



VOTO

PROCESSO: 00058.011302/2019-66

INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS - ABEAR

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, Lei de Criação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, dispõe que cabe à Agência 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, bem como expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos (art. 8º, incisos XXX e XXXIII).

1.2. O Regulamento da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, anexo ao Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, prevê que cabe à Agência adotar medidas para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

1.3. O Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, por sua vez, dispõe como competência privativa da Diretoria da ANAC, em regime de colegiado, exercer o poder normativo da Agência quanto as matérias de sua competência (art. 9º, VIII). Do escopo do Regimento Interno da ANAC, no âmbito das competências específicas de suas Superintendências, extrai-se ainda:

Art. 34. À Superintendência de Padrões Operacionais compete:

I - **submeter à Diretoria** projetos de **atos normativos sobre padrões operacionais relacionados à certificação** e fiscalização, no âmbito operacional, de operadores aéreos, de operações aéreas, de transporte de artigos perigosos, **de organizações de instrução**, de equipamentos simuladores de voo para instrução e treinamento de tripulantes, de médicos e clínicas médicas executores de exames médicos para emissão de certificados médicos, de fatores humanos relacionados às operações aéreas, de avaliação operacional de aeronaves e de pessoas integrantes do cenário operacional;

1.4. Os autos ora apresentados tem por objeto a análise de proposta de Emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 121 - RBAC 121, especificamente da completa remodelagem da seção 121.645, provocada inicialmente pela Associação Brasileira das Empresas Aéreas - ABEAR, que versa sobre alteração dos requisitos de suprimento combustível realizados em aeronave categoria transporte.

1.5. Desta forma, considerando os dispositivos legais e regimentais acima transcritos, tendo em vista a proposta apresentada pela área técnica ser no sentido de acatamento do pleito ora sob análise, resta evidenciado tratar-se de matéria de alçada da Diretoria da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Padrões Operacionais – SPO dentro de sua área de atuação, estando, portanto, atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o tema proposto.

2. DA ANÁLISE

2.1. É sabido que os requisitos de combustível do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 121 - RBAC 121 foram escritos com base no regulamento da *Federal Aviation Administration* (FAA), o 14 CFR Part 121. Esses requisitos são separados conforme a motorização da aeronave (convencional, turboélice e a reação) e espécie de operação (doméstica, de bandeira e suplementar) e estão prescritos, basicamente, nas seções 121.639 a 121.647.

2.2. Particularmente, com relação aos requisitos de combustível de contingência, para as operações com aviões a reação, na seção 121.645, a regra requer combustível necessário para voar por 10% (dez por cento) do tempo de voo do aeródromo de decolagem até o de destino. No seu pleito (Ofício ABEAR/DSOV-006/2019 - Doc. 2836038), a ABEAR solicita que a ANAC revise a regra, alterando este valor percentual de combustível de contingência para 5% (cinco por cento) do tempo de voo do aeródromo de decolagem até o de destino.

2.3. No Anexo 6 Parte I à Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), até 2012, as regras de combustível eram diferentes para aviões com motor convencional e para aviões a turbina (incluindo turboélice e a reação). Havia requisito de combustível de contingência, mas era estabelecida sua porcentagem, deixando-se o valor a ser especificado a critério dos Estados Membros.

2.4. Por meio do Painel de Operações da *International Civil Aviation Organization* - ICAO, o Anexo 6 I à Convenção de Chicago foi emendado, de forma que, a partir de 2012, passou-se a adotar a base dos requisitos de combustível vigentes atualmente. Todavia, os requisitos de combustível constante do RBAC nº 121 vigente diferem dos constantes da Convenção da ICAO.

2.5. Abre-se aqui um parêntese para ressaltar que, conforme estabelece o artigo 37 da Convenção, de Chicago, *os Estados contratantes se comprometem a colaborar com o fim de lograr com o mais alto grau de uniformização possível nos regulamentos.*

2.6. Como apontado pela ABEAR, que motivou a proposta de revisão da regra atual, a diferença com relação aos requisitos estabelecidos nos demais países possui impacto concorrencial, quando avaliamos a aviação no contexto global. Podemos constatar esta afirmação em consulta aos regulamentos da *European Union Aviation Safety Agency* - EASA e da *Transport Canada Civil Aviation* - TCAA (Regulamento Canadense).

2.7. A quantidade de combustível adicional implica em um maior consumo do mesmo durante o voo (em razão de o avião estar mais pesado), o que afeta o nível de emissão de CO₂ e gases do efeito estufa e implica também em maiores custos. Financeiramente, há ainda uma diminuição da carga paga que pode ser disponibilizada, o que implica em impacto concorrencial na condução de voos internacionais, tendo em vista que cada operador segue as regras operacionais estabelecidas pelos países que lhe certificaram. Assim, caso dois operadores, um brasileiro e um estrangeiro (de país que esteja padronizado com as regras do Anexo 6 Parte I) venham a realizar um mesmo voo, o operador brasileiro precisaria seguir uma regulamentação que lhe impõe custos maiores, em termos de combustível.

2.8. Outro ponto trazido nos autos é que os requisitos de combustível do RBAC nº 121 são diferenciados de acordo com a espécie de operação (doméstica, de bandeira e suplementar), assim como de acordo com a motorização (aviões com motor convencional, turboélice ou a reação), o que dificulta seu entendimento na adoção de critérios técnicos no nível operacional, o que requer a elaboração de diferentes cálculos de combustível, para efeito de aplicação da norma.

2.9. Cabe observar ainda que, embora a regra do RBAC 121 atual seja similar à da FAA, que também estabelece o requisito de 10% (dez por cento) para combustível de contingência, na prática, as quantidades de combustível carregadas são normalmente diferentes, pois a FAA permite desvios ou isenta o cumprimento de alguns requisitos por meio de Especificações Operativas. Isso está documentado nos *Order*, [Volume 3](#), [Capítulo 18](#), [Seção 4](#). Confira-se:

A autorização vem sob os títulos B043 (“*OpSpec/LOA B043 provides the method for approving operators that conduct operations under 14 CFR part 121 or 125 to use fuel supplies specified in OpSpec/LOA B043 in place of fuel supplies required by part 121, § 121.645 or part 125, § 125.377, as applicable.*”) e B343 (“*This authorization grants the air carrier a deviation from certain requirements of part 121, § 121.645(b)(2), and, therefore, must be listed in OpSpec A005.*”). Essas autorizações são citadas como exemplos no Doc 9976, da ICAO, que trata do detalhamento dos requisitos de combustível (assim como dos de seleção de aeródromo de alternativa) do Anexo 6 Parte I.

2.10. No contexto de aprovações dos normativos que serão editados para a consecução do objetivo proposto pela área técnica, dentro do escopo de alteração do RBAC 121, a SPO, antevendo que a ANAC e os operadores deverão ter tempo hábil de se adequar e possam adquirir experiência com essa nova realidade, ou seja, avaliar quanto desse combustível é normalmente utilizado em voo ou o número de ocorrências relacionadas a combustível, como medidas mitigadoras a esse risco, informou que encontra-se em fase de elaboração, naquela área técnica, uma Instrução Suplementar baseada no Doc

9976, que trata das autorizações de redespacho utilizadas inclusive pela FAA. Esta previsão está elencada na proposta de texto do requisito do 121.645(e) do RBAC 121, abaixo transcrito:

(e) Não obstante os requisitos dos parágrafos 121.645(c)(1), (2), (3), (4) e (6), a ANAC pode, com base em resultados de uma avaliação de risco específica conduzida pelo detentor de certificado que demonstre como será mantido um nível equivalente de segurança operacional, **aprovar variações no cálculo pré-voos do combustível previsto nesses parágrafos (combustível do táxi, combustível para o aeródromo destino, combustível de contingência, combustível para o aeródromo de alternativa de destino e combustível adicional). A avaliação de risco específica deve incluir:**

- (1) cálculos de combustível do voo;
- (2) capacidades do operador, incluindo, pelo menos:
 - (i) um método baseado em dados que inclua um programa de monitoramento do consumo de combustível; ou
 - (ii) o uso avançado de aeródromos de alternativa; e
- (3) medidas de mitigação específicas.

2.11. Outra medida sugerida na proposta do RBAC 121 é a postergação, em 1 (um) ano, da entrada em vigor do requisito do 121.645(e), justamente para possibilitar que a Instrução Suplementar (IS) a ser editada oriente como o operador deve apresentar dados a respeito do gerenciamento de combustível em seus voos por determinado período, para que sirvam de base de comparação com os resultados obtidos, uma vez que a flexibilização seja aprovada para o operador.

2.12. A Gerência de Certificação de Transporte Aéreo - GCTA, inclusive, recomendou a Gerência Técnica de Padrões Operacionais - GTNO/GNOS, em seu Despacho GCTA (Doc. 3043801), que trabalhe no sentido de publicar a IS sugerida preferencialmente em data concomitante a da aprovação final de emenda do RBAC 121, com alterações nos requisitos de suprimento de combustível, considerando que a mencionada IS irá detalhar algumas novidades, como o processo de aprovação de flexibilização de combustível de contingência e o processo de gerenciamento de combustível, esse último requerido a todos os operadores.

2.13. Conforme visto nos autos, foi utilizado um prazo de um ano para a entrada em vigor da flexibilidade prevista no RBAC 121.645(e) proposta, bem como viabilizando tempo para desenvolvimento da IS, preparação dos servidores e conhecimento da norma pelo mercado. Entende-se que esse período de maturação reduziria os anseios dos regulados por uma aprovação imediata, consequentemente menos refletida com a realidade, propiciando a discussão do tema com mais propriedade, tanto pela Agência reguladora quanto pelos operadores regulados interessados.

2.14. Embora pertinentes as medidas adotadas pela SPO com respeito ao tratamento do tema proposto de forma ampla e correlata abarcando diversas medidas nos requisitos do RBAC 121 que versam sobre contingenciamento de combustível, pondero como salutar que os requisitos que tratam exclusivamente da redução percentual, pedido inclusive realizado pela ABEAR, fosse analisado de forma interdependente das demais modificações realizadas pela SPO.

2.15. Em outras palavras, que a presente proposta seja submetida ao instrumento de duas Audiências Públicas:

- a) Uma, para tratar do tema sobre a redução do percentual de combustível de contingência de 10% para 5%;
- b) A outra, para a harmonização dos requisitos contidos nos item 4.3.6.6 do Anexo 6 Parte I da Convenção de Chicago, correspondente ao requisito 121.645(e) proposto.

2.16. Dessa maneira, permitirá à Superintendência de Padrões Operacionais - SPO a condução processual de forma coordenada sob ambas alterações dentro do seu escopo administrativo, ampliando as discussões sobre a norma nos pontos mais complexos e, ao mesmo tempo, contribuindo por promover a eficiência e celeridade na alteração mais pontual que é a redução do percentual de combustível de contingência previsto no requisito 121.645(a)(2).

3. DAS RAZÕES DE VOTO

3.1. Ante o exposto, a vista dos argumentos técnicos trazidos pelas Notas Técnicas nºs. 37/2019/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 2870572) e 51/2019/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 3051388), da Gerência Técnica de Padrões Operacionais GTNO/SPO, complementadas pelo Despacho GCTA (Doc. 3043801), acolho os argumentos trazidos nos autos e **VOTO**

FAVORAVELMENTE à submissão da proposta de emendas ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 121 - RBAC 121 ao procedimento de DUAS Audiências Públicas, pelo prazo de 30 (trinta) dias; a primeira para tratar da mudança do requisito 121.645(a)(2), que versa do percentual de contingência de combustível, e a segunda para cuidar da harmonização dos requisitos contidos no item 4.3.6.6 do Anexo 6 Parte I da Convenção de Chicago, com vistas a dar amplo conhecimento e participação da sociedade.

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 18/07/2019, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3187470** e o código CRC **09CE3036**.

SEI nº 3187470