

JUSTIFICATIVA

APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram esta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor emendas aos Regulamentos Brasileiros da Aviação Civil RBAC nº 01 (Definições, regras de redação e unidades de medida para uso nos RBAC), RBAC nº 119 (Certificação: operadores regulares e não regulares), RBAC nº 121 (Requisitos operacionais: operações domésticas, de bandeira e suplementares) e RBAC nº 135 (Requisitos operacionais: operações complementares e por demanda).

EXPOSIÇÃO TÉCNICA

Ao longo das últimas décadas, o setor de transporte aéreo público no Brasil passou por diversas modificações em sua base regulamentar em decorrência da gradual liberalização do transporte. Anteriormente cabia ao estado brasileiro determinar diversos parâmetros econômicos, operacionais e de segurança das empresas aéreas brasileiras. Com a mudança para um ambiente de livre mercado e concorrência, os vários normativos aplicáveis sofreram as correspondentes atualizações de forma gradual, ou seja, sem rupturas bruscas com o ambiente já estabelecido.

É notório que os indicadores do setor de transporte aéreo público no Brasil, relativos aos últimos 10 anos, são forte evidência de que a filosofia anterior do mercado em muito reprimiu a demanda por mais transporte de passageiros e carga, em decorrência do excessivo caráter de interferência regulatória do governo. O ambiente de negócios atualmente estabelecido permite certo grau de inovação ao setor privado, que hoje é o principal interessado em buscar novas formas de exploração do transporte aéreo público, justamente para conseguir ampliar a oferta de transporte aéreo público, mantendo ou aprimorando os aspectos de eficiência, modicidade, qualidade e, sobretudo, segurança.

É comum e necessário ao setor que seja empregado um enfoque maior em estabilidade normativa, pois a maturidade já alcançada com os mais de 100 anos de aviação civil vem garantindo de certa maneira esse crescimento sustentável e seguro do setor. Porém, o aspecto negativo desse enfoque é a persistência de resquícios de conceitos basilares que de certo modo se encontram já ultrapassados, e que impõem engessamento ao sistema de aviação que nem sempre é o mais desejável em termos de seguir com um ambiente favorável à inovação da exploração do setor.

Foi nesse sentido que a ANAC estabeleceu o *Projeto Prioritário de Remodelagem dos Serviços de Transporte Aéreo Público* com o objetivo de promover uma ampla revisão de conceitos basilares aplicados na regulamentação do setor, identificando as oportunidades de aprimoramento das normas vigentes com o objetivo de estabelecer um ambiente favorável à inovação da exploração do transporte aéreo público no Brasil.

Durante os trabalhos de revisão das normas vigentes, a equipe envolvida no Projeto Prioritário identificou diversas oportunidades de promover maior clareza ao ambiente regulatório, que poderiam não só melhorar o ambiente aos entes responsáveis pela oferta de serviços de transporte aéreo público mas de proporcionar um melhor alinhamento dos processos de autorizações e de emissão de certificações pela ANAC com esse ambiente mais propício à inovação.

A equipe também identificou que essas várias oportunidades de melhorias apresentavam um conjunto de causas comuns, indicando portanto a aplicação de um conceito comum, porém subliminar, nas regras de competência da ANAC para os aspectos econômicos e de segurança envolvidos na exploração de serviços aéreos. Em consequência, se identificou a importância de rever a aplicação do conceito de *regularidade* aplicado ao transporte aéreo público no Brasil.

O aspecto mais diretamente relacionado à aplicação desse conceito recai na diferenciação das modalidades de transporte aéreo público em vigor, quais sejam:

- Por demanda
- Complementar
- Suplementar
- Doméstica
- De bandeira

O ambiente regulatório atual está baseado nessas cinco categorias e, conforme suas diferenças, conjuntos de regras compatíveis são aplicáveis. A cada elemento desse conjunto se dá o nome de **modelo de serviços de transporte aéreo público**. Em essência, é a partir das modalidades que compõem a matriz que se buscam definições para:

- As relações econômicas entre os usuários e aqueles que ofertam serviços de transporte aéreo público;
- As características e capacidades de infraestrutura disponibilizadas para cada modalidade, considerando tanto a utilização como a forma de promover integração entre essas modalidades; e
- As bases de certificação dos provedores de serviços aéreos, em termos de segurança operacional.

Ainda que se tenha uma forte inter-relação entre essas três áreas, a equipe do projeto concluiu em seus estudos não haver uma relação de dependência entre elas e que, portanto, é possível redesenhar os normativos aplicáveis em cada uma das três áreas a partir da revisão dos conceitos fundamentais utilizados.

Especificamente com relação ao processo de certificação de operadores, a equipe do projeto identificou dois conceitos basilares utilizados. São eles:

- O porte das aeronaves empregadas: relacionado à complexidade de seus sistemas e de sua operação, além de sua capacidade de carga, que se traduzem na base de certificação de projeto da própria aeronave; e

- A regularidade das operações: se são cumpridas, planejadas e executadas segundo um agendamento prévio, que parte da oferta do operador de local e horário de partida e local de destino, ou se ocorrem mediante qualquer demanda específica do usuário por local ou horário de partida e local de destino.

O primeiro trata muito especificamente dos equipamentos utilizados. Esse conjunto de normas representa em grande parte as questões de projeto de aeronaves e os requisitos de sistemas e dispositivos embarcados necessários à sua operação segura. Em geral, há interação desses aspectos com aqueles puramente operacionais, tendo em vista ser a aeronave o item mais básico de uma operação, isto é, em última análise, nenhum aspecto operacional sobrepuja os limites estabelecidos em projeto de uma aeronave ou de seus sistemas e dispositivos embarcados.

O segundo aspecto trata de forma explícita da forma pela qual o serviço aéreo é prestado, se de forma regular, no sentido de agendada, ou se não regular, no sentido de não haver uma programação de locais e horários pré-determinados pelo operador. A consequência de uma modalidade ou de outra termina por definir o volume de operações, as repetições de trechos idênticos (em termos de locais e horários) ou, em outras palavras, a qual carga está submetido o conjunto de aeronaves e estruturas necessárias subjacentes (tripulantes, manutenção, despacho, organização, etc.).

Os parâmetros explícitos utilizados pelos normativos vigentes são os de *capacidade máxima de carga, número de assentos de passageiros e número de ligações realizadas por semana*, dentre outros. Porém, sua utilização é difusa e imprecisa, pois a equipe do projeto identificou a utilização desses conceitos de forma diversa entre os vários normativos vigentes. Importante notar que o arcabouço normativo vigente também não trata diretamente outros parâmetros de oferta possíveis, como a coletividade ou exclusividade, a sazonalidade ou previsibilidade, a flexibilidade ou rigidez do agendamento, mas os traz de maneira implícita ou simplesmente os desconsidera.

Por exemplo, não é imediata a interpretação de trechos das regras que mencionam a *configuração de assentos* em uma aeronave como parâmetro: se seria referente à configuração máxima de assentos, ou de uma configuração específica de uma aeronave. Em outro exemplo, a equipe do projeto identificou divergências na aplicação do conceito de trechos ou frequências na definição de uma “Ligação Aérea Sistemática” (LAS) nos termos da IAC 202-1001.

A própria definição de uma LAS induz que esses parâmetros estão, na verdade, indefinidos entre os normativos vigentes, pois sua utilização nas LAS é específica e seria possível à ANAC, dado o panorama de falta de uniformização desses conceitos, de aplicá-los em outra modalidade qualquer de transporte aéreo público. Uma vez que cabe à ANAC a interpretação desses conceitos, em detrimento de qualquer outra entidade do setor, resta configurada uma situação na qual *as modalidades de serviços aéreos possíveis são aquelas para as quais há documento vigente expresso que o normatize*, pois ali estarão os conceitos necessários e aplicáveis.

Ou seja, na forma como hoje está o arcabouço normativo, cabe exclusivamente à ANAC o papel de estudar e avaliar as possibilidades de inovação das modalidades de oferta

de serviços aéreos públicos. Essa situação é diretamente conflitante com a própria origem da inovação, própria de quem efetivamente presta o serviço, provocando uma tal insegurança jurídica ao setor regulado que os inibe integralmente de sequer propor alguma inovação na oferta de serviços.

Esse cenário se contrapõe aos recentes avanços em eficiência, segurança e modicidade que o setor de transporte urbano terrestre experimentou ao confrontar o modelo estabelecido de transporte público seletivo (táxis urbanos) com aplicativos de coleta e organização de demanda, que demonstraram a flagrante situação de obsolescência do modelo anteriormente dominante.

A equipe do projeto identificou que o mesmo fenômeno poderia se observar no setor de transporte aéreo público, guardadas as devidas proporções para se ter uma comparação válida, conquanto se altere o papel da ANAC, passando a cargo da iniciativa privada a tarefa de prospectar e desenvolver novas modalidades de oferta do serviço de transporte aéreo público. Por consequência, a Agência se afastaria do papel intervencionista no aspecto de inovação e poderia aumentar o papel regulatório com enfoque na garantia da qualidade do serviço prestado e da manutenção de um ambiente de saudável competitividade do mercado.

É fato que, a rigor, não há regra que impeça o setor de inovar. Mas, sem que se promova uma revisão dos conceitos mais fundamentais utilizados na regulação do setor, pelas razões apresentadas, há notória inibição ou até mesmo supressão da capacidade de inovação, que tenha origem no setor regulado.

Do exposto, a questão a ser tratada se coloca em *como promover um ambiente favorável à inovação das modalidades de oferta de serviços aéreos públicos, diante do arcabouço regulatório vigente*.

O encaminhamento da solução para a questão colocada ocorre com a adoção de uma matriz de serviços aéreos de transporte público mais simples, baseada em um conjunto mínimo de conceitos fundamentais, sobre os quais é possível construir processos de certificação de segurança operacional mais dissociados da maneira pela qual os operadores realizarão a oferta de serviços de transporte aéreo públicos.

Se entende que a oferta de serviços aéreos pode ser baseada, minimamente, em apenas dois conceitos fundamentais, quais sejam:

- **Regular (ou agendado)**: Trata da diferenciação no planejamento das operações a serem ofertadas pelos prestadores dos serviços de transporte aéreo públicos.
 - É dita regular ou agendada uma operação cuja execução faz parte de um amplo agendamento prévio, no qual o operador determina o local e o horário de partida e local de destino de cada voo.
 - É dita não-regular ou não agendada qualquer operação de transporte aéreo público cuja oferta se adapte, caso a caso, à demanda apresentada ao operador. Mais simplesmente, se pode dizer que é qualquer operação que não se enquadre na definição anterior.
- **Porte da aeronave utilizada**: Trata da capacidade de transporte empregada em uma operação. Portanto, quanto maior for o porte de uma aeronave, maior a

capacidade de transporte em uma operação unitária. A diferenciação proposta ocorre em capacidade já utilizada amplamente na regulamentação vigente, detalhada a seguir.

- o Uma operação que utiliza grande aeronave, ou aeronave de grande porte, emprega uma aeronave cuja certificação de tipo é adequada ao transporte comercial de passageiros e/ou carga e prevê configuração de mais de 19 assentos ou de peso máximo de decolagem superior a 8.618 kg (19.000 lb).
- o Uma operação que utiliza pequena aeronave, ou aeronave de pequeno porte, emprega uma aeronave cuja certificação de tipo é adequada ao transporte comercial de passageiros e/ou carga e prevê configuração de no máximo 19 assentos e de peso máximo de decolagem igual ou inferior a 8.618 kg (19.000 lb).

Cabe salientar a diferença na aceção no termo *regular*: para o processo de certificação de uma empresa conforme o RBAC nº 119, o termo *regular* é referente a uma operação agendada. Se reforça esse sentido pois a palavra *regular* pode ser aplicada tanto a uma operação repetitiva, com certo número de frequência ou regularidade, como a uma operação que segue uma malha agendada, no sentido do termo *scheduled* como apresentado nos documentos da OACI.

A partir dessa definição é obtida uma tabela com características de certificação para serviços de transporte aéreo público:

Operação agendada	Operação agendada
ANV Grande Porte	ANV Pequeno Porte
Operação não-agendada	Operação não-agendada
ANV Grande Porte	ANV Pequeno Porte

A principal ação da proposta é a revisão e adição dos conceitos fundamentais no RBAC n. 01, cuja aplicabilidade ocorre para todos os RBAC em caráter mais amplo. A partir da aplicabilidade uniforme dada no RBAC n. 01, se promoverão as demais adequações no arcabouço normativo nacional. Em um primeiro momento, faz-se necessário atualizar os requisitos de segurança operacional, pois independem de outros parâmetros.

Com relação aos quesitos de segurança operacional, o RBAC n. 119 deve ser alterado para comportar apenas essas quatro modalidades de operações. As operações com grandes aeronaves são tratadas no RBAC n. 121 e com aeronaves de pequeno porte e helicópteros ficam tratadas no RBAC n. 135. Ambos os regulamentos devem trazer, claramente, as distinções entre operações agendadas e não agendadas.

FUNDAMENTAÇÃO

Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005;

Federal Aviation Regulation Part 119 – Federal Aviation Authority – US Government Publishing Office.

Federal Aviation Regulation Part 121 – Federal Aviation Authority – US Government Publishing Office.

Federal Aviation Regulation Part 135 – Federal Aviation Authority – US Government Publishing Office.

AUDIÊNCIA PÚBLICA

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

Os interessados devem enviar os comentários, identificando o assunto, para o endereço informado no item 5 deste documento, por via postal, ou por via eletrônica (e-mail: mario.rondon@anac.gov.br), usando o formulário disponível no seguinte endereço eletrônico:

<https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas>

Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência pública serão analisados pela ANAC. Ressalta-se que o texto final da proposta poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos. Caso necessário, será realizada uma nova audiência pública dada a relevância dos comentários recebidos.

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

CONTATO

Para informações adicionais a respeito desta audiência pública favor contatar:

1. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
SCS - Quadra 09 - Lote C - Ed. Parque Cidade Corporate - Torre A
CEP 70308-200 Brasília/DF – Brasil
2. E-mail: remodelagem.servicos@anac.gov.br