



VOTO

PROCESSO: 00058.021791/2021-89

INTERESSADO: PEDRO FELIPE CÔRTEZ ROCHA MUNDIM

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, em seu art. 8º, incisos X e XLIII estabelece a competência da Agência para regular e fiscalizar, entre outras coisas, a formação e o treinamento de pessoal especializado e decidir, em último grau as matérias de sua competência:

Lei nº 11.182/2005

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 infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XLIII – decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência;

1.2. Segundo o mesmo diploma legal, compete à Diretoria exercer o poder normativo da Agência (art. 11, inciso V), adicionalmente, o regulamento da ANAC, aprovado pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, atribui também à Diretoria poderes de, 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 como competência comum às superintendências submeter à Diretoria as petições de isenção a requisitos de regulamentos, bem como rejeitar aquelas que, por mérito ou forma, não atenderem aos critérios estabelecidos (art. 31, inciso XVII).

1.4. Complementarmente, o procedimento para solicitação da isenção por parte de um requerente está descrito no RBAC 11.31, enquanto o processo de processamento de isenções está apresentado na seção I do capítulo V da Instrução Normativa (IN) nº 154/2020.

1.5. Em conformidade com o art. nº 47 da IN 154/2020, a Superintendência de Pessoal da Aviação Civil (SPL) concluiu pela recomendação de deferimento do pedido e este foi submetido para deliberação desta Diretoria Colegiada.

2. DA ANÁLISE

2.1. Introdução

2.1.1. Como exposto no Relatório de Diretoria (SEI 6200619), trata-se de pedido de isenção do parágrafo 61.237(b)(5) do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC Nº 61. Tal parágrafo do regulamento requer 50 horas de voo por instrumentos em comando para que um instrutor possa ministrar instrução de voo por instrumento.

2.1.2. O argumento do interessado é que sua ampla experiência em empresa aérea regida pelo RBAC 121 como copiloto seria até mais significativa do ponto de vista de conhecimento adquirido do que a previsão do regulamento.

2.2. Do Mérito

2.2.1. Em sua avaliação, a Gerência Técnica de Organizações de Formação ainda reforçou o argumento do requerente observando que ele possuía, até a data da análise, 433 horas como instrutor de voo (SEI 5780951). Tal gerência ainda indicou e destacou:

Considerando também que o requerente já possui boa experiência como Instrutor de Voo, entende-se que no nível de segurança seja no mínimo equivalente, possivelmente superior, para que o requerente possa ministrar a instrução de voo por instrumentos. (grifo meu)

2.2.3. Adicionalmente, a Gerência de Normas da SPL também decidiu pelo parecer favorável incluindo em sua análise uma comparação com as práticas internacionais da FAA, EASA e ICAO mostrando que tais órgãos não incluem a necessidade de horas em comando para formação de instrutores IFR.

2.2.4. Por fim, considerando os princípios de regulação responsiva acredito ser importante destacar que em breve busca no histórico de interação do requerente com a ANAC não encontrei nada que o desabone. Não foram encontrados processos sancionatórios em seu nome ou no nome da BSB Aviation. Além disso, destaco que, conforme SEI 1925479, a empresa aérea declarou que o requerente não se envolveu em qualquer acidente ou incidente grave durante seu período como copiloto.

2.2.5. Sendo assim, entendo haver motivação suficiente para concordar com a análise feita pela área técnica quanto ao mérito do pedido.

2.3. Da diferença entre Nível Equivalente de Segurança (NESO) e Isenção

2.3.1. Gostaria, entretanto, de usar este processo para revisitar a questão da necessidade de uso de isenções. Quando um requerente não é capaz de cumprir com algum regulamento de forma literal, a agência conta com dois instrumentos principais: Nível Equivalente de Segurança e Isenção. Ambos são definidos no RBAC 01 item 01.1 como segue:

Isenção significa a dispensa, temporária ou permanente, do cumprimento de regra estabelecida pela ANAC em Resolução, RBAC ou Condição Especial, quando comprovado que o descumprimento não afeta a segurança das operações ou que há ações por parte do interessado para garantir o atendimento ao interesse público em um nível de segurança aceitável pela ANAC, após análise conforme a seção 11.31 do RBAC nº 11.

Nível Equivalente de Segurança significa a condição em que não há o cumprimento literal de requisito estabelecido pela ANAC, mas são adotados fatores compensatórios que atingem a finalidade do requisito, garantindo nível equivalente de segurança, cujo reconhecimento, após análise conforme a seção 11.41 do RBAC nº 11, não envolve isenção, alteração ou criação de requisito, mas apenas torna aceito projeto, procedimento ou equipamento específicos que formalmente não se enquadram na literalidade da regra.

2.3.6. Observa-se um aumento no número de isenções processadas e certa insegurança das áreas em processar Níveis Equivalentes de Segurança. Já iniciei tal discussão em meu voto SEI 5354871 e, em face do presente processo, me permito fazer considerações adicionais sobre o assunto.

2.3.7. O primeiro ponto a ser enfrentado é a redação do RBAC 11.41(a) que indica:

(1) O reconhecimento de níveis equivalentes de segurança pode ocorrer em processos de certificação, análise de pedidos de autorização ou quaisquer outros procedimentos, quando previsto em resolução ou RBAC, não se aplicando às fases de fiscalização ou aplicação de providências administrativas. (grifo meu)

2.3.8. A previsão destacada acima foi objetivo de discussão no processo SEI 00058.043407/2018-01 do projeto de Qualidade Normativa da agência. A intenção seria mesmo limitar o uso do instrumento NESO apenas onde há previsão explícita no RBAC, o que não seria o caso do RBAC 61. As justificativas apontadas foram o pouco tempo para amadurecimento da proposta; preocupações com possível interesse da Diretoria em decidir quais RBAC seriam passíveis deste instrumento; e possível ampliação da carga de trabalho interna (ver Nota Técnica 2/2019 - SEI 3837258). Uma alternativa apontada foi o aprimoramento dos regulamentos técnicos no sentido de preverem requisitos mais voltados ao desempenho. Importante notar que a mesma nota descreve que os participantes da discussão concordaram com a oportunidade de aprimoramento das discussões a respeito do tema.

2.3.9. Passado mais de um ano e meio da conclusão desta Nota Técnica, proponho a esta Diretoria o enfrentamento desta questão e uma ampliação do escopo de aplicabilidade deste instrumento visando uma abordagem responsiva.

2.3.10. Em primeiro lugar, por mais desejável que seja a evolução dos RBAC para requisitos baseados em desempenho, este é um projeto de longo prazo.

2.3.11. Quanto à preocupação em retirar autoridade desta Diretoria há de sempre se ter em mente que o objetivo final dos requisitos é a segurança e eficiência das operações. Conforme estabelecido no capítulo V da IN nº 154/2020, o deferimento dos NESOs é competência das áreas finalísticas, enquanto as Isenções precisam de deliberação final da Diretoria Colegiada. Entretanto, conforme discutido em meu voto SEI 5354871 o julgamento do mérito técnico para gerenciamento do risco sempre ocorre nas áreas técnicas. O ponto de isenções necessitarem de mais uma instância de aprovação reside muito mais no fato de, nesses casos, não se atingir a finalidade do requisito aprovado pela Diretoria Colegiada. Isso não se confunde com a competência da Diretoria em avaliar tecnicamente o requisito. Se a área técnica considera que uma solução alternativa mantém ou supera o nível de segurança do requisito aprovado pela Diretoria, ainda que por meio diferente, não há de se falar em apropriação de competência em definir o nível mínimo. Lembro ainda que as áreas têm a opção de usar o instrumento da consulta pública no caso de complexidade da matéria conforme previsto no art. 45 da IN 154/2020.

2.3.12. Por fim, quanto à carga de trabalho, o que se verifica na prática são as áreas técnicas encaminhando para a Diretoria, como isenções, processos que poderiam ser tratados como NESO, como é o caso do atual. Sendo assim, o resultado é que a carga final da agência é aumentada e o tempo para deferimento de um pedido prolongado, com possíveis impactos para o requerente.

2.3.13. Considero, portanto, superadas as preocupações levantadas anteriormente e que é possível e de interesse público a ampliação do uso do instrumento NESO para outros RBACs. Passo agora a discutir outros pontos que podem gerar dúvidas na aplicação do instrumento.

2.3.14. Não é necessária uma avaliação quantitativa precisa para que um pedido seja classificado como Nível Equivalente de Segurança. O caso em discussão aqui é emblemático: não há um fator reconhecido que converta a experiência de voo como copiloto IFR para horas de voo em comando IFR. A área técnica fez um julgamento baseado em seus conhecimentos sobre a lógica subjacente (racional) ou finalidade do requisito. Note que conceder o pedido atual não significa exatamente que 1611 horas de voo IFR como copiloto são equivalentes a 50 horas de IFR em comando, mas que o conjunto de argumentos, listados na seção 2.2, combinado com o entendimento que se tem do objetivo do requisito, neste caso, que para dar instruções IFR o instrutor deve ter um mínimo de experiência, permite que a ANAC concorde com tal nível equivalente de segurança. Outro piloto em outra situação, mesmo que similar, vai necessitar de uma nova avaliação da área técnica.

2.3.15. O exato ponto acima é reforçado pelo o *Equivalent Level of Safety* [ACE-96-5](#) adotado pela *Federal Aviation Administration* (FAA) para a aeronave Cirrus SR-20 e reconhecido pela ANAC (ver TCDS [EA-2005T05-10](#)). A posição inicial da FAA neste documento ilustra exatamente o mesmo problema enfrentado aqui:

There has been confusion in the past as to what constitutes "equivalent" safety. The confusion is between using literal "letter" of the rule and the "spirit" of the rule. Not all rules have one-to-one equivalents. Behind each rule there is an intent, the protection envisioned as a result of the rule. Equivalent safety findings must show equivalency, either by a one-to-one equivalent or by meeting that original safety intent of the rule.

2.3.16. No caso específico em questão, a FAA considerou que a intenção do antigo requisito 23.221 (manobra em parafuso) era garantir que a tripulação teria uma chance de recuperação segura do avião após ele inadvertidamente perder o controle entrando em um regime de voo que é muitas vezes fatal. Após uma série de considerações discutidas no documento, a FAA determinou que um paraquedas instalado na aeronave, quando cumprindo uma série de requisitos adicionais, traria um Nível Equivalente de Segurança. Essa também é um bom exemplo de que Níveis Equivalentes de Segurança podem ser bastante complexos e ainda não serem uma Isenção.

2.3.17. Isenções são concedidas quando o nível de segurança é inferior ao requisito, mas a proposta final é aceitável dado argumentos como viabilidade (inclusive econômica), histórico e outros fatores. Exemplos clássicos são as isenções aos requisitos 25.981(a)(3) e ao antigo 23.181(c) concedidos a diferentes projetos de diferentes fabricantes. No primeiro caso, o requisito se refere à proteção dos sistemas dos tanques de combustível contra fontes de ignição causadas por descargas atmosféricas. Conforme descrito na Isenção [9148](#) original aplicável ao Falcon 7X, a FAA, e posteriormente a ANAC (TCDS [EA-2008T01-03](#)), reconhecem que o requerido seria excessivamente custoso para produzir e

manter usando a tecnologia disponível na época. A partir daí, vários fabricantes tiveram concedidas isenções similares. No segundo caso, na isenção [5759](#) original ao Cessna 525 a FAA argumentou que as características de "dutch-roll" do avião, embora inferiores ao requisito, ainda seriam aceitáveis considerando ainda outros fatores como histórico da aeronave e treinamento da tripulação. Novamente, a ANAC aceitou tal argumento em sua validação (TCDS [EA-9304-15](#)).

2.3.18. O importante nos dois casos anteriores é que a adequação do instrumento da Isenção se deu pelo fato de o projeto ser "inferior" ao requisito, ainda que de forma aceitável. A discussão do voto SEI 5354871 ilustra este ponto. A decisão pela Isenção se deu pelo fato de a área técnica considerar que o ALS também tinha por objetivo de segurança o prolongamento final da pista e que a mera elevação dos mínimos operacionais não caracterizaria fator compensatório capaz de atingir essa finalidade.

2.3.19. Convido as áreas técnicas a revisitar estes exemplos e refletir nos casos de futuros pedidos de Isenções sem se restringir a RBACs que contenham explicitamente a referência ao uso de NESOs. Reconheço que sempre haverá algum grau de interpretação, mas deve-se ter em conta o custo tanto administrativo quanto em tempo para o regulado de uma instância adicional de julgamento em casos em que isso não se faz necessário. Recomendo também que as áreas técnicas deem ampla publicidade aos seus atos, de preferência com informações no sítio eletrônico da agência conforme já realizado para Condições Especiais ou pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA).

2.3.20. Um último, mas importante ponto de esclarecimento é que tais instrumentos normativos não são harmonizados entre as principais autoridades de aviação do mundo. Por exemplo, no caso da FAA os níveis equivalentes de segurança estão previstos no 14 CFR 21 e não no 14 CFR 11 e por isso, são aplicados apenas a requisitos de projeto. No caso da EASA, existem diferentes níveis de regulamentos ("hard law" e "soft law") quando comparados aos brasileiros o que também faz com que os instrumentos normativos sejam diferenciados. Por isso, reforço o pedido de avaliação criteriosa por parte da ANAC pelo instrumento a ser usado no Brasil, mesmo que outra autoridade tenha se utilizado de outra solução normativa.

2.3.21. Por fim, no caso em questão, entendo que ficou claro nos argumentos da área técnica que estamos diante de um Nível Equivalente de Segurança. Pelo princípio da eficiência, excepcionalmente, em vez de devolver o processo à área técnica, proponho que esta Diretoria Colegiada já vote pela admissibilidade do pedido.

3. DO VOTO.

3.1. Assim sendo, ante todo o exposto e com base no conteúdo dos autos, **VOTO** por **DEFERIR EXCEPCIONALMENTE** o pedido do **SR. PEDRO FELIPE CÔRTEZ ROCHA MUNDIM** como um **NÍVEL EQUIVALENTE DE SEGURANÇA** e solicitar à SPL que proceda com a publicação de portaria conforme trâmites usuais da IN 154/2020.

3.4. Solicito ainda que a Superintendência de Planejamento Institucional inicie estudo para aprimoramento do RBAC 11 para que reflita a interpretação decidida neste voto.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 24/09/2021, às 12:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **6229996** e o código CRC **306A4899**.