



VOTO

PROCESSO: 00058.502602/2016-15

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS

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 certificados de aeronavegabilidade, bem como, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos (art. 8º, incisos XXXI e XXXIII).

1.2. Prevê ainda o Regulamento da ANAC, anexo ao Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que compete 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 processo em tela diz respeito à edição de Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 90 - RBAC 90, que tem por finalidade estabelecer a regulamentação aplicável à condução de operações especiais de aviação aérea dos órgãos e entes da administração pública em geral, quando no exercício de suas atribuições, cuja proposta foi elaborada pela Superintendência de Padrões Operacionais - SPO da ANAC.

1.4. 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 (inciso VIII, art. 9º). Estabelece ainda o regimento que compete à Superintendência de Padrões Operacionais - SPO, no seu âmbito de atuação, submeter à Diretoria os atos sujeitos à deliberação da mesma, bem como proposta de parecer sobre padrões operacionais mínimos a fim de garantir a segurança operacional, coordenando, quando necessário, com os setores correlatos das demais superintendências da ANAC (letra "a", inciso II, art. 34).

1.5. Destarte, a matéria em discussão é de alçada da Diretoria da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Superintendência de Padrões Operacionais- SPO dentro de sua área de atuação, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o tema proposto.

2. DA ANÁLISE

2.1. Conforme já asseverado por este relator, a edição do presente RBAC 90 visa a apropriar importante cota do estoque regulatório da Agência relacionado às operações das Unidades Aéreas Públicas - UAP, sobretudo quando estas estão no cumprimento de suas atribuições legais, as quais são fundamentais para atuação estatal nas demandas da sociedade brasileira.

2.2. Atualmente, as operações aéreas realizadas por órgãos e entes públicos ocorrem à luz do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 91 - RBHA 91, publicado em 22 de abril de 2003, o qual define *Regras Gerais para Operações de Aeronaves Civis*. O racional deste regulamento tinha por escopo precípua, estabelecer requisitos operacionais voltados a operadores aéreos privados, tanto é que o fez com propriedade. Contudo, apenas em sua *Subparte K* é que o regulamento previu requisitos específicos para operações de entidades públicas relacionadas à segurança e à defesa civil.

2.3. Se, por um lado, o RBHA 91 é criterioso na irrenunciável garantia da segurança das operações aéreas, por outro, há peculiaridades nas operações aéreas civis realizadas pelo Estado que requerem do órgão regulador atenção especial, sob risco de inviabilizar determinadas operações essenciais

ao exercício das atribuições legais, ou de submeter os seus agentes (tripulantes) e usuários a riscos acima dos aceitáveis.

2.4. Assim, a presente proposta de Regulamento fundamentou-se em estabelecer requisitos operacionais aplicados à aviação civil pública, considerando os respectivos institutos legais relacionados à atuação estatal, sem abrir mão da segurança operacional, assegurando ampla proteção aos envolvidos.

2.5. Em breve síntese, esse foi o desafio densamente estudado pela competente área técnica, amplamente debatido com o setor regulado e amadurecido no âmbito institucional, sobre o qual destaca-se a seguir, alguns pontos importantes.

2.6. Inicialmente, importa sublinhar que a proposta passou por duas audiências públicas que resultaram em 127 (cento e vinte e sete) contribuições (Anexo Contribuições AP 18/2017 (Doc. 1439135), as quais foram analisadas por meio da Nota Técnica nº 96/2018/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 1973412). A referida exposição técnica da GTNO/SPO apresentou em seu item 6.2 uma série de alterações normativas, bem como destacou que fora realizado a análise prévia das contribuições, o que pode ser constatado no documento SEI 1746277.

2.7. As principais alterações realizadas pela Nota Técnica nº 96/2018/GNOS/GTNO/GNOS/SPO foram:

- a) Simplificação dos requisitos para instrutor eventual;
- b) Permissão de apenas Piloto Privado para exercício da função de piloto segundo em comando;
- c) Simplificação dos requisitos para operações de visão noturna NVIS;
- d) Aumento do prazo de validade do exame de observação. Retirada da exigência de horas de voo nos últimos 12 (doze) meses;
- e) Simplificação das regras especiais para outros entes ministrarem treinamento à UAP; e outras.

2.8. Registre-se que na elaboração da proposta inicial, por meio da Nota Técnica nº 1(SEI)/2017/CAVE/GOAG/SPO (Doc. 0323386), em seu Anexo V (Doc. 0324712), foram propostas várias pequenas mudanças em outros regulamentos da ANAC (RBHA 91, RBAC 67, RBAC 105, RBHA 63, RBAC 133, RBAC 175, além da Resolução nº 106/2009), em virtude da aprovação do RBAC nº 90. Tais propostas, embora não tenham sido submetidas à audiência pública, podem ser entendidas como meramente consequenciais da própria aprovação do RBAC nº 90, visando basicamente a refletir nos outros normativos (regulamentos e resoluções) as alterações explicitadas na própria proposta de regulamento.

2.9. Por conseguinte, a GTNO/SPO encaminhou o processo à Gerência de Operações de Aviação Geral - GOAG/SPO, visto que a publicação do RBAC 90, impactará diretamente nos aspectos operacionais e administrativos daquela Unidade Organizacional. No tocante à proposta de RBAC 90, a GOAG elencou 26 (vinte e seis) sugestões dentre elas destaque: alteração de textos, conflitos em regulamentos correlatos da ANAC, simplificação de procedimentos, etc.

2.10. Diante dos apontamentos da GOAG/SPO, a GTNO/SPO elaborou a Nota Técnica nº 169/2018/GNOS/GTNO/GNOS/SPO com vistas a analisar o posicionamento da GOAG, área responsável por conduzir o processo regulatório da ANAC quando da publicação do RBAC 90. Algumas sugestões foram plenamente acatadas, a exemplo da retirada da seção 90.7 - que tratava de operação especial de aviação pública internacional, bem como outras não foram aproveitadas, a exemplo da manutenção da operação especial com Sistemas de Visão Noturna - NVIS, a qual não se confunde com Sistema Intensificador de Visibilidade EFVS que virá na proposta do RBAC 91.

2.11. Efetuada a completa reanálise da proposta de regulamento, o expediente foi encaminhado à Procuradoria Federal junto a esta Agência, por meio do Despacho SPO (Doc. 2543948) com vistas a análise jurídica da matéria. Aquele órgão consultivo emitiu o Parecer nº 3/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 2590082), listando, a partir do seu item 15, recomendações a serem seguidas para melhoria processual.

2.12. O referido Parecer da Procuradoria foi integralmente analisado pela Nota Técnica nº 2/2019/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 2592851), a qual dirimiu esforços para justificar todos os pontos

levantados pela Procuradoria, além de realizar as alterações na proposta, a exemplo da elaboração do Compêndio de Elementos de Fiscalização - CEF, bem como diversos outros ajustes de melhoria textual que não trouxeram impactos no conteúdo da proposta.

Da Aplicabilidade e natureza de operação do RBAC 90

2.13. Como bem apontado pela Procuradoria Federal, no parágrafo 30 do Parecer nº 3/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, a proposta de RBAC 90 delimita sua aplicabilidade às operações especiais de aviação pública dos órgãos e entes da administração pública, quando no exercício das atribuições estabelecidas em lei e na seção 90.5.

2.14. Esclarece, ainda, o órgão jurídico, que as operações conduzidas por órgãos e entes da administração pública que não se enquadrem como operações especiais de aviação pública devem atender aos requisitos do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica nº 91 - RBHA 91 ou RBAC que venha a substituí-lo, não se enquadrando nas regras especiais estabelecidas no RBAC 90.

2.15. De igual modo, tem-se que as operações nos moldes do RBAC 90 restam vedadas aos serviços aéreos públicos prestados por provedores autorizados pela ANAC, inclusive os serviços aéreos especializados ou de táxi-aéreo, mesmo quando estes sejam imprescindíveis ao exercício das atribuições específicas dos órgãos e entes públicos, posto que devem observar normas próprias.

2.16. Continuando, o parágrafo 90.81(c) da minuta aponta que as operações especiais de aviação pública deverão ser realizadas exclusivamente por aeronaves públicas registradas no Registro Aeronáutico Brasileiro, a serviço de autarquias ou fundações da administração indireta, ou de órgãos da administração direta federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal, de acordo com a legislação em vigor.

2.17. A exceção dá-se tão somente nos casos estabelecidos no parágrafo 90.5(f), que prevê que *"nos casos de decretação de estado de alerta, emergência, sítio, calamidade pública, de defesa e intervenção federal, a UAP poderá requisitar ou contratar aeronaves e/ou tripulantes para exercício de suas atribuições específicas, de forma excepcional e por período determinado, devendo informar à ANAC o rol de aeronaves e tripulantes envolvidos nestas operações no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados do término das operações"*.

2.18. Registre-se, neste ponto, que não obstante sejam realizados com aeronaves públicas, os serviços aéreos executados pelos órgãos e entes da administração pública, incluindo-se aqui as operações especiais objeto do RBAC 90, enquadram-se, à luz do CBA, como serviços aéreos privados, uma vez que não se reportam a serviços prestados mediante remuneração do usuário, mas, sim, em benefício do próprio operador da aeronave. Basta observar o que dispõe os artigos 177 e 178 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA:

Art. 177. Os serviços aéreos privados são os realizados, sem remuneração, **em benefício do próprio operador** (artigo 123, II) compreendendo as atividades aéreas:

I - de recreio ou desportivas;

II - de transporte reservado ao proprietário ou operador da aeronave;

III - de serviços aéreos especializados, realizados em benefício exclusivo do proprietário ou operador da aeronave.

Art. 178. Os proprietários ou operadores de aeronaves destinadas a serviços aéreos privados, **sem fins comerciais, não necessitam de autorização para suas atividades aéreas** (artigo 14, § 2º).

§ 1º As aeronaves e os operadores deverão atender aos respectivos requisitos técnicos e a todas as disposições sobre navegação aérea e segurança de vôo, assim como ter, regularmente, **o seguro contra danos às pessoas ou bens na superfície e ao pessoal técnico a bordo**.

§ 2º **As aeronaves de que trata este artigo não poderão efetuar serviços aéreos de transporte público** (artigo 267, § 2º). (grifos nossos).

2.19. Deste modo, tem-se que o alcance da proposta guarda coerência com os dispositivos do CBA que regem a matéria, sendo certo, ademais, que os requisitos técnicos estabelecidos pela ANAC, assim como as demais normas de direito aeronáutico, aplicam-se igualmente a todos os entes federativos, sendo de observância obrigatória aos órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

2.20. Não obstante a todas as discussões realizadas no âmbito da Superintendência de Padrões Operacionais e pela Procuradoria, esta Diretoria sinalizou, em reunião realizada junto com membros da GTNO/SPO, preocupação quanto à proposta RBAC 90 em produzir, em seus requisitos, interpretações equivocadas, em especial aos requisitos listados na seção 90.5 com o termo "atribuições específicas". Esse apontamento surgiu em razão de que o requisito poderia levar a interpretação que aquelas atribuições listadas na seção 90.5 seriam exclusivas, apenas de um determinado órgão ou ente da Administração Pública, o que não é a intenção do Regulamento. A presente proposta, contudo, visa apenas regular a operação aérea correlata àquelas atribuições, não fazendo qualquer distinção de qual órgão ou ente da Administração Pública a realiza.

2.21. Ainda nesse contexto, devido ao entendimento da readequação da seção 90.5, o requisito do parágrafo 90.5(d) perderia a sua eficácia, posto que a execução das atribuições descritas no requisito 90.5(b) por órgãos e entes da administração pública deverá observar as competências estabelecidas em leis específicas (ou outros normativos aplicáveis); e, no caso de execução por particulares, poderá ocorrer desde que não haja vedação legal (ou por outros tipos de normativos). Neste último caso, se aplicam os regulamentos de operação afetos aos operadores não regidos pelo RBAC nº 90.

Das adequações na minuta proposta:

2.22. Como resultado das reuniões com a área técnica, acordou-se ajustes pontuais com o fito de conferir maior assertividade entre a intenção regulatória e sua redação, mantendo-se a essência da normatização construída com a participação pública. Quanto as adequações constantes nas atas de registros de tais reuniões, destaca-se:

a) A preocupação levantada quanto à finalidade normativa da expressão "*atribuições específicas*" associadas à seção 90.5, que, no caso concreto, poderia ser interpretada com o caráter de exclusividade da atribuição a um respectivo ente público, o que não é o propósito deste Regulamento. Por efeito, foi indicada a exclusão do termo "*específico*";

b) O ajuste realizado no parágrafo 90.5(b)(4) objetivou esclarecer que as operações aéreas de urgência e emergência médica alcançadas pelo regulamento abrangem àquelas detalhadas pela Portaria 2.048 do Ministério da Saúde^[1], as quais podem envolver resgate de vítimas, procedimentos de salvamentos, além dos atendimentos pré-hospitalares. Repisa-se que o intuito regulatório aqui é justamente deixar claro que as operações aéreas realizadas pelos diversos órgãos e entes da administração pública, no pleno exercício de suas atribuições legais relacionadas ao atendimento à saúde de caráter emergencial ou urgente, estarão abrangidas neste parágrafo, tendo em vista que a referida Portaria pode ser alterada ou substituída com passar dos anos; e

c) Foi sugerido para o parágrafo 90.5(c) direcionar a aplicação do requisito para as aeronaves em detrimento do direcionamento direto aos órgãos e entes públicos. As justificativas exaradas, refletem a intenção regulatória, a qual estaria melhor representada direcionando-se tais requisitos à Unidade de Aviação Pública – UAP, uma vez que um mesmo órgão pode ter mais de uma UAP, o que alcança ambas as proposições.

2.23. As Atas das Reuniões DIR/RB (Docs. 2830783 e 2865218), foram lavradas e assinadas pelos participantes, reconhecendo-se a expressa concordância com as alterações propostas. Nesse desiderato, proponho, neste voto, o acolhimento de tais sugestões conforme entendimentos já explorados, ressalvado o item que trata da alteração do requisito 90.5(c), constante na Ata de Reunião DIR/RB (Doc. 2865218). Considero nesse sentido que o texto visa, de fato, a dar possibilidade para que os órgãos e entes da administração pública, que realizam exclusivamente as operações aéreas para proteção de dignitários nos termos do parágrafo (b)(10) da seção 90.5 do RBAC 90, possam conduzir a respectiva atividade em consonância com o RBHA 91, desde que autorizado pela autoridade competente do órgão ou ente, posto que os demais órgãos da administração pública já cumprirão requisitos mais restritivos como a proposta do RBAC 90. Logo, caso a atribuição da unidade aérea pública englobe também o transporte e proteção de dignatário, esta poderá desempenhar este papel nos moldes do próprio RBAC 90, sem prejuízo à segurança de voo.

Da conclusão:

2.24. Apesar de seu caráter eminentemente técnico, também tem acentuado relevo, os efeitos esperados com o regulamento em termos econômicos no mercado de aviação civil brasileira. A construção criteriosa da proposta, cuidou de não criar reservas de mercado ou incentivar práticas anticoncorrenciais, pelo contrário, limitou-se a cingir-se às operações aéreas praticadas por entidades públicas no exercício de suas atribuições legais. Sublinha-se aqui que não cabe à ANAC definir qualquer uma dessas atribuições, mas tão somente dizer em que condições deverão ocorrer. E neste sentido, a regulação em edição, ao mesmo tempo, que não inviabiliza a atividade estatal, ela é mais exigente em termos de requisitos operacionais que os presentes na Subparte K do RBHA 91. É natural, neste caso concreto, que ao migrar para uma regulação mais exigente que a atual, os custos poderão eventualmente aumentar, sejam com a parte organizacional, sejam nas atividades operacionais em si, o que poderá gerar novos empregos e investimentos em aviação no Brasil.

2.25. Isto posto, e tendo em vista o intenso debate e a criteriosa construção do regulamento com ampla participação pública, desenvolvida nos últimos 4 (quatro) anos, conclui-se que a proposta encontra-se apta para ser implementada, e certamente irá preencher um hiato regulatório que atenderá tanto ao interesse público coletivo da sociedade, quanto dos regulados diretamente afetados.

[i] “Considera-se como nível pré-hospitalar móvel na área de urgência, o atendimento que procura chegar precocemente à vítima, após ter ocorrido um agravo à sua saúde (de natureza clínica, cirúrgica, traumática, inclusive as psiquiátricas), que possa levar a sofrimento, sequelas ou mesmo à morte, sendo necessário, portanto, prestar-lhe atendimento e/ou transporte adequado a um serviço de saúde devidamente hierarquizado e integrado ao Sistema Único de Saúde. Podemos chamá-lo de atendimento pré-hospitalar móvel primário quando o pedido de socorro for oriundo de um cidadão ou de atendimento pré-hospitalar móvel secundário quando a solicitação partir de um serviço de saúde, no qual o paciente já tenha recebido o primeiro atendimento necessário à estabilização do quadro de urgência apresentado, mas necessite ser conduzido a outro serviço de maior complexidade para a continuidade do tratamento.” Portaria nº 2.048 do Ministério da Saúde, de 5 de novembro de 2002.

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Posto isso, diante da manifestação da área técnica desta Agência, exarada por meio da Nota Técnica nº 96/2018/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 1973412) e da Nota Técnica nº 169/2018/GNOS/GTNO/GNOS/SPO (Doc. 2371985), bem como das sugestões constantes no Parecer 3/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (Doc. 2590082) que analisou aspectos jurídicos quanto a legalidade da proposta, acolho os elementos constantes dos autos e **VOTO FAVORAVELMENTE à proposta de minuta do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 90 - RBAC 90, conforme Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTNO/GNOS (Doc. 2592854), contendo os ajustes necessários na proposta de RBAC 90 contidas neste voto.**

É como voto.

RICARDO BEZERRA

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 09/04/2019, às 17:32, 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 **2825825** e o código CRC **CE611596**.