor contrariamente à segurança operacional do sistema sob pena de não vir a alcançar missão existencial também disposta no citado art., inciso XXX:

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem.

Por fim, atinente à flexibilização proposta aos operadores classificados como Operador Padrão, considera-se que o regulamento já prevê que o desenvolvimento do SGSO se dê em bases customizadas à sua complexidade. Os temas em que se propõe a flexibilização fogem ao escopo das previsões da seção 135.29 e do objeto deste estudo sendo considerado como insumo para discussões vindouras.

Acredita-se, no entanto, que há oportunidades de melhorias textuais de modo a tornar explícita a tese defendida acima.

Itens alterados na proposta: RBAC nº 135 parágrafo 135.29(f)

CONTRIBUIÇÃO N° 12 (23957)

Identificação

Autor da Contribuição: Wesley Dias da Cunha

Categoria: Operador Aéreo

Documento: Resolução que aprovava a emenda ao RBAC nº 135

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Art. 1º

Tipo de contribuição: Exclusão

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

“Preliminarmente, ressalte-se que as Empresas de Táxi Aéreo prestam relevantes serviços de interesse público nacional, alcançando aeroportos que não são atendidos pelas empresas de serviços aéreos regulares e transportando passageiros e cargas em todo o território brasileiro, incluindo a integralidade do pessoal embarcado nas unidades marítimas situadas em alto mar e operadas pela indústria de petróleo. Também são prestados pelas Empresas de Táxi Aéreo, dentre outros, relevantes serviços de transporte de passageiros enfermos e órgãos e tecidos para transplantes, cuja agilidade no atendimento por aeronaves é crucial para que vidas sejam salvas. Nos termos da Justificativa relacionada à proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“Proposta”), objeto da Consulta Pública N° 15/2023, pretende-se alterar algumas disposições do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“RBAC 135”) para a “adoção de critérios diferenciados para pequenos operadores, com base na complexidade do operador”, sendo que a “diferenciação busca permitir que a ANAC adote alguns requisitos (como SGSO, manuais e programa de treinamento) diferenciados para operadores considerados mais simples”. As alterações ao RBAC 135, relacionadas à inclusão da alínea (f) do item 135.29 e alterações às redações dos itens 135.325 , 135.341 e 135.343 , que constam da Proposta, teriam a seguinte justificativa regulatória: No estudo da regulação, identifica-se que, quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados. Isso ocorre porque alguns dos requisitos, especialmente com relação à estrutura organizacional, apresentam um custo relativamente fixo (ou, ao menos, desproporcional ao tamanho do regulado) - o que significa que representam uma proporção maior na estrutura de custos de pequenos regulados. Considerando ainda que o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor, uma solução comum é a adoção de requisitos diferenciados, que considerem o tamanho e a complexidade dos regulados, permitindo uma regulação mais ajustada ao impacto gerado pelo regulado. No entanto, as afirmações de que “quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade,

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados” e “o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor” não são justificativas para se abrir mão da segurança nas operações aéreas que devam ser conduzidas por empresas prestadoras de serviços aéreos. Isto porque, as alterações previstas na Proposta para os itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135 não resultarão em afrouxamento de carga regulatória com pequeno impacto na segurança de voo. Pelo contrário, as alterações aos referidos itens são preocupantes e apresentam potencial risco à segurança do público usuário de serviços aéreos e de terceiros. O completo estudo sobre os Impactos na Segurança Operacional devido à Proposta de Flexibilização da ANAC para Operadores de Táxi Aéreo (“Estudo”), ora adunado como Anexo 1, da lavra de profissional altamente qualificado a opinar sobre o assunto, deixa claro que alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, gerarão impacto na segurança de operações de empresas existentes e novos entrantes que venham se submeter a regras de segurança flexibilizadas. Não é cabível que, sob o manto de suposta simplificação regulatória, importantes requisitos de segurança operacional sejam “flexibilizados”, inclusive permitindo-se o brutal aumento de aeronaves “aptas” a prestar serviços aéreos ao público, que possivelmente não observarão os mais comezinhos princípios de segurança operacional, com amparo desta agência reguladora. O Estudo, que deve ser cuidadosamente lido, enfatiza que: a simplificação do SGSO [Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional] pode levar a um aumento de acidentes entre os novos operadores de táxi aéreo em detrimento do interesse público. Isso ocorre porque a redução das exigências de segurança pode resultar em práticas operacionais menos rigorosas e na falta de treinamento adequado, colocando em risco, inclusive, a integridade física dos usuários do transporte aéreo e de terceiros em solo. Aponta-se, também, que “tomar emprestadas” regras de flexibilização, da Federal Aviation Administration (“FAA”), que, inclusive, estão sendo revisadas em decorrência do aumento do número de acidentes envolvendo aeronaves privadas que passaram a prestar serviços de transporte aéreo público sob a égide de normas regulatórias mais flexíveis, não é cabível no Brasil, que possui particularidades a serem consideradas por esta agência reguladora. Importante salientar que as regras de flexibilização de requisitos contidos no RBAC 135, como as contidas na Proposta, não consideram que a pretendida alteração na carga regulatória, para operadores menores, resultará em grande ingresso de aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, na prestação de serviços aéreos. E tais aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, possuem padrões operacionais menos seguros, o que, inclusive, é demonstrado no número bastante superior de acidentes envolvendo aeronaves de operadores privados e aeronaves de Empresas de Táxi Aéreo. Assim, é crucial que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam levadas a efeito, sob pena de flexibilizar a segurança das operações aéreas de empresas que prestam serviços públicos, em descordo com a competência legal da ANAC de zelar pela segurança de operações aéreas, conforme estabelecida na Lei 11.182/2005, bem como a sua missão e seus valores: 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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, competindo-lhe: (...) XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

Isto posto, requeremos que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam efetivadas.”

Justificativa:

“Conforme estudo técnico e encaminhamento enviados em anexo.”

Resultado da análise: a contribuição foi: Acatada parcialmente

Análise da contribuição:

Destarte mostra-se premente a necessidade de reestabelecer as bases para as alterações propostas:

- Não há intenção da Agência em renunciar à gestão de risco de operadores aéreos independentemente da taxonomia adotada. O que se busca é o estabelecimento de racionalização de esforços e custos acerca da profundidade e complexidade do sistema frente ao perfil operacional de um dado operador. Nesta esteira, a proposta de revisão da IS nº 119-004 traz em seu item 6.5 as condutas esperadas para a condução da gestão de risco operacional de operadores aéreos classificados Operador

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Simples item este complementado pela seção 135.51 do RBAC nº 135 que impõe a necessidade de reportes periódicos com vistas a avaliar o desempenho em segurança operacional. Há de se considerar também que os componentes que integram o SGSO descritos na seção 135.703 do RBAC nº 135 encontram-se preservados na citada IS e são aplicáveis a todos os grupos;

- A gestão de fadiga e a aplicação dos limites operacionais constantes na Lei do Aeronauta (Lei nº 13.475 de 28/08/2017) permanecem válidos e aplicáveis ao mercado independentemente do perfil operacional de um dado operador;

- Acerca das seções 135.325, 135.341 e 135.343 que trazem requisitos acerca de treinamento, a proposta de revisão da IS nº 119-004 detalha o método de cumprimento para os diferentes perfis de operadores

Aos classificados como Operador Simples o PTO deve ser composto dos seguintes módulos:

- a) currículos de doutrinamento básico;
- b) currículo de treinamento em CRM;
- c) currículo de treinamento de emergências;
- d) currículo de treinamento em artigos perigosos; e
- e) currículos de treinamentos especiais, de acordo com as operações especiais autorizadas nas EO.

Para todos os grupos, requisitos referentes a exames, experiência recente e demais qualificações mantêm-se aplicáveis.

- Acerca dos operadores atualmente certificados, é entendido como razoável que venham a adequar sua estrutura de pessoal e manuais considerando a nova taxonomia;

Das referências internacionais acerca do estabelecimento de taxonomia de perfis operacionais e a gestão de risco, destacam-se:

ICAO

Em verificação ao Anexo 19 Safety Management, verificou-se que a aquela instituição impõe aos Estados a necessidade de ratificar o sistema de gestão de risco (SMS - *safety management system*) de certas instituições, vide Capítulo 4:

4.1.4 The SMS of a certified operator of aeroplanes or helicopters authorized to conduct international commercial air transport, in accordance with Annex 6, Part I or Part III, Section II, respectively, shall be made acceptable to the State of the Operator.

The SMS of an international general aviation operator, conducting operations of large or turbojet aeroplanes in accordance with Annex 6, Part II, Section 3, shall be commensurate with the size and complexity of the operation and meet the criteria established by the State of Registry.

Logo, verifica-se que o padrão internacional estabelecido impõe a necessidade de aceitação do SMS pelo Estado do operador para determinados perfis operacionais (os citados no Anexo 6), aplicando-se às operações internacionais. Nesse sentido, a IS prevê que operadores classificados como Simples não podem realizar operações internacionais. Não há impedimento que o Estado estabeleça padrões superiores de exigência e aplicabilidade do SMS, no entanto, da leitura tem-se estabelecido que é também razoável considerar certa segmentação do mercado no que tange à aplicabilidade.

EASA

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Esta autoridade mantém a distinção entre operadores complexos ou não definido, como linha de corte, créditos de FTE (*full time equivalents*) vide FAQ disponível em <https://www.easa.europa.eu/en/the-agency/faqs/air-operations>:

Are we a ‘complex’ or ‘non-complex’ operator considering the fact that we have five FTEs and four types of non-complex helicopters?
Size and complexity of the operator - Reference: Reg. (EU) No 965/2012 on Air Operations: ORO.GEN.200 (b)

AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (a) defines how to assess if an operator is complex or non-complex:

The operator is non-complex if its workforce is less than 20 full time equivalents (FTEs). However, point AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (b) indicates that an operator with less than 20 FTEs may also be considered complex if, for example, it performs high-risk commercial SPO or operates in a challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).

Prior to sending a declaration an operator should check with the competent authority, if their assessment of complexity is correct.

Em consulta direta ao regramento, verifica-se:

ORO.GEN.200 Management system

(b) The management system shall correspond to the size of the operator and the nature and complexity of its activities, taking into account the hazards and associated risks inherent in these activities.

AMC1 ORO.GEN.200(b) Management system

SIZE, NATURE AND COMPLEXITY OF THE ACTIVITY

- (i) An operator should be considered as complex when it has a workforce of more than 20 full time equivalents (FTEs) involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules.*
- (j) Operators with up to 20 FTEs involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules may also be considered complex based on an assessment of the following factors:*
 - (1) in terms of complexity, the extent and scope of contracted activities subject to the approval;*
 - (2) in terms of risk criteria, the extent of the following:*
 - (i) operations requiring a specific approval;*
 - (ii) high-risk commercial specialised operations;*
 - (iii) operations with different types of aircraft used; and*
 - (iv) operations in challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).*

Fruto de tal distinção, verifica-se a aplicação de requisitos ajustados vide excertos abaixo.

AMC1 ORO.GEN.200(a)(1); (2); (3); (5) Management system

NON-COMPLEX OPERATORS — GENERAL

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- (a) *Safety risk management may be performed using hazard checklists or similar risk management tools or processes, which are integrated into the activities of the operator.*
- (b) *The operator should manage safety risks related to a change. The management of change should be a documented process to identify external and internal change that may have an adverse effect on safety. It should make use of the operator's existing hazard identification, risk assessment and mitigation processes.*
- (c) *The operator should identify a person who fulfils the role of safety manager and who is responsible for coordinating the safety-management-related processes and tasks. This person may be the accountable manager or a person with an operational role within the operator.*
- (d) *Within the operator, responsibilities should be identified for hazard identification, risk assessment and mitigation.*
- (e) *The safety policy should include a commitment to improve towards the highest safety standards, comply with all applicable legal requirements, meet all applicable standards, consider best practices and provide appropriate resources.*
- (f) *The operator should, in cooperation with other stakeholders, develop, coordinate and maintain an emergency response plan (ERP) that ensures orderly and safe transition from normal to emergency operations and return to normal operations. The ERP should provide the actions to be taken by the operator or specified individuals in an emergency and reflect the size, nature and complexity of the activities performed by the operator.*

Por fim, é estabelecido um modelo de formulário para o registro da avaliação de risco realizada em GM3 ORO.GEN.200(a)(3) Management system. Assim, tem-se estabelecido que a autoridade de aviação civil europeia permite distinção de requisitos em função da complexidade.

TCCA – CANADA

Outra autoridade de aviação civil de referência consultada foi o TCCA – Canadá que estabelece que a aplicabilidade do SMS se dá quando da certificação de uma linha aérea (definido como entidade que opera aeronave com peso máximo de decolagem superior a 8618kg – 19000lbs – ou com capacidade de transporte de 20 ou mais passageiros, helicópteros com capacidade de 20 ou mais excluindo-se os assentos dos pilotos ou conforme definido pela autoridade local) – vide CAR 107.01, 107.02, 705.03 (ver <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/acts-regulations/list-regulations/canadian-aviation-regulations-sor-96-433>).

FAA

Como citado no documento encaminhado em apoio a esta manifestação acostado ao processo como Anexo 9530421, foi proposta revisão dos FAR Part 5, 21, 91, 119, 121 e 135 visando a expansão e atualização dos requisitos de desenvolvimento de um sistema de gestão da segurança operacional (*safety management systems - SMS*). Tal documento foi publicado em 11 de janeiro de 2023 e traz análise bastante profunda acerca das razões pelas quais o FAA propõe expansão do escopo regulamentar (ver <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/11/2022-28583/safety-management-systems>). Ressalta-se tratar de uma proposta, de forma que, na regulamentação vigente do FAA, não há exigência de SMS para qualquer operador sob o Part 135.

Destaca-se que tal proposição se deu em data posterior à do estudo conduzido pela Agência e acostada ao processo em tela através do Relatório de AIR nº 11/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (9226530) e demais documentos não tendo sido, portanto, considerado na análise em um primeiro momento.

Passa-se à análise do estudo realizado pela autoridade de aviação civil norte americana.

Das justificativas trazidas pela autoridade norte americana para edição do FAR Part 135, destacam-se:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

As a fundamental matter, the flying public expects safe carriage from operators offering flight services for hire. Irrespective of whether an operator employs one pilot or a thousand, that company has the same responsibility to conduct safe operations. Part 135 operators employing just a single pilot are not immune to accident or serious injury; the FAA's review of NTSB reports from 2015 to 2020 showed that part 135 operators employing just a single pilot were involved in five accidents involving a fatality or serious injury. This record demonstrates that very small and single pilot part 135 operators continue to face insufficiently addressed safety hazards that cause the loss of life. More importantly, the FAA concluded that these operators could have used basic components of SMS, such as establishing safety policies, performing safety risk management to assess risk and develop controls, and using safety assurance to verify risk control effectiveness to address hazards that contributed to these accidents. These SMS elements, which require the operator to proactively monitor its practices, procedures, and how it makes decisions, are especially important for small organizations. (grifo nosso)

No excerto trazido, cita-se a relevância da gestão de risco como fator determinante no contraponto à possibilidade de ocorrências aeronáuticas devendo ser composto por elementos básicos como política de segurança operacional, avaliação de risco, desenvolvimento de controles e garantia de efetividade das medidas adotadas.

The SMS ARC recommended that part 5 be both scalable and flexible to accommodate many business models. (...) To enable scalability and flexibility, part 5 would continue to describe the desired measurable outcomes that must be accomplished. This performance-based approach would grant flexibility by enabling regulated persons to develop methods, processes, or other means of compliance that are appropriate to the size, scope, and complexity of their organization and operations.

For example, the objective of safety risk management—to identify hazards, assess safety risk, and develop and monitor controls within the organization's SMS—would be the same regardless of the size of the organization even though methods used might be different. The FAA does not anticipate that small organizations will need additional management and staff to satisfy the requirement elements of safety risk management. For example, smaller organizations, with few aircraft operating in a limited geographic area, might record, and track the results of the safety risk management process with paper records or digital files using common word processing or spreadsheet applications.

As referências acima dão cabo de que o SMS deve ser escalável e flexível de modo a acomodar os diferentes modelos de negócios. No parágrafo seguinte, é chamada a atenção para a não antecipação acerca da necessidade de alterações na estrutura funcional vigente atualmente nos inúmeros operadores para a realização da gestão de risco justamente por conta das premissas anteriores de escalabilidade e customização à estrutura e complexidade operacional.

O FAA possui página temática acerca do Programa Voluntário de Segurança Operacional - *Safety Management System Voluntary Program (SMSVP)* (<https://www.faa.gov/about/initiatives/gasafetyoutreach/smsvp>) – no qual estabelece os componentes que compõe o SMS/SGSO: *Safety Policy, Safety Assurance, Safety Risk Management e Safety Promotion*. Tal classificação encontra eco na seção 135.703 do RBAC nº 135 quando da definição dos componentes do SGSO:

135.703 Estrutura do SGSO

- (a) A estrutura do SGSO deve ser composta de quatro componentes e doze elementos, como requisitos mínimos para sua implementação:
- (1) política e objetivos da segurança operacional
 - (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional
 - (3) garantia da segurança operacional
 - (4) promoção da segurança operacional

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Da leitura da proposta de revisão da IS nº 119-004 é possível estabelecer que tais elementos encontram-se preservados conforme tabela abaixo:

| Tema | Proposta de revisão da IS 119-004 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da escalabilidade e customização | 6.2: c) 135.29 do RBAC nº 135: o detentor de certificado deve estabelecer e manter um SGSO. Entretanto, a ANAC poderá autorizar desvios se considerar que, por conta de limitações de tamanho e complexidade das operações do detentor de certificado, os níveis de segurança operacional serão mantidos em níveis aceitáveis. |
| Do pessoal de administração requerido | 6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá se o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade. |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) política e objetivos da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (3) garantia da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional (4) promoção da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. |

Assim, não é correto considerar que se está isentando qualquer operador da gestão de risco. Aos mesmos, dadas suas limitações operacionais, é dada a possibilidade de possuir processos mais ajustados.

Sobre os grupos, é necessário destacar que, a despeito de a classificação norte americana ter servido como insumo à taxonomia brasileira, não é adequado estabelecer paralelos diretos pois as premissas que estabelecem as linhas de corte são distintas. Revisando-se a divisão de operadores FAR Part 135 apresentadas no Order 8900.1 (https://drs.faa.gov/browse/ORDER_8900.1/doctypeDetails?close=true) tem-se o que se segue.

Como observado no Volume 2, Capítulo 4, Seção 1 para:

- Single-Pilot Operator:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- *A single-pilot operator is a CH* limited to only one pilot for part 135 operations.*

**certificate holder*

- Single Pilot-in-Command (PIC) Operator:

- *(...) limited to only one PIC for part 135 operations;*
- *(...) no more than three individuals as second-in-command (SIC) pilots;*
- *The FAA does not authorize single PIC operators to operate aircraft type certificated for more than nine passenger seats, conduct Category (CAT) II or CAT III approach operations, or conduct operations outside the United States, Canada, Mexico, or the Caribbean.*

No Volume 2, Capítulo 4, Seção 6 define-se como operador básico (Basic Part 135 Operator):

- *No more than five pilots, including SICs, are used in the operation;*
- *No more than five aircraft are used in the operation;*
- *No more than three different types of aircraft are used in the operation;*
- *No aircraft type certificated for more than nine passenger seats is used in the operation;*
- *No Category II (CAT II) or Category III (CAT III) operations are conducted; and*
- *No operations are conducted outside the United States, Canada, Mexico, and the Caribbean (which includes the Bahamas).*

Ao examinar a evolução da proposta nacional, tem-se a existência de dois grupos denominados Operador Simples e Operador Padrão cujas características estão prescritas na proposta de revisão da IS nº 119-004:

4.1.15 operador aéreo classificado como Operador Simples: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que:

- possua frota de, no máximo, 1 aeronaves de modelo com configuração máxima certificada de assentos para passageiros igual ou inferior a 9 assentos;
- possua até 2 pilotos em comando e até 3 pilotos segundo em comando na empresa, devidamente treinados e qualificados; e
- seja engajada, ou pretenda se engajar, exclusivamente em operações não regulares, domésticas, sem autorização para determinadas operações especiais complexas e sem prerrogativa para realizar manutenção de aeronaves sob o certificado de operador aéreo emitido pelo RBAC nº 135.

4.1.16 operador aéreo classificado como Operador Padrão: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que não se enquadre nas limitações para Operador Simples;

Assim, justamente pelo princípio da escalabilidade e customização defendidos, não é adequado transplantar literalmente a necessidade apontada pelo FAA para o estabelecimento de balizas de SMS mais ajustadas àqueles que operam sob a égide do FAR 135 para aqueles que operam ou virão a fazê-lo sob os auspícios do RBAC nº 135.

Acerca da preocupação sobre o aumento de entrantes no mercado de transporte aéreo sobre a égide do RBAC nº 135 e os impactos em termos de gestão por parte da Agência, há de se considerar que uma das premissas da existência da Agência dispostas no Art. 8º da Lei nº 11.182 de 27 de setembro de 2002 é o atendimento do interesse público e o fomento da aviação civil. Assim, entende-se cabível buscar pela modernização de requisitos que venham a racionalizar as barreiras de entrada

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

sem, contudo, que isso venha a depor contrariamente à segurança operacional do sistema sob pena de não vir a alcançar missão existencial também disposta no citado art., inciso XXX:

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem.

Por fim, atinente à flexibilização proposta aos operadores classificados como Operador Padrão, considera-se que o regulamento já prevê que o desenvolvimento do SGSO se dê em bases customizadas à sua complexidade. Os temas em que se propõe a flexibilização fogem ao escopo das previsões da seção 135.29 e do objeto deste estudo sendo considerado como insumo para discussões vindouras.

Acredita-se, no entanto, que há oportunidades de melhorias textuais de modo a tornar explícita a tese defendida acima.

Itens alterados na proposta: RBAC nº 135 parágrafo 135.29(f)

CONTRIBUIÇÃO Nº 13 (23958)

Identificação

Autor da Contribuição: Wesley Dias da Cunha

Documento: Resolução que aprovava a emenda ao RBAC nº 135

Categoria: Operador Aéreo

Trecho a discutir ou aspecto não previsto que se propõe abordar: Art. 1º

Tipo de contribuição: Exclusão

Contribuição

Texto sugerido para alteração ou inclusão:

“Preliminarmente, ressalte-se que as Empresas de Táxi Aéreo prestam relevantes serviços de interesse público nacional, alcançando aeroportos que não são atendidos pelas empresas de serviços aéreos regulares e transportando passageiros e cargas em todo o território brasileiro, incluindo a integralidade do pessoal embarcado nas unidades marítimas situadas em alto mar e operadas pela indústria de petróleo. Também são prestados pelas Empresas de Táxi Aéreo, dentre outros, relevantes serviços de transporte de passageiros enfermos e órgãos e tecidos para transplantes, cuja agilidade no atendimento por aeronaves é crucial para que vidas sejam salvas. Nos termos da Justificativa relacionada à proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“Proposta”), objeto da Consulta Pública Nº 15/2023, pretende-se alterar algumas disposições do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil- RBAC nº 135 (“RBAC 135”) para a “adoção de critérios diferenciados para pequenos operadores, com base na complexidade do operador”, sendo que a “diferenciação busca permitir que a ANAC adote alguns requisitos (como SGSO, manuais e programa de treinamento) diferenciados para operadores considerados mais simples”. As alterações ao RBAC 135, relacionadas à inclusão da alínea (f) do item 135.29 e alterações às redações dos itens 135.325 , 135.341 e 135.343 , que constam da Proposta, teriam a seguinte justificativa regulatória: No estudo da regulação, identifica-se que, quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados. Isso ocorre porque alguns dos requisitos, especialmente com relação à estrutura organizacional, apresentam um custo relativamente fixo (ou, ao menos, desproporcional ao tamanho do regulado) - o que significa que representam uma proporção maior na estrutura de custos de pequenos regulados. Considerando ainda que o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor, uma solução comum é a adoção de requisitos diferenciados, que considerem o tamanho e a complexidade dos regulados, permitindo uma regulação mais ajustada ao impacto gerado pelo regulado. No entanto, as afirmações de que “quando uma regra se aplica de forma igual a todo o público regulado, independentemente de seu tamanho e complexidade, a carga regulatória fica proporcionalmente mais pesada sobre os menores regulados” e “o impacto acarretado por pequenos regulados é, também, menor” não são

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

justificativas para se abrir mão da segurança nas operações aéreas que devam ser conduzidas por empresas prestadoras de serviços aéreos. Isto porque, as alterações previstas na Proposta para os itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135 não resultarão em afrouxamento de carga regulatória com pequeno impacto na segurança de voo. Pelo contrário, as alterações aos referidos itens são preocupantes e apresentam potencial risco à segurança do público usuário de serviços aéreos e de terceiros. O completo estudo sobre os Impactos na Segurança Operacional devido à Proposta de Flexibilização da ANAC para Operadores de Táxi Aéreo (“Estudo”), ora adunado como Anexo 1, da lavra de profissional altamente qualificado a opinar sobre o assunto, deixa claro que alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, gerarão impacto na segurança de operações de empresas existentes e novos entrantes que venham se submeter a regras de segurança flexibilizadas. Não é cabível que, sob o manto de suposta simplificação regulatória, importantes requisitos de segurança operacional sejam “flexibilizados”, inclusive permitindo-se o brutal aumento de aeronaves “aptas” a prestar serviços aéreos ao público, que possivelmente não observarão os mais comezinhos princípios de segurança operacional, com amparo desta agência reguladora. O Estudo, que deve ser cuidadosamente lido, enfatiza que: a simplificação do SGSO [Sistemas de Gerenciamento de Segurança Operacional] pode levar a um aumento de acidentes entre os novos operadores de táxi aéreo em detrimento do interesse público. Isso ocorre porque a redução das exigências de segurança pode resultar em práticas operacionais menos rigorosas e na falta de treinamento adequado, colocando em risco, inclusive, a integridade física dos usuários do transporte aéreo e de terceiros em solo. Aponta-se, também, que “tomar emprestadas” regras de flexibilização, da Federal Aviation Administration (“FAA”), que, inclusive, estão sendo revisadas em decorrência do aumento do número de acidentes envolvendo aeronaves privadas que passaram a prestar serviços de transporte aéreo público sob a égide de normas regulatórias mais flexíveis, não é cabível no Brasil, que possui particularidades a serem consideradas por esta agência reguladora. Importante salientar que as regras de flexibilização de requisitos contidos no RBAC 135, como as contidas na Proposta, não consideram que a pretendida alteração na carga regulatória, para operadores menores, resultará em grande ingresso de aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, na prestação de serviços aéreos. E tais aeronaves, atualmente engajadas em operações privadas, possuem padrões operacionais menos seguros, o que, inclusive, é demonstrado no número bastante superior de acidentes envolvendo aeronaves de operadores privados e aeronaves de Empresas de Táxi Aéreo. Assim, é crucial que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam levadas a efeito, sob pena de flexibilizar a segurança das operações aéreas de empresas que prestam serviços públicos, em descordo com a competência legal da ANAC de zelar pela segurança de operações aéreas, conforme estabelecida na Lei 11.182/2005, bem como a sua missão e seus valores: 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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, imparcialidade e publicidade, competindo-lhe: (...) XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

Isto posto, requeremos que as alterações aos itens 135.29, 135.325, 135.341 e 135.343 do RBAC 135, conforme constam na Proposta, não sejam efetivadas.”

Justificativa:

“Conforme estudo técnico e encaminhamento enviados em anexo.”

Resultado da análise: a contribuição foi: Acatada parcialmente

Análise da contribuição:

Destarte mostra-se premente a necessidade de reestabelecer as bases para as alterações propostas:

- Não há intenção da Agência em renunciar à gestão de risco de operadores aéreos independentemente da taxonomia adotada. O que se busca é o estabelecimento de racionalização de esforços e custos acerca da profundidade e complexidade do sistema frente ao perfil operacional de um dado operador. Nesta esteira, a proposta de revisão da IS nº 119-004 traz em seu item 6.5 as condutas esperadas para a condução da gestão de risco operacional de operadores aéreos classificados Operador Simples item este complementado pela seção 135.51 do RBAC nº 135 que impõe a necessidade de reportes periódicos com vistas a avaliar o desempenho em segurança

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

operacional. Há de se considerar também que os componentes que integram o SGSO descritos na seção 135.703 do RBAC nº 135 encontram-se preservados na citada IS e são aplicáveis a todos os grupos;

- A gestão de fadiga e a aplicação dos limites operacionais constantes na Lei do Aeronauta (Lei nº 13.475 de 28/08/2017) permanecem válidos e aplicáveis ao mercado independentemente do perfil operacional de um dado operador;

- Acerca das seções 135.325, 135.341 e 135.343 que trazem requisitos acerca de treinamento, a proposta de revisão da IS nº 119-004 detalha o método de cumprimento para os diferentes perfis de operadores

Aos classificados como Operador Simples o PTO deve ser composto dos seguintes módulos:

- a) currículos de doutrinamento básico;
- b) currículo de treinamento em CRM;
- c) currículo de treinamento de emergências;
- d) currículo de treinamento em artigos perigosos; e
- e) currículos de treinamentos especiais, de acordo com as operações especiais autorizadas nas EO.

Para todos os grupos, requisitos referentes a exames, experiência recente e demais qualificações mantêm-se aplicáveis.

- Acerca dos operadores atualmente certificados, é entendido como razoável que venham a adequar sua estrutura de pessoal e manuais considerando a nova taxonomia;

Das referências internacionais acerca do estabelecimento de taxonomia de perfis operacionais e a gestão de risco, destacam-se:

ICAO

Em verificação ao Anexo 19 Safety Management, verificou-se que a aquela instituição impõe aos Estados a necessidade de ratificar o sistema de gestão de risco (SMS - *safety management system*) de certas instituições, vide Capítulo 4:

4.1.4 The SMS of a certified operator of aeroplanes or helicopters authorized to conduct international commercial air transport, in accordance with Annex 6, Part I or Part III, Section II, respectively, shall be made acceptable to the State of the Operator.

The SMS of an international general aviation operator, conducting operations of large or turbojet aeroplanes in accordance with Annex 6, Part II, Section 3, shall be commensurate with the size and complexity of the operation and meet the criteria established by the State of Registry.

Logo, verifica-se que o padrão internacional estabelecido impõe a necessidade de aceitação do SMS pelo Estado do operador para determinados perfis operacionais (os citados no Anexo 6), aplicando-se às operações internacionais. Nesse sentido, a IS prevê que operadores classificados como Simples não podem realizar operações internacionais. Não há impedimento que o Estado estabeleça padrões superiores de exigência e aplicabilidade do SMS, no entanto, da leitura tem-se estabelecido que é também razoável considerar certa segmentação do mercado no que tange à aplicabilidade.

EASA

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Esta autoridade mantém a distinção entre operadores complexos ou não definido, como linha de corte, créditos de FTE (*full time equivalents*) vide FAQ disponível em <https://www.easa.europa.eu/en/the-agency/faqs/air-operations>:

Are we a ‘complex’ or ‘non-complex’ operator considering the fact that we have five FTEs and four types of non-complex helicopters?
Size and complexity of the operator - Reference: Reg. (EU) No 965/2012 on Air Operations: ORO.GEN.200 (b)

AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (a) defines how to assess if an operator is complex or non-complex:

The operator is non-complex if its workforce is less than 20 full time equivalents (FTEs). However, point AMC1 ORO.GEN.200 (b) paragraph (b) indicates that an operator with less than 20 FTEs may also be considered complex if, for example, it performs high-risk commercial SPO or operates in a challenging environment (offshore, mountainous area, etc.).

Prior to sending a declaration an operator should check with the competent authority, if their assessment of complexity is correct.

Em consulta direta ao regramento, verifica-se:

ORO.GEN.200 Management system

(b) The management system shall correspond to the size of the operator and the nature and complexity of its activities, taking into account the hazards and associated risks inherent in these activities.

AMC1 ORO.GEN.200(b) Management system

SIZE, NATURE AND COMPLEXITY OF THE ACTIVITY

- (k) An operator should be considered as complex when it has a workforce of more than 20 full time equivalents (FTEs) involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules.*
- (l) Operators with up to 20 FTEs involved in the activity subject to Regulation (EC) No 216/2008 and its Implementing Rules may also be considered complex based on an assessment of the following factors:*
 - (1) in terms of complexity, the extent and scope of contracted activities subject to the approval;*
 - (2) in terms of risk criteria, the extent of the following:*
 - (i) operations requiring a specific approval;*
 - (ii) high-risk commercial specialised operations;*
 - (iii) operations with different types of aircraft used; and*
 - (iv) operations in challenging environment (offshore, mountainous area, etc.)*

Fruto de tal distinção, verifica-se a aplicação de requisitos ajustados vide excertos abaixo.

AMC1 ORO.GEN.200(a)(1); (2); (3); (5) Management system

NON-COMPLEX OPERATORS — GENERAL

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- (a) *Safety risk management may be performed using hazard checklists or similar risk management tools or processes, which are integrated into the activities of the operator.*
- (b) *The operator should manage safety risks related to a change. The management of change should be a documented process to identify external and internal change that may have an adverse effect on safety. It should make use of the operator's existing hazard identification, risk assessment and mitigation processes.*
- (c) *The operator should identify a person who fulfils the role of safety manager and who is responsible for coordinating the safety-management-related processes and tasks. This person may be the accountable manager or a person with an operational role within the operator.*
- (d) *Within the operator, responsibilities should be identified for hazard identification, risk assessment and mitigation.*
- (e) *The safety policy should include a commitment to improve towards the highest safety standards, comply with all applicable legal requirements, meet all applicable standards, consider best practices and provide appropriate resources.*
- (f) *The operator should, in cooperation with other stakeholders, develop, coordinate and maintain an emergency response plan (ERP) that ensures orderly and safe transition from normal to emergency operations and return to normal operations. The ERP should provide the actions to be taken by the operator or specified individuals in an emergency and reflect the size, nature and complexity of the activities performed by the operator.*

Por fim, é estabelecido um modelo de formulário para o registro da avaliação de risco realizada em GM3 ORO.GEN.200(a)(3) Management system. Assim, tem-se estabelecido que a autoridade de aviação civil europeia permite distinção de requisitos em função da complexidade.

TCCA – CANADA

Outra autoridade de aviação civil de referência consultada foi o TCCA – Canadá que estabelece que a aplicabilidade do SMS se dá quando da certificação de uma linha aérea (definido como entidade que opera aeronave com peso máximo de decolagem superior a 8618kg – 19000lbs – ou com capacidade de transporte de 20 ou mais passageiros, helicópteros com capacidade de 20 ou mais excluindo-se os assentos dos pilotos ou conforme definido pela autoridade local) – vide CAR 107.01, 107.02, 705.03 (ver <https://tc.canada.ca/en/corporate-services/acts-regulations/list-regulations/canadian-aviation-regulations-sor-96-433>).

FAA

Como citado no documento encaminhado em apoio a esta manifestação acostado ao processo como Anexo 9530421, foi proposta revisão dos FAR Part 5, 21, 91, 119, 121 e 135 visando a expansão e atualização dos requisitos de desenvolvimento de um sistema de gestão da segurança operacional (*safety management systems - SMS*). Tal documento foi publicado em 11 de janeiro de 2023 e traz análise bastante profunda acerca das razões pelas quais o FAA propõe expansão do escopo regulamentar (ver <https://www.federalregister.gov/documents/2023/01/11/2022-28583/safety-management-systems>). Ressalta-se tratar de uma proposta, de forma que, na regulamentação vigente do FAA, não há exigência de SMS para qualquer operador sob o Part 135.

Destaca-se que tal proposição se deu em data posterior à do estudo conduzido pela Agência e acostada ao processo em tela através do Relatório de AIR nº 11/2023/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (9226530) e demais documentos não tendo sido, portanto, considerado na análise em um primeiro momento.

Passa-se à análise do estudo realizado pela autoridade de aviação civil norte americana.

Das justificativas trazidas pela autoridade norte americana para edição do FAR Part 135, destacam-se:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

As a fundamental matter, the flying public expects safe carriage from operators offering flight services for hire. Irrespective of whether an operator employs one pilot or a thousand, that company has the same responsibility to conduct safe operations. Part 135 operators employing just a single pilot are not immune to accident or serious injury; the FAA's review of NTSB reports from 2015 to 2020 showed that part 135 operators employing just a single pilot were involved in five accidents involving a fatality or serious injury. This record demonstrates that very small and single pilot part 135 operators continue to face insufficiently addressed safety hazards that cause the loss of life. More importantly, the FAA concluded that these operators could have used basic components of SMS, such as establishing safety policies, performing safety risk management to assess risk and develop controls, and using safety assurance to verify risk control effectiveness to address hazards that contributed to these accidents. These SMS elements, which require the operator to proactively monitor its practices, procedures, and how it makes decisions, are especially important for small organizations. (grifo nosso)

No excerto trazido, cita-se a relevância da gestão de risco como fator determinante no contraponto à possibilidade de ocorrências aeronáuticas devendo ser composto por elementos básicos como política de segurança operacional, avaliação de risco, desenvolvimento de controles e garantia de efetividade das medidas adotadas.

The SMS ARC recommended that part 5 be both scalable and flexible to accommodate many business models. (...) To enable scalability and flexibility, part 5 would continue to describe the desired measurable outcomes that must be accomplished. This performance-based approach would grant flexibility by enabling regulated persons to develop methods, processes, or other means of compliance that are appropriate to the size, scope, and complexity of their organization and operations.

For example, the objective of safety risk management—to identify hazards, assess safety risk, and develop and monitor controls within the organization's SMS—would be the same regardless of the size of the organization even though methods used might be different. The FAA does not anticipate that small organizations will need additional management and staff to satisfy the requirement elements of safety risk management. For example, smaller organizations, with few aircraft operating in a limited geographic area, might record, and track the results of the safety risk management process with paper records or digital files using common word processing or spreadsheet applications.

As referências acima dão cabo de que o SMS deve ser escalável e flexível de modo a acomodar os diferentes modelos de negócios. No parágrafo seguinte, é chamada a atenção para a não antecipação acerca da necessidade de alterações na estrutura funcional vigente atualmente nos inúmeros operadores para a realização da gestão de risco justamente por conta das premissas anteriores de escalabilidade e customização à estrutura e complexidade operacional.

O FAA possui página temática acerca do Programa Voluntário de Segurança Operacional - *Safety Management System Voluntary Program (SMSVP)* (<https://www.faa.gov/about/initiatives/gasafetyoutreach/smsvp>) – no qual estabelece os componentes que compõe o SMS/SGSO: *Safety Policy, Safety Assurance, Safety Risk Management e Safety Promotion*. Tal classificação encontra eco na seção 135.703 do RBAC nº 135 quando da definição dos componentes do SGSO:

135.703 Estrutura do SGSO

- (a) A estrutura do SGSO deve ser composta de quatro componentes e doze elementos, como requisitos mínimos para sua implementação:
- (1) política e objetivos da segurança operacional
 - (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional
 - (3) garantia da segurança operacional
 - (4) promoção da segurança operacional

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

Da leitura da proposta de revisão da IS nº 119-004 é possível estabelecer que tais elementos encontram-se preservados conforme tabela abaixo:

| Tema | Proposta de revisão da IS 119-004 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Da escalabilidade e customização | 6.2: c) 135.29 do RBAC nº 135: o detentor de certificado deve estabelecer e manter um SGSO. Entretanto, a ANAC poderá autorizar desvios se considerar que, por conta de limitações de tamanho e complexidade das operações do detentor de certificado, os níveis de segurança operacional serão mantidos em níveis aceitáveis. |
| Do pessoal de administração requerido | 6.5.5 O comprometimento da alta direção e responsabilidade primária acerca da segurança operacional deverão ser registrados na Declaração de Conformidade de organizações requerentes ou detentores de certificado. A pessoa responsável pela manutenção da segurança operacional deverá se o gestor responsável ou outra pessoa designada por ele, cujo nome deverá constar na declaração de conformidade. |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) política e objetivos da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (3) garantia da segurança operacional | Item 6.5.6: c) monitoramento da segurança operacional |
| Do(s) componente(s) do SGSO (2) gerenciamento de riscos à segurança operacional (4) promoção da segurança operacional | Item 6.5.6: a) identificação de perigos; b) avaliação e controle de riscos; d) promoção da segurança operacional. |

Assim, não é correto considerar que se está isentando qualquer operador da gestão de risco. Aos mesmos, dadas suas limitações operacionais, é dada a possibilidade de possuir processos mais ajustados.

Sobre os grupos, é necessário destacar que, a despeito de a classificação norte americana ter servido como insumo à taxonomia brasileira, não é adequado estabelecer paralelos diretos pois as premissas que estabelecem as linhas de corte são distintas. Revisando-se a divisão de operadores FAR Part 135 apresentadas no Order 8900.1 (https://drs.faa.gov/browse/ORDER_8900.1/doctypeDetails?close=true) tem-se o que se segue.

Como observado no Volume 2, Capítulo 4, Seção 1 para:

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

- Single-Pilot Operator:

- *A single-pilot operator is a CH* limited to only one pilot for part 135 operations.*

**certificate holder*

- Single Pilot-in-Command (PIC) Operator:

- *(...) limited to only one PIC for part 135 operations;*
- *(...) no more than three individuals as second-in-command (SIC) pilots;*
- *The FAA does not authorize single PIC operators to operate aircraft type certificated for more than nine passenger seats, conduct Category (CAT) II or CAT III approach operations, or conduct operations outside the United States, Canada, Mexico, or the Caribbean.*

No Volume 2, Capítulo 4, Seção 6 define-se como operador básico (Basic Part 135 Operator):

- *No more than five pilots, including SICs, are used in the operation;*
- *No more than five aircraft are used in the operation;*
- *No more than three different types of aircraft are used in the operation;*
- *No aircraft type certificated for more than nine passenger seats is used in the operation;*
- *No Category II (CAT II) or Category III (CAT III) operations are conducted; and*
- *No operations are conducted outside the United States, Canada, Mexico, and the Caribbean (which includes the Bahamas).*

Ao examinar a evolução da proposta nacional, tem-se a existência de dois grupos denominados Operador Simples e Operador Padrão cujas características estão prescritas na proposta de revisão da IS nº 119-004:

4.1.15 operador aéreo classificado como Operador Simples: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que:

- possua frota de, no máximo, 1 aeronaves de modelo com configuração máxima certificada de assentos para passageiros igual ou inferior a 9 assentos;
- possua até 2 pilotos em comando e até 3 pilotos segundo em comando na empresa, devidamente treinados e qualificados; e
- seja engajada, ou pretenda se engajar, exclusivamente em operações não regulares, domésticas, sem autorização para determinadas operações especiais complexas e sem prerrogativa para realizar manutenção de aeronaves sob o certificado de operador aéreo emitido pelo RBAC nº 135.

4.1.16 operador aéreo classificado como Operador Padrão: organização que opere ou que pretenda operar sob as regras do RBAC nº 135 e que não se enquadre nas limitações para Operador Simples;

Assim, justamente pelo princípio da escalabilidade e customização defendidos, não é adequado transplantar literalmente a necessidade apontada pelo FAA para o estabelecimento de balizas de SMS mais ajustadas àqueles que operam sob a égide do FAR 135 para aqueles que operam ou virão a fazê-lo sob os auspícios do RBAC nº 135.

Acerca da preocupação sobre o aumento de entrantes no mercado de transporte aéreo sobre a égide do RBAC nº 135 e os impactos em termos de gestão por parte da Agência, há de se considerar que uma das premissas da existência da Agência dispostas no Art. 8º da Lei nº 11.182 de 27 de setembro de 2002 é o atendimento do interesse público e o fomento da aviação civil. Assim, entende-se cabível buscar pela modernização de requisitos que venham a racionalizar as barreiras de entrada

Relatório de Análise das Contribuições referentes à Consulta Pública nº 15/2023

Proposta de emenda ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC nº 135, atualmente intitulado “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”.

sem, contudo, que isso venha a depor contrariamente à segurança operacional do sistema sob pena de não vir a alcançar missão existencial também disposta no citado art., inciso XXX:

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem.

Por fim, atinente à flexibilização proposta aos operadores classificados como Operador Padrão, considera-se que o regulamento já prevê que o desenvolvimento do SGSO se dê em bases customizadas à sua complexidade. Os temas em que se propõe a flexibilização fogem ao escopo das previsões da seção 135.29 e do objeto deste estudo sendo considerado como insumo para discussões vindouras.

Acredita-se, no entanto, que há oportunidades de melhorias textuais de modo a tornar explícita a tese defendida acima.

Itens alterados na proposta: RBAC nº 135 parágrafo 135.29(f)

NOTA: os comentários realizados por colaboradores da ANAC no âmbito desta consulta pública representam sua posição pessoal, e não necessariamente refletem a posição institucional da Agência.