



VOTO

PROCESSO: 00058.527781/2017-76

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS,
SUPERINTENDÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DE SERVIÇOS AÉREOS,
SUPERINTENDÊNCIA DE AERONAVEGABILIDADE**

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à ANAC para regular e fiscalizar os serviços aéreos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, a habilitação de tripulantes, e as demais atividades de aviação civil, bem como promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil e expedir normas a serem cumpridas pelas prestadoras de serviços aéreos (art. 8º, incisos IV e XXX).

1.2. Segundo o mesmo diploma legal, compete à Diretoria exercer o poder normativo da Agência (art. 11, inciso V), regulamentado pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que aprova o regulamento da ANAC, que à Diretoria compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como exercer o poder normativo da ANAC (art. 24, inciso VIII).

1.3. O Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016 e alterações posteriores, prevê 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 (art. 34, inciso I e II, letra "a").

1.4. Trata-se de proposta de edição do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 136 (RBAC 136), intitulado "Certificação e requisitos operacionais: voos panorâmicos", com origem na SPO, em coordenação com a Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR) e Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS), respectivamente, para inclusão de emenda ao RBAC 45 "Marcas de identificação, de nacionalidade e de matrícula", e alterações na Resolução nº 377, de 15 de março de 2016, que regulamenta a outorga de serviços aéreos públicos para empresas brasileiras.

1.5. Constata-se, portanto, que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC, amparada pelo assessoramento no controle interno da legalidade administrativa prestado pela Procuradoria Geral Federal junto à ANAC, conforme manifestado nos autos.

2. DA ANÁLISE

2.1. A presente proposta encaminhada pela SPO, com participação das Superintendências de Aeronavegabilidade, Serviços Aéreos e Ação Fiscal, dá continuidade ao processo de revisão de atividades antes desempenhadas pelas "escolas de aviação civil" e "aeroclubes", que teve como importante marco a publicação do RBAC 141, com o processo de certificação e requisitos operacionais para Centros de Instrução de Aviação Civil - CIACs.

2.2. Importante mencionar que, conforme previsto na aplicabilidade do RBAC 136, sua edição não implicará redundância ou retrabalho à ANAC ou aos detentores de certificado emitido segundo o RBAC 119, quanto ao processo de certificação, especificações operativas e outros requisitos para operações conduzidas segundo os RBAC 121 e 135, que poderão realizar voos panorâmicos cumprindo com os requisitos de sua certificação.

2.3. A edição do RBAC 136 abrirá a possibilidade a outras pessoas jurídicas de obterem um certificado de operador aéreo (COA) de organização SAE-panorâmico, autorizadas a oferecer ou realizar voo panorâmico remunerado, incluindo não somente CIACs, mas quaisquer outras que passem no crivo do processo de certificação.

2.4. Nesse sentido, destaca-se aqui a preocupação da área técnica da SPO – que ficará responsável pelas atividades de certificação e fiscalização das organizações SAE-panorâmico – em se criar uma “modalidade de serviço aéreo especializado de voo panorâmico” (SEI 1566991), no âmbito do processo nº 00058.022612/2013-11 (projeto de aerodesporto), em momento no qual ainda não se vislumbrava a necessidade de um processo de certificação para condução dessa modalidade:

10. (...) ao se analisar o serviço de voo panorâmico resta claro a esta GOAG que o vetor Assimetria de Informação ganha relevância pois as pessoas que se engajam nestes voos claramente não possuem conhecimento dos riscos associados a esta operação aérea pois são meros passageiros.

11. Por este motivo, atualmente somente empresas de táxi aéreo, escolas de aviação e aeroclubes são autorizados a realizar voos panorâmicos e tal cenário decorre do fato de que as empresas ora citadas são submetidas a processos de certificação operacional onde é verificado o atendimento a requisitos operacionais adicionais aos constantes do RBHA 91 (...).

2.5. Manifesta-se, portanto, acertada a proposta final da SPO de instituir processo de certificação, com requisitos operacionais mais restritivos que os estabelecidos no RBAC 91 (ainda que, talvez, demasiadamente prescritivos), com finalidade de avaliação e reconhecimento dos interessados em realizar serviço aéreo remunerado, que tenha como objetivo proporcionar passeio aéreo turístico ao público em geral. Mostra-se ainda alinhada ao Programa de Segurança Operacional Específico da ANAC (PSOE ANAC), aprovado pela Resolução nº 352, de 10 de fevereiro de 2015:

Art. 25. O Sistema de Supervisão da Segurança Operacional da ANAC, com base nos oito elementos críticos da supervisão da segurança operacional da OACI, deve garantir:

(...)

VI. o estabelecimento e implementação de processos e procedimentos para assegurar que o pessoal e as organizações que desempenhem atividades na aviação civil atendam aos requisitos estabelecidos antes que recebam consentimento para exercer os privilégios de uma licença, certificado, registro, autorização e/ou aprovação para conduzir a atividade em questão;

2.6. Por outro lado, a instrução processual da presente proposta de atos normativos não se deteve em aspecto igualmente importante para o sistema de supervisão da segurança operacional da ANAC, contido no mesmo art. 25 do referido programa, qual seja a vigilância continuada:

VII. o estabelecimento e implementação de processos e procedimentos para garantir que sejam executadas as atividades de vigilância continuada, incluindo inspeções e auditorias, para proativamente assegurar que os detentores de licenças, certificados, autorizações e/ou aprovações atendam continuamente aos requisitos estabelecidos e operem com os níveis adequados de competência e segurança operacional requeridos para o desempenho da atividade para a qual tenham sido licenciados, certificados, autorizados e/ou aprovados. Esses processos e procedimentos devem incluir a supervisão de pessoal credenciado;

2.7. O PSOE ANAC continua enfatizando a importância do monitoramento do ambiente operacional do setor regulado para a garantia da segurança operacional, com “priorização das fiscalizações com base em riscos” (art. 65, parágrafo único, inciso IV), promovendo o uso racional dos recursos da Agência. E, ainda, reforça a necessidade de tratamento prioritário de evidências de degradação das condições requeridas para a manutenção da certificação, normalmente detectadas no processo de vigilância continuada:

Art. 56. O gerenciamento de riscos deve ser adotado pela ANAC como ferramenta de auxílio às tomadas de decisões estratégicas necessárias à mitigação e controle dos riscos, direcionadas ao ambiente operacional por ela regulado e fiscalizado, bem como à sua capacidade de atuação como órgão regulador.

§ 1º Com relação ao ambiente operacional regulado e fiscalizado pela ANAC devem ser avaliados e tratados prioritariamente os seguintes riscos:

I. evidências de degradação das condições requeridas para a manutenção da certificação ou autorização das atividades dos PSAC e demais entes regulados;

2.8. A mesma perspectiva do gerenciamento de riscos é abordada no Plano Estratégico 2020 – 2026, no qual se busca um alinhamento lógico da estratégia de atuação da Agência. Na perspectiva dos

regulados, um dos objetivos estratégicos é justamente fortalecer essa gestão de riscos como ferramenta de auxílio ao processo decisório, em última instância sendo mensurado pelo “nível de percepção de segurança” do sistema de aviação civil:

OE6 - Fortalecer a gestão de riscos no sistema de aviação civil e a cultura de segurança.

A Agência deve fortalecer sua capacidade de supervisão da segurança do setor aéreo, em consonância com o porte e a complexidade do sistema de aviação civil, visando aplicar, em todo o seu ambiente regulatório, uma abordagem fundamentada em dados e orientada à gestão de riscos, à garantia e à promoção da segurança. Por conseguinte, é necessário o desenvolvimento, de forma proativa, de mecanismos e instrumentos de gestão que aprimorem, entre os regulados e a própria Agência, a cultura de segurança, a sistemática de gestão de riscos no sistema de aviação civil, a gestão da fiscalização e a mensuração e o monitoramento dos resultados alcançados para a segurança.

Indicadores:

(...)

6.2 Nível de percepção de segurança.

2.9. Essa capacidade de supervisão, traduzida pela intensidade de atuação da Agência, em consonância com o porte e a complexidade do ente regulado e seu segmento, parece ser distinta mesmo dentro do conjunto de atividades elencadas como serviço aéreo público especializado (SAE) na Resolução nº 377, de 15 de março de 2016, que regulamenta a outorga de serviços aéreos públicos para empresas brasileiras (item 1.2 do anexo). Isso porque, como define a Resolução nº 293, de 19 de novembro de 2013, que dispõe sobre o Registro Aeronáutico Brasileiro, somente as pessoas e materiais relacionados à execução do serviço podem ser conduzidos, em aparente contradição com a vulnerabilidade do tomador do serviço de voo panorâmico (passageiro) decorrente da assimetria de informação entre ele e o provedor do serviço.

Art. 60. São aeronaves privadas as que não se enquadram na definição de aeronave pública, as quais devem ser registradas conforme as categorias relacionadas a seguir, em razão de sua utilização:

(...)

II - Serviço Aéreo Especializado Público (SAE): aeronaves empregadas na prestação de serviço aéreo especializado, realizado por pessoa física ou jurídica brasileira, autorizada, mediante remuneração, em que **somente as pessoas e materiais relacionados com a execução do serviço podem ser conduzidos**. (grifo nosso)

2.10. E, ainda, para concluir pela necessidade do devido acompanhamento do setor regulado e tratamento dos riscos, o exercício da supervisão da segurança do sistema de aviação civil pode implicar a adoção de providências administrativas com vistas a evitar risco iminente à segurança de voo, à integridade física de pessoas, à coletividade, à ordem pública, à continuidade dos serviços prestados ou ao interesse público, conforme prevê a Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018 (art. 54), novamente em consonância com o PSOE ANAC, no que se refere à adoção de medidas coercitivas apropriadas (art. 25, inciso VIII, alínea c).

2.11. Quanto aos instrumentos de participação social e de apoio ao processo decisório da Diretoria Colegiada da ANAC, aceita-se a tese da área técnica de que as modificações introduzidas na minuta após a Audiência Pública nº 21/2018 não trazem impactos adicionais relevantes aos regulados, apoiado no parecer da Procuradoria Geral Federal junto à ANAC de ausência de óbices jurídicos ao prosseguimento do processo.

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, diante das razões acima expostas e com fundamento no Art. 11, inciso V, da Lei 11.182/2005, **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação da edição do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 136 (RBAC 136), intitulado “Certificação e requisitos operacionais: voos panorâmicos”, incluindo emenda ao RBAC 45 e alterações na Resolução nº 377/2016.

3.2. Por fim, recomendo à Superintendência de Padrões Operacionais que estabeleça um processo de vigilância continuada dos futuros detentores de certificado de operador aéreo de organização SAE-panorâmico com uma abordagem baseada em riscos, levando em consideração o “nível de percepção de segurança”, conforme objetivo estratégico de “fortalecer a gestão de riscos no sistema de aviação civil e a cultura de segurança” do Plano Estratégico 2020 – 2026 da Agência, assim como alinhado ao Plano de

Supervisão da Segurança Operacional – PSSO, decorrente do Programa de Segurança Operacional Específico da ANAC.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 23/06/2020, às 18:33, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4454520** e o código CRC **67CF08EA**.

SEI nº 4454520