

2025

Programa Nacional de Segurança Operacional

Ficha Técnica

TÍTULO

Programa Nacional de Segurança Operacional,
State Safety Programme

EDIÇÃO

ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil
Rua B – Edifícios 4 e Santa Cruz
Aeroporto de Lisboa – 1749-034 Lisboa
Telef.: +351 218 423 500 / Fax.: +351 218 402 398 / e-mail: geral@anac.pt
www.anac.pt

ISBN

978-989-8489-16-6

COORDENAÇÃO TÉCNICA

ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil
Contatos para questões técnicas: ssp@anac.pt

DESIGN E PAGINAÇÃO

Gabinete de Comunicação e Imagem
DATA: janeiro de 2025

Índice

Introdução	5
Objetivos.....	7
Capítulo 1. Âmbito de aplicação.....	16
Capítulo 2. Responsabilidades de gestão de segurança operacional do Estado	18
2.1. Programa Nacional de Segurança Operacional.....	18
2.2.1. Legislação primária da aviação (EC-1)	20
2.2.2. Regulamentos operacionais específicos (EC-2).....	23
2.2.3. Sistema e funções do Estado (EC-3)	23
2.2.4. Pessoal técnico qualificado (EC-4).....	28
2.2.5 Orientação técnica, ferramentas e informação crítica de segurança operacional (EC-5)	29
2.3. Gestão de riscos de segurança operacional do Estado	30
2.3.1. Obrigações de licenciamento, certificação, autorização e aprovação (EC-6)	30
2.3.2. Princípios de um sistema de gestão da segurança operacional.....	33
2.3.3. Investigação de acidentes e incidentes	41
2.3.4. Identificação de perigos e avaliação do risco para a segurança operacional	44
2.3.5. Gestão dos riscos de segurança operacional (EC-8).....	48
2.4. Garantia de segurança operacional do Estado.....	50
2.4.1. Obrigações de supervisão (EC-7).....	51
2.4.2. Desempenho de segurança operacional do Estado	54
2.5. Promoção da segurança operacional do Estado	56
2.5.1. Comunicação interna e divulgação de informações de segurança.....	56
2.5.2. Comunicação externa e divulgação de informações de segurança operacional	57
Capítulo 3. Gestão do Plano Nacional de Segurança Operacional da Aviação	59
APÊNDICE A	60
APÊNDICE B.....	65

Programa Nacional de Segurança Operacional

Data de emissão	Data de entrada em vigor	Validade
09/01/2025	09/01/2025	Até nova atualização

Normas internacionais, recomendações e outros documentos:

1. Programa Nacional de Segurança Operacional (PNSO).
2. Anexo 19 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional.
3. OACI Doc 9859, Manual de Gestão de Segurança Operacional.
4. Plano Global de Segurança Operacional da Aviação (PGSOA).
5. Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação.
6. Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação (PESOA).

Detalhe das revisões

Data	Versão	Alterações
	1.0 Primeira publicação	

Introdução

A Convenção sobre Aviação Civil Internacional estabeleceu o quadro regulamentar para a aviação civil internacional em 1944.

Nos primórdios da aviação, o transporte aéreo só era acessível a um grupo privilegiado da população.

O contínuo avanço tecnológico da indústria aeronáutica, a pressão das transportadoras aéreas para expandir os seus negócios e do público para viajar mais, com maior conforto e rapidez, impulsionou o transporte aéreo como uma indústria de massas e um forte colaborador na melhoria da conectividade.

Simultaneamente, a visão de alguns grupos de Estados Contratantes que consideraram a utilização do transporte aéreo como um impulsionador para o desenvolvimento das suas economias, liberalizou o acesso aos seus mercados, favoreceu a entrada de novos operadores, e teve, conseqüentemente, um enorme impacto no crescimento do tráfego.

Este processo foi desenvolvido, assegurando um elevado nível de proteção dos passageiros em matéria de segurança.

Neste sentido, o quadro regulamentar foi ajustado a nível internacional e nacional, a fim de acomodar as diferentes necessidades e especificidades das várias regiões e Estados Contratantes.

“As Normas e Práticas Recomendadas (NPR) neste Anexo visam apoiar os Estados na gestão dos riscos para a segurança operacional da aviação. Face à crescente complexidade do sistema global de transporte aéreo e das atividades de aviação inter-relacionadas necessárias para assegurar o funcionamento seguro das aeronaves, este Anexo apoia a continuação da evolução de uma estratégia pró-ativa para melhorar o desempenho da segurança operacional. A base desta estratégia pró-ativa de segurança operacional baseia-se na implementação de um programa de segurança dos Estados que sistematicamente trata os riscos de segurança operacional” (in Anexo 19 à Convenção de Chicago).

O Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, estabelece o enquadramento comum para o planeamento e a execução de medidas destinadas a reforçar a segurança operacional. Para o efeito, deve ser elaborado um Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação e um Plano

Europeu de Segurança Operacional da Aviação, à escala da União Europeia. Cada Estado-Membro deve também elaborar um PNSO, de acordo com os requisitos previstos no Anexo 19 à Convenção de Chicago.

Tal programa deve ser acompanhado por um plano que descreva as medidas a tomar pelo Estado-Membro em causa para reduzir os riscos identificados no domínio da segurança operacional.

O Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação corresponde, a nível da União Europeia, ao programa de segurança operacional dos Estados-Membros, e está alinhado com o formato e a estrutura de um programa de segurança operacional do Estado, tal como consta no Anexo 19 à Convenção de Chicago.

De acordo com os Estatutos da ANAC, a principal missão desta Autoridade é a promoção do desenvolvimento seguro, eficiente e sustentado das atividades da aviação civil através da regulamentação, da certificação, do licenciamento, da inspeção e da supervisão.

A ANAC é independente no exercício das suas atribuições e assegura diretamente a representação técnica do Estado português nos organismos e entidades europeias e internacionais, na área da aviação civil.

A gestão da ANAC é assegurada por um conselho de administração, responsável por definir e implementar os poderes de regulação, de supervisão e de fiscalização, que competem a esta Autoridade.

A finalidade do PNSOA é assegurar que os princípios de Segurança Operacional estabelecidos no PNSO, os princípios estabelecidos pela ICAO, bem como os definidos pela EASA, são aplicados em Portugal.

O PNSO é composto por 3 capítulos e 2 apêndices.

O 1.º capítulo respeita ao âmbito de aplicação.

O 2.º capítulo compreende 5 subcapítulos e é dedicado às responsabilidades de gestão de segurança operacional do Estado. O primeiro subcapítulo ou 2.1 é dedicado ao PNSO propriamente dito; o subcapítulo 2.2 descreve a política de segurança operacional; o subcapítulo 2.3 compreende a gestão de riscos de segurança operacional; o subcapítulo 2.4 define as obrigações do Estado no seio da garantia da segurança operacional; e o

último, o subcapítulo 2.5 promove a segurança operacional do Estado através da definição das formas de comunicação e divulgação de informações de segurança.

O 3.º e último capítulo define as regras de gestão do PNSOA.

Por fim, quanto aos apêndices, em anexo à presente Resolução e da qual fazem parte integrante, o Apêndice A contém as definições relativas aos termos basilares do documento e o Apêndice B é composto pelas siglas.

Objetivos

Portugal é Estado Contratante da Convenção de Chicago. No âmbito da Convenção de Chicago, a OACI define um conjunto de NPR, bem como Procedimentos para os Serviços de Navegação Aérea (PSNA).

As NPR e os PSNA são fundamentais para os Estados Contratantes da Convenção de Chicago e para a indústria da aviação civil (transportadoras aéreas, entidades gestoras aeroportuárias, prestadores de serviços de navegação aérea, fabricantes de equipamentos, pessoal aeronáutico, entre outros), uma vez que estabelecem a base fundamental para a segurança operacional e a eficiência da aviação de forma harmonizada no ar e no solo. Especificamente, estabelecem a normalização, a nível global, dos requisitos funcionais e de desempenho das áreas acima mencionadas e, ainda, o desenvolvimento sustentado do transporte aéreo.

Em 1986, Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia, atualmente União Europeia. Nos termos dos respetivos tratados constitutivos, as instituições da União Europeia devem adotar legislação na área das suas competências, que os Estados-Membros executarão no quadro da promoção de uma política comum, neste caso, na área do transporte aéreo.

Portugal integra a Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (EASA) desde a sua criação em 2002, e participa do trabalho da Agência tanto ao nível técnico como de gestão.

Especificamente, a EASA desenvolve os trabalhos preparatórios da regulamentação comum de segurança operacional e de ambiente a nível europeu, os quais são propostos à Comissão Europeia. Paralelamente, a EASA acompanha a implementação da

regulamentação através de auditorias e inspeções realizadas nos Estados-Membros, presta cooperação técnica, e ainda, a formação e a investigação necessárias.

A EASA trabalha em conjunto com as autoridades aeronáuticas nacionais, que continuam a realizar as suas atividades de regulamentação e de supervisão, tais como a certificação de aeronaves, o licenciamento de pilotos, de controladores de tráfego aéreo e de técnicos de manutenção de aeronaves.

Ademais, para que um Estado possa desenvolver o seu PNSO, é necessário que o mesmo tenha em consideração a legislação e regulamentação em vigor, as políticas de segurança operacional, o grau de implementação dos procedimentos conexos à legislação e, ainda, o grau de implementação dos procedimentos da OACI e da legislação da União Europeia.

Neste sentido, o PNSO identifica e esclarece as ligações entre o quadro nacional da aviação civil e o quadro internacional e europeu em vigor.

A OACI, apoiando o princípio de um nível aceitável de desempenho de segurança operacional cujo objetivo é a melhoria contínua da segurança operacional através da avaliação, análise e gestão de risco, estabelece o quadro para que os Estados Contratantes desenvolvam e implementem os seus PNSO, após a devida consideração dos dados disponíveis de incidentes e acidentes com aeronaves.

Nos termos do Anexo 19 à Convenção de Chicago, os Estados devem fixar um nível aceitável de desempenho de segurança operacional no que respeita às atividades aeronáuticas sob a sua responsabilidade. Para assistir os Estados no cumprimento deste requisito de forma coordenada, o PESOA deve estabelecer um nível de desempenho de segurança operacional ao nível da União, para as diferentes categorias de atividades da aviação. Esse nível de desempenho de segurança operacional não deve ter caráter vinculativo, mas traduzir a ambição da União e dos Estados-Membros em matéria de segurança operacional da aviação civil.

Assim, um programa de segurança operacional do Estado é:

- a) Um conjunto integrado de regulamentos e de atividades destinadas a melhorar a segurança operacional;
- b) Um sistema de gestão da segurança operacional do Estado;
- c) Um programa de segurança operacional, que permita alcançar um nível aceitável de desempenho de segurança operacional na aviação civil; e

- d) Um quadro regulamentar composto por quatro componentes - Política de Segurança Operacional do Estado, Objetivos e Recursos, Gestão de Riscos da Segurança Operacional do Estado, Garantia da Segurança Operacional do Estado e Promoção da Segurança Operacional do Estado.

O PNSO visa assegurar a melhoria contínua da segurança operacional no setor da aviação civil nacional, incluindo os seus trabalhadores, passageiros, utentes, aeronaves, infraestruturas e equipamentos. O sistema nacional de aviação civil inclui um amplo conjunto de diferentes partes interessadas, no qual os reguladores regulam e fiscalizam o setor e supervisionam e regulamentam as respetivas atividades no setor, e os prestadores de serviços realizam as suas atividades de acordo com a regulamentação e os procedimentos em vigor.

No âmbito do PNSO, e de acordo com as disposições do Anexo 19, o Estado deve:

- a) Estabelecer as condições e as circunstâncias em que os prestadores de serviços com um Sistema de Gestão da Segurança Operacional (SGSO) são autorizados a tratar e a resolver eventos envolvendo questões de segurança operacional, internamente, no contexto dos seus SGSO e, em cumprimento das disposições regulamentares estabelecidas;
- b) Estabelecer regulamentos operacionais específicos;
- c) Identificar, definir e documentar os requisitos, obrigações, funções e atividades relativas ao estabelecimento e manutenção do PNSO;
- d) Estabelecer uma política de segurança operacional e objetivos de segurança operacional que reflitam o seu compromisso nesta matéria e facilitem a promoção de uma cultura de segurança positiva na comunidade da aviação civil;
- e) Estabelecer requisitos para a qualificação do pessoal técnico;
- f) Estabelecer as orientações técnicas, disponibilizar as ferramentas e fornecer as informações críticas de segurança operacional;
- g) Cumprir as obrigações de licenciamento, de certificação, de autorização e de aprovação;
- h) Exigir que os prestadores de serviços implementem um SGSO;
- i) Assegurar que os indicadores de desempenho de segurança operacional e os objetivos estabelecidos pelos prestadores de serviços sejam aceitáveis para o Estado;

- j) Assegurar a investigação de acidentes e incidentes;
- k) Assegurar que são tomadas ações em resposta às recomendações de segurança operacional;
- l) Estabelecer e manter um processo para identificar os perigos com base nos dados de segurança operacional recolhidos;
- m) Estabelecer mecanismos para a resolução das questões de segurança operacional;
- n) Cumprir as obrigações de supervisão;
- o) Estabelecer mecanismos de monitorização do nível de desempenho de segurança operacional a ser alcançado através do PNSO;
- p) Desenvolver e manter um processo para avaliar a eficácia das ações tomadas para gerir riscos de segurança operacional e resolver problemas de segurança operacional;
- q) Avaliar a eficácia do PNSO para manter ou melhorar continuamente o desempenho de segurança operacional; e
- r) Promover a consciência, a partilha e a troca de informações de segurança operacional para apoiar, dentro das organizações, o desenvolvimento de uma cultura de segurança operacional positiva, que promova um PNSO efetivo, e incentivar a comunidade da aviação civil a promover a manutenção e a melhoria da segurança operacional.

Neste contexto, e no quadro do PNSO, pretende-se alcançar uma melhoria do desempenho de segurança operacional, através da prossecução dos seguintes objetivos estratégicos:

- a) Assegurar a eliminação de acidentes fatais no contexto nacional, bem como a redução do número de acidentes e incidentes graves;
- b) Estabelecer e manter um processo para identificar os perigos com base nos dados de segurança operacional recolhidos a nível nacional;
- c) Estabelecer mecanismos para endereçar as questões de segurança operacional identificadas;
- d) Estabelecer mecanismos de monitorização do nível de desempenho de segurança operacional a ser alcançado através do PNSO, e consequente tomada de ação perante desvios sustentados às metas estabelecidas;

- e) Desenvolver e manter um processo para avaliar a eficácia das ações tomadas para gerir riscos de segurança operacional e resolver problemas de segurança operacional;
- f) Avaliar a eficácia do PNSO para manter ou melhorar continuamente o desempenho de segurança operacional;
- g) Desenvolver e manter uma cultura de segurança positiva e justa a nível nacional, envolvendo todas as partes interessadas no sistema nacional de aviação civil.

Por sua vez, para a implementação do PNSO e prossecução dos seus objetivos, a ANAC, enquanto autoridade nacional do setor da aviação civil, e as outras entidades com atribuições neste setor – a Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN) e a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) – desenvolvem e são responsáveis pela implementação de um Plano Nacional de Segurança Operacional da Aviação (PNSOA), com o objetivo de reduzir o número de acidentes e incidentes e cumprir os objetivos definidos no PNSO. Para esse fim, o Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários (GPIAAF) também contribui, através das investigações de acidentes e incidentes que realiza.

Especificamente, o PNSOA identifica os principais riscos para a segurança que afetam o sistema nacional de segurança operacional da aviação civil e aponta as medidas necessárias para atenuar esses riscos. Os indicadores de desempenho de segurança operacional (IDSO) identificados no plano são usados para monitorizar os riscos de segurança operacional conhecidos, detetar os riscos de segurança operacional emergentes, e ainda, determinar as ações corretivas necessárias. Por outro lado, os IDSO também fornecem evidências objetivas para os reguladores avaliarem a eficácia dos sistemas de gestão de segurança operacional dos prestadores de serviços, e permitem monitorizar os resultados dos seus objetivos de segurança operacional.

A 41.ª sessão da Assembleia da OACI adotou a Resolução A41-6: Planos globais da OACI para a segurança operacional e para a navegação aérea, nos termos da qual se prevê o seguinte:

“A Assembleia:

1. Aprova a edição 2023-2025 do Plano Global de Segurança Operacional da Aviação (PGSOA) e a sétima edição do Plano Global de Navegação Aérea (PGNA), como

orientações estratégicas globais para a segurança operacional e a evolução do sistema de navegação aérea, respectivamente;

2. Delibera que a OACI deve implementar e manter atualizados o PGSOA e o PGNA para apoiar os objetivos estratégicos da organização, enquanto garante a estabilidade necessária;

3. Delibera que esses planos globais sejam implementados e atualizados em estreita cooperação e coordenação com todas as partes interessadas;

4. Delibera que esses planos globais devem fornecer o enquadramento em que as políticas regionais, sub-regionais e planos nacionais serão desenvolvidos e implementados, garantindo assim consistência, harmonização e coordenação dos esforços destinados a melhorar a segurança operacional, capacidade e eficiência da aviação civil internacional;

5. Insta os Estados-Membros a desenvolverem soluções sustentáveis para exercerem plenamente as suas responsabilidades de supervisão de segurança operacional e de navegação aérea, as quais podem ser alcançadas através da partilha de recursos, utilizando recursos internos e / ou externos, tais como organizações regionais e sub-regionais e a experiência de outros Estados;

6. Insta os Estados-Membros a demonstrarem a vontade política necessária para tomarem medidas corretivas que visem as deficiências de segurança operacional e de navegação aérea, incluindo aquelas identificadas pelo Programa de Auditoria Universal de Supervisão de Segurança Operacional (PAUSSO), através dos processos dos planos regionais da OACI, do PGSOA, e do PGNA;

7. Insta os Estados-Membros, a indústria e as instituições financeiras a prestarem o apoio necessário à implementação coordenada do PGSOA e PGNA, evitando a duplicação de esforços;

8. Apela aos Estados e convida outras partes interessadas a cooperar no desenvolvimento e implementação dos planos regionais, sub-regionais e nacionais com base nas estruturas do PGSOA e PGNA;

9. Encarrega o Secretário-Geral de promover, disponibilizar e comunicar de forma efetiva o PGSOA e o PGNA; e

10. Declara que esta resolução substitui a resolução A40-1 relativa ao planeamento global da OACI para a segurança operacional e a navegação aérea.”

No Apêndice A da referida Resolução A41-6, estatui-se ainda o seguinte, relativamente ao PGSOA:

“A Assembleia:

- 1. Salienta a necessidade da melhoria contínua da segurança operacional com a redução do número de acidentes e fatalidades nas operações de transporte aéreo, incluindo as operações regionais de aeronaves, em todas as partes do globo;*
- 2. Salienta que os recursos limitados da comunidade da aviação internacional devem ser utilizados estrategicamente para apoiar os Estados que procuram assistência para implementar os seus programas nacionais de segurança operacional, incluindo o reforço da supervisão da segurança operacional;*
- 3. Insta os Estados Membros a implementarem planos nacionais de segurança da aviação consistentes com o PGSOA para reduzir continuamente as mortes e o risco de mortes;*
- 4. Insta os Estados-Membros, as organizações regionais de supervisão da segurança operacional (ORSSO), os grupos regionais para a segurança operacional (GRSO) e organizações internacionais interessadas a trabalharem com todas as partes interessadas na implementação dos planos regionais de segurança operacional consistentes com o PGSOA para reduzir continuamente as fatalidades e o risco de fatalidades;*
- 5. Insta os Estados a exercerem plenamente a supervisão da segurança operacional dos seus operadores, em total conformidade com Normas e Práticas Recomendadas (NPR) aplicáveis, e assegurem-se que todos os operadores estrangeiros que voam para o seu território, são supervisionados de forma adequada pelo seu próprio Estado e tomam as ações apropriadas quando necessário para preservarem a segurança operacional; e*
- 6. Incentiva a OACI a continuar o desenvolvimento de material de apoio e ferramentas para facilitar o desenvolvimento e implementação dos planos nacionais e regionais de segurança operacional.”*

O objetivo do PGSOA é a redução contínua das fatalidades e o risco de fatalidades, orientando o desenvolvimento de uma estratégia harmonizada de segurança operacional e o desenvolvimento e implementação de planos regionais e nacionais de segurança operacional. Um sistema de aviação seguro contribui para o desenvolvimento económico dos Estados e das suas indústrias.

O PGSOA promove a implementação do sistema de supervisão de segurança operacional de um Estado, uma abordagem baseada no risco para gerir a segurança operacional, bem como uma abordagem coordenada para a colaboração entre Estados, regiões e indústria. Um dos objetivos do PGSOA é a melhoria das capacidades efetivas de supervisão de segurança operacional dos Estados e o seu avanço na implementação dos programas de segurança operacional do Estado. Assim, o PGSOA pede aos Estados que implementem sistemas de supervisão de segurança operacional robustos e sustentáveis, que devem evoluir progressivamente para meios mais sofisticados de gestão da segurança operacional.

Além de visar a segurança sistémica, o PGSOA visa abordar e mitigar as ocorrências categorizadas de alto risco, as quais são consideradas prioridades de segurança global. Essas categorias foram determinadas com base nas fatalidades reais de acidentes passados, no alto risco de fatalidades por acidente ou no número de acidentes e incidentes.

O PESOA apoia os objetivos e prioridades do PGSOA, através da definição de objetivos, indicadores e metas de desempenho de segurança operacional compatíveis com os objetivos e metas do PGSOA, e tal como o plano global, evolui ao longo dos anos.

O PNSOA deve adaptar-se de modo flexível aos objetivos definidos no PGSOA e no PESOA.

O PESOA propõe objetivos que assentam nos objetivos enunciados no PGSOA, mas que incluem maior detalhe, repartindo-os pelas áreas de segurança operacional consideradas no PESOA.

As prioridades estratégicas do PESOA assentam nas prioridades enunciadas no PGSOA e evoluem à medida que a segurança operacional evolui.

O PNSOA deve adaptar-se de modo flexível às medidas definidas no PGSOA e no PESOA. Apesar de, nos últimos anos, se terem vindo a alcançar melhorias contínuas de segurança em todos os domínios operacionais, os últimos acidentes e incidentes graves sublinham a natureza complexa da segurança operacional e a importância de abordar os fatores humanos. As autoridades e as organizações da aviação devem antecipar novas ameaças emergentes e desafios associados, desenvolvendo princípios para o processo de gestão de risco de segurança operacional (PGRSO).

O PESOA é um componente essencial do SGSO integrado da EASA ao nível europeu e é continuamente revisto e melhorado. Como parte integrante do programa de trabalhos da EASA, o plano é desenvolvido pela Agência em consulta com os Estados-Membros e com a indústria através do PGRSO.

Os Estados-Membros estão comprometidos com a implementação do plano europeu através dos seus programas e planos nacionais.

Os princípios do PGRSO são reforçados através da implementação de SGSO, apoiados pelo Anexo 19 à Convenção de Chicago e pelo Regulamento (UE) n.º 376/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil, na sua redação atual.

A EASA definiu uma política de SGSO para a regulamentação destes sistemas nos diferentes domínios da aviação. Tal política integra quatro ações principais:

1. Incorporar requisitos de gestão de segurança operacional nos diferentes domínios;
2. Apoiar os Estados na implementação dos PNSO e dos PNSOA;
3. Incentivar a harmonização internacional para a implementação de SGSO e dos princípios de fatores humanos;
4. Apoiar a implementação de um sistema robusto de supervisão na Europa.

O desenvolvimento do PNSOA é efetuado com o envolvimento e em estreita colaboração com os regulados, incluindo o desenvolvimento de nova regulamentação e o apoio a uma cultura de segurança positiva, bem como a implementação e a manutenção dos sistemas de gestão de segurança operacional de todos os regulados.

O incentivo à comunicação obrigatória e voluntária de ocorrências de incidentes de segurança operacional, bem como a qualificação de pessoal e a comunicação e divulgação transparente e atualizada das informações de segurança operacional, podem contribuir positivamente para melhorar a segurança operacional e reduzir o número de incidentes e acidentes no setor de aviação civil nacional.

Capítulo 1. Âmbito de aplicação

Em conformidade com o Anexo 19, 1.ª edição, da Convenção de Chicago, que se tornou aplicável em 14 de novembro de 2013, *“cada Estado deve estabelecer um programa de segurança operacional do Estado para a gestão da segurança operacional, a fim de alcançar um nível aceitável de desempenho de segurança operacional na aviação civil.”*. A 2.ª edição do Anexo 19, que substituiu, em 7 de novembro de 2019, a edição anterior do Anexo, refere que *“os Estados estabelecerão e manterão um programa de segurança operacional do Estado proporcional à dimensão e complexidade do sistema da aviação civil do Estado.”*.

O PNSO reconhece que os Estados, bem como os prestadores de serviços, têm responsabilidades de segurança operacional e estabelece uma estrutura, de acordo com a qual os prestadores de serviços são obrigados a implementar um SGSO.

O PNSO é um sistema de gestão para a regulamentação e administração de segurança operacional pelo Estado.

A implementação do PNSO tem em consideração a dimensão e a complexidade do sistema de aviação civil portuguesa e exige a coordenação de um grupo de quatro autoridades públicas responsáveis pelas funções de aviação do Estado.

Exige, igualmente, coordenação com a OACI, a Comissão Europeia e a EASA.

Após consulta à EASA e aos Estados-Membros, a Comissão adota, publica e atualiza, se necessário, um documento que descreve o funcionamento do sistema europeu de segurança operacional da aviação, incluindo as regras, as atividades e os processos usados para gerir a segurança operacional da aviação civil ao nível da União - Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação - em conformidade com o Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018.

Do Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação devem constar, pelo menos, os elementos relacionados com as responsabilidades de gestão nacional da segurança operacional descritos nas normas e nas práticas recomendadas internacionais. O Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação descreve igualmente o processo de elaboração, adoção, atualização e execução do PESOA, que conta com a colaboração estreita dos Estados-Membros e dos principais interessados.

O PNSO assenta no quadro regulamentar internacional e europeu, e no sistema nacional de gestão da segurança operacional da aviação civil. Conforme exigido pelo Anexo 19 à

Convenção de Chicago, o núcleo do PNSO consiste nos oito elementos críticos de segurança que a OACI exige que os Estados organizem de forma eficaz:

1. Legislação primária da aviação (Elemento crítico (EC)-1);
2. Regulamentos operacionais específicos (EC-2);
3. Sistema e funções do Estado (EC-3);
4. Pessoal técnico qualificado (EC-4);
5. Orientação técnica, ferramentas e informação crítica de segurança (EC-5);
6. Obrigações de licenciamento, certificação, autorização e aprovação (EC-6);
7. Obrigações de supervisão (EC-7);
8. Resolução de problemas de segurança operacional (EC-8).

Os oito elementos críticos encontram-se incorporados nos quatro componentes do PNSO:

1. Política de segurança operacional do Estado, objetivos e recursos;
2. Gestão do risco de segurança operacional do Estado;
3. Garantia de segurança operacional do Estado; e
4. Promoção da segurança operacional do Estado.

A declaração da política de segurança operacional do Estado é subscrita pelo membro do conselho de administração da ANAC com competência para o efeito, e deve ser anexada, após assinatura, ao PNSO.

Capítulo 2. Responsabilidades de gestão de segurança operacional do Estado

2.1. Programa Nacional de Segurança Operacional

Desenvolvimento do PNSO

O sistema de aviação civil do Estado, em Portugal, inclui as autoridades responsáveis pela segurança da aviação: ANAC, AAN, ANACOM e GPIAAF.

Compete à ANAC a coordenação executiva, a nível nacional, da elaboração, do desenvolvimento e da implementação do PNSO.

Atentas as suas responsabilidades no setor da aviação civil, participam na elaboração, no desenvolvimento e na implementação do referido programa, em articulação com a ANAC, a AAN, a ANACOM e o GPIAAF.

Para facilitar a coordenação destas responsabilidades, as quatro entidades acima referidas estabeleceram o Comité Nacional de Coordenação do PNSO (CNC do PNSO). A ANAC assegura, no Comité, a partilha de informação e coordenação das respostas do Estado relativamente às propostas de alterações regulamentares, nomeadamente as provenientes da OACI.

Para operacionalizar a elaboração, o desenvolvimento e a implementação do PNSO, através do PNSOA, a ANAC coordena uma equipa constituída por representantes nomeados por cada uma das quatro entidades referidas, a qual apresentará ao comité, através da ANAC, propostas para adoção pelo comité. A equipa é designada por equipa de implementação do PNSO.

A ANAC é a autoridade nacional em matéria de aviação civil, uma entidade administrativa independente, que exerce funções de regulação, de supervisão e de fiscalização no setor da aviação civil, em conformidade com o direito internacional, europeu e nacional.

A ANAC assegura ainda o cumprimento das obrigações decorrentes da regulamentação do Céu Único Europeu, com as NPR da OACI e com as normas e os procedimentos emanados da Organização Meteorológica Mundial no campo da meteorologia aeronáutica. A AAN é responsável pela regulação do serviço nacional de busca e salvamento aéreo. O sistema nacional de busca e salvamento é responsável por ações de busca e salvamento relacionadas com a salvaguarda da vida humana devido a

acidentes ou emergências ocorridas com aeronaves nas regiões de busca e salvamento de Lisboa e Santa Maria.

A ANACOM é a autoridade reguladora nacional para as comunicações, que assegura a gestão eficaz do espectro de radiofrequências.

No que se refere à gestão do espectro europeu aeronáutico, a ANAC é a gestora nacional de frequências, de acordo com o estabelecido no âmbito do Céu Único Europeu e também nos respetivos Estatutos, em coordenação com a ANACOM que gere a alocação das frequências em território nacional.

O GPIAAF tem por missão investigar os acidentes e incidentes relacionados com a segurança das aeronaves civis, visando a identificação das respetivas causas com o objetivo de contribuir para a prevenção de futuros acidentes e incidentes, elaborar os respetivos relatórios e, quando apropriado, formular recomendações que evitem a sua repetição.

Responsabilidades e recursos do PNSO

O membro do conselho de administração da ANAC, ou quem for nomeado por este Órgão, é o executivo responsável pelo PNSO. A pessoa nomeada é responsável pela implementação e manutenção do PNSO em todo o sistema nacional de aviação civil, com exceção da organização de investigação de acidentes e incidentes, e é responsável pelo desempenho efetivo e eficiente do PNSO.

O executivo responsável tem autoridade nos recursos humanos e nas matérias financeiras importantes relacionadas com o PNSO, no âmbito da ANAC, e tem autoridade na supervisão do PNSO.

O executivo responsável promove o estabelecimento e manutenção da equipa de implementação do PNSO, garantindo que lhes seja prestada a capacidade adequada e o suporte de gestão.

Comité Nacional de Coordenação do PNSO

O CNC do PNSO adota o trabalho conjunto elaborado pela equipa de implementação do PNSO, a fim de consolidar o PNSO antes da sua apresentação ao Governo, para aprovação.

O comité compreende o representante máximo dos órgãos de gestão ou os gestores superiores da ANAC, AAN, ANACOM e GPIAAF, ou por quem designem para esse efeito. A ANAC, a AAN e a ANACOM participam no CNC do PNSO na qualidade de membros com direito de voto. O GPIAAF participa no CNC do PNSO na qualidade de observador, não podendo participar nas tomadas de decisão deste comité, para não incorrer em conflito de interesses face às atribuições de investigação de segurança que lhe competem, limitando-se o seu contributo ao aporte de informação decorrente da sua atividade.

O executivo responsável designado pela ANAC coordena o comité e é responsável pela convocação das reuniões do comité.

O Comité examina os seguintes temas:

- a) Programa nacional de segurança operacional;
- b) Política de segurança operacional do Estado, objetivos e recursos;
- c) Gestão dos riscos de segurança operacional do Estado;
- d) Garantia de segurança operacional do Estado;
- e) Promoção da segurança operacional do Estado;
- f) Declaração de política de segurança operacional do Estado;
- g) Plano nacional de segurança operacional da aviação.

As deliberações do comité são tomadas por unanimidade dos membros presentes. Cada membro que representa uma entidade tem direito a um voto.

2.2. Política de segurança operacional do Estado, objetivos e recursos

2.2.1. Legislação primária da aviação (EC-1)

Enquadramento jurídico

Toda a legislação tem por base a Constituição da República Portuguesa. O Estado Português está subordinado à Constituição e tem por princípio a prossecução da legalidade democrática. A validade das leis e de outros atos do Estado, das regiões

autónomas, das autarquias locais e demais pessoas coletivas públicas depende do cumprimento da Constituição.

De acordo com o artigo 8.º da Constituição, sob a epígrafe "*Direito Internacional*":

"1. As normas e os princípios de direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do direito português.

2. As normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado Português.

3. As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram diretamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respetivos tratados constitutivos.

4. As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático."

Portugal, sendo um Estado-Membro da União Europeia, desde 1986, está obrigado a cumprir a legislação dela emanada em todos os assuntos sobre os quais a União Europeia tem competência e com observância do princípio do primado do Direito da União.

Direito da União Europeia

O Estado português tem a responsabilidade de aplicar a legislação da União Europeia. O Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, aplica-se diretamente na ordem jurídica interna, assim como todos os demais regulamentos da União.

A legislação nacional designa a ANAC como autoridade competente do Estado para o cumprimento dos regulamentos da União Europeia, no seio das respetivas atribuições.

O Regulamento (UE) n.º 996/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, referente à investigação e prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014 e pelo Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento

Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, tem, igualmente, aplicação direta na ordem jurídica nacional.

Para além da legislação da União Europeia, o Estado português, preparou, também, legislação nacional para aplicação nas áreas não abrangidas pelo Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018 e pelas suas regras de implementação.

Algumas das disposições dos anexos à Convenção de Chicago têm, presentemente, aplicação em Portugal por duas vias, designadamente através da legislação nacional e dos regulamentos da União Europeia.

Convenção de Chicago

De acordo com o artigo 37.º da Convenção de Chicago *“Cada Estado contratante obriga-se a prestar o seu concurso no sentido de ser alcançada a maior uniformidade possível nos regulamentos, normas, práticas e métodos de organização relativos às aeronaves, pessoal, rotas aéreas e serviços auxiliares, sempre que tal uniformidade facilite e contribua para o aperfeiçoamento da navegação aérea.”*. Assim, a legislação e regulamentação produzida a nível nacional deve, tanto quanto possível, adotar as normas constantes dos anexos à Convenção de Chicago e, eventualmente, as práticas recomendadas, que são produzidas pela OACI.

A OACI adotou o Anexo 19 à Convenção de Chicago, que contém normas e práticas recomendadas respeitantes à gestão da segurança operacional. Tal Anexo, tornou-se aplicável a partir de 14 de novembro de 2013, decorrendo do mesmo a necessidade de cada Estado Contratante da referida Convenção estabelecer um programa de segurança operacional do Estado para a gestão da sua segurança operacional, a fim de alcançar um nível aceitável de desempenho de segurança operacional na aviação civil.

Estrutura / Revisão de regulamentos

O quadro legislativo nacional de segurança e os respetivos regulamentos cumprem os padrões da OACI e da regulamentação da União Europeia. Sempre que for considerado necessária nova legislação e/ou a revisão da legislação existente a mesma é

desenvolvida e aprovada pelo Órgão competente em razão da matéria, sendo depois publicada no *Diário da República*.

Por força das alterações introduzidas pelas NPR da OACI e pela regulamentação da União Europeia, a ANAC desenvolve, e/ou altera e publica os regulamentos, os procedimentos e os documentos de orientação, tais como as Circulares de Informação Aeronáutica (CIA) e as Circulares Técnicas de Informação (CTI).

O estado de conformidade da legislação nacional com as NPR da OACI e a notificação das suas diferenças, é permanentemente atualizado na plataforma eletrónica da OACI relativa à abordagem da monitorização contínua.

O quadro legal relevante, no âmbito do PNSO, está disponível para consulta na página eletrónica da ANAC.

2.2.2. Regulamentos operacionais específicos (EC-2)

No âmbito dos seus poderes de regulação, compete à ANAC preparar regulamentos e diretivas, necessários ao exercício das suas atribuições. A ANAC estabelece por regulamento – nas matérias que não se insiram na reserva de competência da Assembleia da República e do Governo – as regras necessárias à aplicação de normas, recomendações e outras disposições emanadas da OACI e aprova, também, por regulamento, consoante a matéria em causa, as normas e recomendações de órgãos técnicos internacionais e europeus dos quais o Estado português é membro.

À ANAC incumbe também a emissão de CIA e de CTI, sem prejuízo de outras comunicações relativas à informação aeronáutica impostas pela legislação da União Europeia.

Os regulamentos emitidos pela ANAC devem cumprir os princípios de legalidade, da necessidade, da clareza, da proporcionalidade e da publicidade.

2.2.3. Sistema e funções do Estado (EC-3)

Para a preparação, a implementação e a execução do PNSO, a ANAC, a AAN, a ANACOM e o GPIAAF participam no processo em conformidade com as respetivas atribuições legalmente definidas.

A estrutura organizacional é a seguinte:



ANAC

De acordo com o Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, que aprova os Estatutos da ANAC, alterado pelo Decreto-Lei n.º 75/2024, de 22 de outubro, que transfere as atribuições, em sede de meteorologia aeronáutica, do Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos para a Autoridade Nacional da Aviação Civil, esta é a autoridade aeronáutica nacional, no âmbito da aviação civil.

A ANAC é independente no exercício das suas funções e tem por missão regular e fiscalizar o setor da aviação civil e supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor, excluindo-se do seu âmbito de atuação as atividades desenvolvidas no setor da aviação militar.

A ANAC é responsável por assegurar o cumprimento das regras do Céu Único Europeu de acordo com as NPR da OACI e as regras e os procedimentos emitidos pela Organização Meteorológica Mundial para a meteorologia aeronáutica.

A ANAC assegura diretamente a representação técnica do Estado português nas agências e nas organizações europeias e internacionais no domínio da aviação civil.

A ANAC foi designada para estabelecer e implementar o PNSO, nos termos do Anexo 19 à Convenção de Chicago.

A ANAC é também responsável pela implementação e supervisão dos Anexos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17 e 18 à Convenção de Chicago.

De acordo com os seus Estatutos, a ANAC é responsável, com a possibilidade de delegação, pelo exercício das funções de gestor nacional de frequências do espectro radioelétrico do setor da aviação civil.

Por sua vez, o conselho de administração da ANAC deliberou, em 28 de abril de 2016, e novamente, em 7 de março de 2022, com base na legislação aplicável, delegar no conselho de administração da NAV, Portugal, E.P.E., as funções de gestor nacional de frequências do espectro radioelétrico do setor da aviação civil na região de informação de voo de Lisboa e na região de informação de voo de Santa Maria (Deliberações n.º 1218/2016, do conselho de administração da ANAC, publicada na 2.ª série do *Diário da República*, n.º 146, de 1 de agosto de 2016 e n.º 340/2022, do conselho de administração da ANAC, publicada na 2.ª série do *Diário da República*, n.º 52, de 15 de março de 2022).

GPIAAF

O GPIAAF é a autoridade permanente e independente para a investigação de acidentes e incidentes com aeronaves, criada pelo Estado português em conformidade com os conceitos e estratégias da União Europeia e da OACI para as investigações de segurança de acidentes e incidentes na aviação civil.

O GPIAAF tem a responsabilidade de cumprir com o Anexo 13 à Convenção de Chicago e com o Regulamento (UE) n.º 996/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010.

Este organismo foi criado como autoridade de investigação de segurança multimodal para a aviação civil e para o transporte ferroviário através do Decreto-Lei n.º 36/2017 de 28 de março, sendo independente da autoridade responsável pela segurança e de qualquer regulador do setor da aviação civil. É também independente na sua organização, estrutura jurídica e processo de decisão de qualquer empresa do setor da aviação civil e de qualquer outra parte cujos interesses possam colidir com as tarefas que lhe são confiadas.

O diretor do GPIAAF depende diretamente do membro do Governo responsável pelo setor dos transportes.

O Estado português garante ao GPIAAF todos os meios necessários para desempenhar as suas responsabilidades de forma independente e a possibilidade de obter os recursos necessários para as investigações de segurança.

Na condução das investigações de segurança, o GPIAAF nunca procura ou aceita instruções de outras entidades e tem toda a autoridade para a condução das mesmas. Através da investigação de acidentes e incidentes e da emissão das recomendações de segurança relevantes, o GPIAAF visa contribuir decididamente para o incremento da segurança da aviação e para a prevenção de futuros acidentes e incidentes.

ANACOM

A ANACOM, de acordo com os seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, é a Autoridade Nacional de Comunicações e também uma entidade administrativa independente. A ANACOM tem por missão regular o setor das comunicações eletrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza, coadjuva o Governo no domínio das comunicações.

De acordo com a legislação aplicável (os referidos Estatutos, a Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto e o Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação atual), a ANACOM, como autoridade reguladora, é responsável por assegurar uma gestão eficaz do espectro radioelétrico, envolvendo o planeamento, a alocação e a monitorização de recursos do espectro, bem como a coordenação entre as comunicações de rádio civil, militar e paramilitar.

No exercício das suas atribuições, a ANACOM pode, a qualquer momento, alterar, cancelar ou substituir a atribuição de frequências para a operação e para o uso de redes e estações de radiocomunicações, no âmbito da gestão do espectro rádio e de acordo com os princípios da proporcionalidade e do respeito pelos direitos adquiridos.

AAN

A AAN, de acordo com a Lei n.º 28/2013, de 12 de abril, é a autoridade responsável pela regulação, inspeção e supervisão das atividades de âmbito aeronáutico na área da

defesa nacional. Entre outras atribuições, a AAN é responsável pela regulação do serviço de busca e salvamento aéreo.

O Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 399/99, de 14 de outubro, estabelece a área de responsabilidade e a organização do sistema de busca e salvamento aéreo nacional, sendo a prestação do serviço de busca e salvamento atribuída à Força Aérea Portuguesa.

O Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro, estabeleceu uma comissão consultiva no âmbito dos assuntos relacionados com a busca e salvamento aéreo para assessorar o Ministro da Defesa Nacional que, neste domínio, é responsável pelo sistema nacional de busca e salvamento aéreo.

Em 10 de julho de 2007, a Força Aérea, a Marinha e a então Autoridade Nacional de Proteção Civil, atual Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil assinaram um protocolo, estabelecendo as bases gerais de cooperação entre as entidades das estruturas auxiliares do sistema nacional de busca e salvamento e os centros de coordenação de busca e salvamento marítimos e aeronáuticos.

Em 2009, a Força Aérea e a Marinha assinaram uma diretiva operacional para a articulação entre os serviços de busca e salvamento marítimo e aéreo.

Bloco Funcional do Espaço Aéreo

Em maio de 2012, Portugal e Espanha concluíram e formalizaram os acordos e protocolos necessários para a criação do Bloco Funcional do Espaço Aéreo do Sudoeste. O Acordo entre ambos os Estados inclui, *inter alia*, as medidas legais e institucionais, bem como a delimitação do Bloco Funcional do Espaço Aéreo do Sudoeste e a gestão e a organização com vista à harmonização da supervisão da segurança e à prestação de serviços de navegação aérea.

O envolvimento das autoridades militares tem sido essencial para assegurar a cooperação civil-militar e o cumprimento dos requisitos operacionais militares. Nesse sentido, as autoridades militares fazem parte da estrutura de gestão.

A ANAC e a Agência Estatal de Segurança Aérea, autoridades nacionais de supervisão, respetivamente de Portugal e de Espanha, assinaram um acordo que estabeleceu as funções de supervisão no Bloco Funcional do Espaço Aéreo do Sudoeste.

As autoridades militares, os prestadores de serviços de navegação aérea e os prestadores de serviços meteorológicos foram envolvidos no desenvolvimento do Bloco Funcional do Espaço Aéreo do Sudoeste.

O Bloco Funcional do Espaço Aéreo do Sudoeste é estratégico devido à sua localização geográfica, sendo uma das mais importantes ligações para os voos transatlânticos e para a integração bem-sucedida dos fluxos de tráfego entre os corredores norte-sul da Europa.

O modelo de governo do Bloco Funcional do Espaço Aéreo do Sudoeste é o seguinte:



2.2.4. Pessoal técnico qualificado (EC-4)

De modo a assegurar o cumprimento e desenvolvimento do Programa, devem ser garantidas as necessárias condições de competitividade, de modo a atrair e reter profissionais altamente qualificados do setor da aviação civil.

Todos os elementos das entidades envolvidas, e com funções na elaboração e implementação do PNSO, estão abrangidos por um Programa de Formação, no âmbito do PNSO.

O manual de recrutamento e formação da ANAC estabelece os requisitos académicos e de experiência exigidos aos técnicos que desempenham funções de supervisão, bem como a formação adequada para manter e aperfeiçoar as suas competências ao nível pretendido.

O pessoal técnico tem de cumprir os requisitos estabelecidos nos procedimentos para estarem habilitados a analisar e preparar os processos para emissão de licenças, certificados, autorizações e/ou aprovações para os prestadores de serviços realizarem as atividades de aviação relevantes.

O pessoal técnico autorizado possui as credenciais apropriadas para assegurar o desempenho das funções de supervisão.

Na ANAC, os programas de formação do pessoal técnico são documentados e controlados no sistema de gestão. O plano de formação anual da ANAC é definido pelas áreas técnicas de acordo com as respetivas responsabilidades e com o plano individual de formação.

Os cursos de formação técnica, externos ou internos, são ministrados por área de atividade, sendo atribuído um certificado de frequência. É, também, preenchida uma lista de presenças para cursos de formação individual, sendo os registos referentes a tais cursos arquivados no processo individual do formando.

2.2.5 Orientação técnica, ferramentas e informação crítica de segurança operacional (EC-5)

Documentação e registo do PNSO

A ANAC recolhe e regista dados relativos a:

- Correspondência com prestadores de serviços e outros;
- Dados sobre ocorrências/incidentes/acidentes;
- Dados estatísticos de partidas/movimentos de aeronaves de registo nacional e das aeronaves incluídas em certificados nacionais, em aeródromos nacionais e internacionais;
- Estudos de segurança operacional e respetivas apresentações;
- Informação crítica de segurança operacional;
- Licenças, certificados, aprovações e autorizações;
- Relatórios de auditoria/inspeção;
- Resultados das reuniões internas e externas;

Estes dados são relevantes para o PNSO, mas existe a necessidade de agregar esta informação num sistema centralizado de informação que proporcione sinergias e os

torne acessíveis para obter melhorias na gestão da segurança operacional baseada em informação.

Recolha, análise e troca de dados de segurança operacional

Portugal estabeleceu mecanismos para garantir a recolha e o armazenamento de informação sobre perigos e riscos de segurança operacional a nível das organizações e a nível do Estado, utilizando para o efeito o ECCAIRS, como base de dados nacional. A ANAC estabeleceu mecanismos para disseminar informações a partir dos dados armazenados e para trocar informações de segurança operacional com outros Estados-Membros e a EASA, conforme apropriado.

O GPIAAF utiliza os dados recebidos das notificações de acidentes e incidentes para fins exclusivos de prevenção, desenvolvendo e mantendo procedimentos internos para garantir o adequado tratamento e salvaguarda de dados, garantindo a proteção de dados sensíveis e confidenciais, associados ao processo de investigação, elaboração e divulgação de relatórios finais.

O GPIAAF elaborou um Código de Conduta e Ética que é regido por diversos valores, com especial enfoque na privacidade e confidencialidade dos dados, o qual se aplica a todo o seu pessoal. Em especial, os investigadores de segurança devem assumir uma conduta em conformidade com os princípios da confidencialidade e privacidade em relação às matérias de investigação de acidentes. Nomeadamente, não podem divulgar informações factuais, exceto para entidades devidamente autorizadas em conformidade com os procedimentos do GPIAAF, baseados na legislação nacional e internacional, e apenas quando não existir qualquer prejuízo para o desenvolvimento da investigação de segurança.

2.3. Gestão de riscos de segurança operacional do Estado

2.3.1. Obrigações de licenciamento, certificação, autorização e aprovação (EC-6)

AVIAÇÃO CIVIL

De acordo com os Estatutos da ANAC, no exercício dos poderes de supervisão esta Autoridade é responsável por licenciar, certificar, aprovar, autorizar e reconhecer as

atividades, procedimentos, organizações, serviços, pessoal, aeronaves, infraestruturas, equipamentos, sistemas e outros meios relacionados com a aviação civil, de acordo com a legislação aplicável.

No exercício das funções de supervisão, à ANAC incumbe garantir a aplicação e o cumprimento das leis, regulamentos e requisitos técnicos aplicáveis e assegurar o cumprimento das disposições contidas nos respetivos títulos de atividades dos prestadores de serviços.

A missão da ANAC visa assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da regulamentação do Céu Único Europeu, com as NPR da OACI e com as normas e os procedimentos decorrentes da Organização Meteorológica Mundial no campo da meteorologia aeronáutica.

Como autoridade de supervisão nacional de um dos Estados do Bloco Funcional do Espaço Aéreo Sudoeste, a ANAC integra o Comité das Autoridades de Supervisão e contribui para a harmonização das atividades de supervisão de segurança, incluindo o Grupo de Trabalho Permanente para a Meteorologia.

Ao exercer os poderes de inspeção e auditoria, a ANAC inspeciona aeronaves, aeródromos, operadores de transporte aéreo e operadores de trabalho aéreo, organizações de projeto e produção, de manutenção, de gestão da aeronavegabilidade permanente, organizações de formação e prestadores de serviços de navegação aérea. No âmbito dos programas europeus, inspeciona aeronaves nacionais, europeias e de países terceiros que operam em aeródromos nacionais.

No exercício dos seus poderes sancionatórios, incumbe-lhe investigar as infrações cometidas, resultantes da violação de disposições legais e regulamentares, bem como instaurar e instruir os correspondentes processos sancionatórios e processos de conduta indevida e impor multas e outras sanções previstas na lei.

O pessoal da ANAC com poderes para praticar atos de fiscalização, inspeção ou auditoria, e no exercício dessas funções, é equiparado a agentes de autoridade.

COMUNICAÇÕES

Conforme definido na Lei das Comunicações Eletrónicas (LCE – Aprovada em anexo à Lei n.º 16/2022, de 16 de agosto), o espectro deve ser entendido como o conjunto de

frequências associadas às ondas radioelétricas e a sua gestão deve ter em conta os aspetos sociais, culturais e o valor económico dessas frequências.

A LCE garante a liberdade de oferta de redes e serviços de comunicações eletrónicas, sujeita apenas ao regime de autorização geral, o que significa o cumprimento das regras estabelecidas na referida lei e respetivos regulamentos e não dependendo de nenhuma decisão ou ato prévio do regulador.

No entanto, a utilização de frequências pode estar sujeita à atribuição de direitos de utilização, nos casos previstos no Quadro Nacional de Atribuição de Frequências (QNAF). A utilização de redes e estações de radiocomunicações está sujeita ao procedimento de licenciamento radioelétrico (ou pode ser abrangida por uma isenção) nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação atual. Ficam, assim, abrangidas por este licenciamento as redes de comunicação por rádio e/ou estações terrestres no serviço móvel aeronáutico e em suporte de navegação aeronáutica operando em faixas com frequência muito alta ou frequência alta, usadas por prestadores de serviços de navegação aérea e outros operadores aeronáuticos.

No que diz respeito à gestão do espectro aeronáutico e nos termos dos Estatutos da ANAC, esta Autoridade é a gestora nacional de frequências do espectro radioelétrico do setor da aviação civil.

De acordo com o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação atual, os utilizadores são obrigados a manter as suas redes e estações de comunicação de rádio em boas condições de trabalho e a absterem-se de causar interferências em outras redes e estações de comunicação por rádio.

Todas as interferências que comprometam o funcionamento de um serviço de radionavegação, outros serviços de segurança ou que se degradem seriamente ou interrompam repetidamente um serviço de radiocomunicações e que operam de acordo com os Regulamentos de Rádio são consideradas interferências prejudiciais (Regulamento 1.169, aplicável ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação atual, e do artigo 3.º da LCE).

Nos casos em que as redes / estações causem interferências prejudiciais aos serviços de comunicação de rádio autorizados, como serviços de emergência, serviços móveis aeronáuticos e serviços de radionavegação, os utilizadores devem suspender ou modificar as suas condições de utilização dentro dos prazos fixados em notificação da

ANACOM e devem manter essas condições até nova notificação (cfr. n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação atual).

Neste contexto e apenas do ponto de vista da gestão do espectro, a ANACOM atribui a máxima prioridade à investigação de interferências prejudiciais envolvendo serviços móveis aeronáuticos, a fim de detetar e eliminar o problema. Assim, quando a causa ou fonte de interferência prejudicial é detetada, os utilizadores das interferências perturbadoras das redes / estações de rádio são instados a mudar as suas condições de utilização e/ou, dependendo da gravidade da perturbação, suspender a sua utilização até a situação estar completamente resolvida.

BUSCA E SALVAMENTO

O artigo 25.º da Convenção de Chicago estabelece a responsabilidade dos Estados Contratantes quanto à prestação de assistência às aeronaves em perigo.

O Anexo 12 à Convenção de Chicago define as NPR para o estabelecimento e a operação dos serviços de busca e salvamento nos territórios dos Estados Contratantes e em alto mar e a coordenação de tais serviços entre os Estados.

O serviço de busca e salvamento para a aviação é responsável pelas ações de busca e salvamento relacionadas com acidentes ocorridos com aeronaves nas regiões de busca e salvamento aéreo de Lisboa e Santa Maria.

A AAN é responsável pela regulação da prestação do serviço de busca e salvamento aéreo atribuído à Força Aérea Portuguesa, de acordo com o Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro, na sua redação atual.

Em Portugal, o Ministro da Defesa Nacional é o responsável pelo sistema nacional de busca e salvamento.

2.3.2. Princípios de um sistema de gestão da segurança operacional

O SGSO contribui para a operação segura das aeronaves através de uma gestão efetiva do risco de segurança operacional.

Este sistema destina-se a melhorar a segurança operacional, por via da:

a) Identificação dos perigos e avaliação dos riscos associados;

- b) Garantia da implementação de ações corretivas necessárias para manter o desempenho de segurança operacional acordado;
- c) Monitorização contínua e avaliação sistemática do desempenho de segurança operacional; e
- d) Melhoria contínua do desempenho geral do SGSO.

A ANAC possui um sistema de gestão de riscos para as ocorrências de segurança operacional da aviação, permitindo a identificação de IDSO para a aviação civil portuguesa.

O processo de avaliação de riscos das ocorrências de segurança operacional é efetuado através do sistema ECCAIRS onde é classificado o seu impacto de acordo com o Sistema Comum Europeu de Classificação de Risco (ERCS).

Os subcapítulos seguintes indicam os requisitos aplicáveis aos prestadores de serviços nacionais.

Operadores aéreos

Os requisitos do SGSO para os operadores aéreos encontram-se estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 965/2012 da Comissão, de 25 de outubro de 2012, na sua redação atual, que estabelece os requisitos técnicos e os procedimentos administrativos relacionados com as operações aéreas, na sua redação atual. Os requisitos específicos para o SGSO estão contidos na Secção II da Subparte GEN do Anexo III (Parte-ORO) do referido regulamento da União Europeia, concretamente na norma ORO.GEN.200 - Sistema de Gestão. O operador deve desenvolver um manual de gestão de segurança operacional descrevendo o sistema.

As disposições sobre a gestão de segurança operacional aplicáveis aos operadores aéreos também são mencionadas no Anexo 6 à Convenção de Chicago – Operação de Aeronaves, que por sua vez remete para o Anexo 19 à mesma Convenção – Gestão de Segurança Operacional e no OACI Doc. 9859 – Manual de Gestão de Segurança Operacional.

Organizações de manutenção aprovadas e organizações de gestão da aeronavegabilidade permanente

Os requisitos do SGSO para as organizações de manutenção aprovadas e organizações de gestão da aeronavegabilidade permanente encontram-se estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 1321/2014 da Comissão, de 26 de novembro de 2014, na sua redação atual, relativo à aeronavegabilidade permanente das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos aeronáuticos, bem como à certificação das entidades e do pessoal envolvidos nestas tarefas, na sua redação atual.

A publicação do Regulamento (UE) 2019/1183, da Comissão, de 8 de julho de 2019, que altera o Regulamento (UE) n.º 1321/2014 da Comissão, de 26 de novembro de 2014 e introduz a Parte ML no seu Anexo Vb, a Parte CAMO no seu Anexo Vc e a Parte CAO no seu Anexo Vd, veio estabelecer os requisitos do SGSO aplicáveis às organizações Parte CAMO, através da norma CAMO.A.200. Estes requisitos entraram em vigor a 24 de março de 2020 para as novas certificações e tiveram um período de implementação até 24 de março de 2022 para as organizações de gestão da aeronavegabilidade permanente já certificadas.

As disposições de gestão de segurança operacional aplicáveis às organizações de manutenção também são mencionadas no Anexo 6 à Convenção de Chicago – Operação de Aeronaves, que por sua vez remete para o Anexo 19 à mesma Convenção – Gestão de Segurança Operacional e no OACI Doc 9859 – Manual de Gestão de Segurança Operacional.

No que refere às organizações Parte 145, foi publicado o Regulamento (UE) 2021/1963 da Comissão, de 8 de novembro de 2021, que altera o Regulamento (UE) n.º 1321/2014 da Comissão, de 26 de novembro de 2014 e que inclui os requisitos do Sistema de Gestão de Segurança para as organizações Parte 145, aplicáveis a partir de 2 de dezembro de 2022. As organizações Parte 145 dispuseram de um período de 2 anos, até 2 de dezembro de 2024, para estabelecer a completa conformidade com os novos requisitos, dispostos na norma 145.A.200.

Organizações de projeto e produção

Os requisitos do SGSO para as organizações de projeto e produção de aeronaves e/ou componentes abrangidos pelo Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, estão estabelecidos no Regulamento (UE) n.º 748/2012 da Comissão, de 3 de agosto de 2012, que estabelece as normas de execução relativas à aeronavegabilidade e à certificação ambiental das aeronaves e dos produtos, peças e equipamentos conexos, bem como à certificação das entidades de projeto e produção, na sua redação atual, no seu Anexo I (Subparte G), alterado e retificado pelo Regulamento de Execução (UE) 2022/203 de 14 de fevereiro de 2022, pelo Regulamento Delegado (UE) 2022/201 de 10 de dezembro de 2021 e pelo Regulamento de Execução (UE) 2022/1253 de 19 julho de 2022, e que inclui os requisitos do Sistema de Gestão de Segurança para as organizações Parte 21, aplicáveis a partir de 7 de março de 2023. Foi estabelecido para as organizações Parte 21 um período de 2 anos, até 7 de março de 2025, para estabelecer a completa conformidade com os novos requisitos, dispostos na norma 21.A.139.

Operadores de aeródromo

Os requisitos europeus do SGSO para os operadores de aeródromo, estão previstos no Regulamento (UE) n.º 139/2014, da Comissão, de 12 de fevereiro de 2014, que estabelece requisitos e procedimentos administrativos relativos a aeródromos, na sua redação atual. Os requisitos específicos para os SGSO estão contidos no seu Anexo III, na sua Subparte D – Gestão (ADR.OR.D) – norma ADR.OR.D.005. Resulta desta norma que o operador deve desenvolver um SGSO, descrevendo o processo.

Para as infraestruturas excluídas do âmbito de aplicação da regulamentação da União Europeia, as disposições de gestão de segurança operacional aplicáveis aos operadores desses aeródromos encontram-se previstas no Decreto-Lei n.º 186/2007 de 10 de maio, na sua redação atual, e na sua regulamentação complementar, nomeadamente, no Regulamento da ANAC n.º 36/2013, de 21 de janeiro, relativo ao Manual de Aeródromo. Complementarmente, devem ser implementadas as recomendações estabelecidas no OACI Doc 9981 – PANS ADR e no OACI Doc 9859 – Manual de Gestão de Segurança Operacional.

Organização responsável pela prestação de serviços de gestão da placa de estacionamento

Apenas aplicável às organizações que prestem este serviço em aeródromos abrangidos pelo Regulamento (UE) 2018/1139 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018.

O Regulamento Delegado (UE) 2020/1234 da Comissão, de 9 de junho de 2020, que altera o Regulamento (UE) n.º 139/2014 da Comissão, de 12 de fevereiro de 2014, refere na sua Subparte F do seu Anexo III – Serviço de gestão de placa de estacionamento – ADR.OR.F, que as entidades que prestem este serviço devem dispor de um sistema de gestão, o qual inclui um SGSO, e estabelece os critérios para implementação deste sistema.

No caso de a entidade responsável por este serviço ser o operador do aeródromo ou o prestador de serviços de controlo de tráfego aéreo do aeródromo, os requisitos específicos da Subparte F podem ser incluídos nos sistemas de gestão dessas organizações, não sendo necessária a implementação de um sistema distinto.

Prestadores de serviços de navegação aérea

Os requisitos da União Europeia relativos à gestão de segurança operacional para os prestadores de serviços de navegação aérea encontram-se previstos no Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/373 da Comissão, de 1 de março de 2017, que estabelece requisitos comuns para os prestadores de serviços de gestão do tráfego aéreo/de navegação aérea e de outras funções de rede da gestão do tráfego aéreo e respetiva supervisão, na sua redação atual.

O requisito para estabelecimento de um SGSO aplicável aos prestadores de serviços de navegação aérea e de gestão do fluxo de tráfego encontra-se na norma ATM/ANS.OR.D.010 da Subparte D do Anexo III, relativo aos requisitos comuns aplicáveis aos prestadores de serviços. Os requisitos específicos para um SGSO aplicáveis aos prestadores de serviços de tráfego aéreo estão estabelecidos na Seção 2 do Anexo IV.

Organizações de formação aprovadas

O requisito europeu do SGSO para as organizações de formação aprovadas aplicável, encontra-se previsto no Regulamento (UE) n.º 1178/2011, da Comissão, de 3 de novembro de 2011, que estabelece os requisitos técnicos e os procedimentos administrativos relacionados com as tripulações da aviação civil, na sua redação atual. Os requisitos específicos para o SGSO estão contidos na Secção II da Subparte GEN do Anexo VII (Parte-ORA) do referido regulamento da União Europeia, concretamente na norma ORA.GEN.200 – Sistema de Gestão.

As disposições de gestão de segurança operacional aplicáveis às organizações de formação também são mencionadas no Anexo 1 à Convenção de Chicago - Licenciamento de Pessoal, que por sua vez remete para o Anexo 19 à mesma Convenção – Gestão de Segurança Operacional, e no OACI Doc 9859 – Manual de Gestão de Segurança Operacional.

Aprovação do desempenho de segurança operacional dos prestadores de serviços

A definição de indicadores de segurança operacional para a aviação civil é uma questão central a nível nacional, bem como, a nível europeu e internacional. De acordo com o relatório sobre a política da aviação civil, o objetivo de Portugal é alcançar um nível de segurança operacional elevado em comparação com a Europa, que pode ser apresentado através de níveis aceitáveis de desempenho de segurança operacional. Estes indicam o nível de segurança operacional que é considerado aceitável numa determinada área (por exemplo, número de acidentes por cada 100.000 movimentos de voo).

Portugal deve aplicar, para o estabelecimento dos IDSO nacionais, um modelo de dois níveis:

- 1- Os indicadores de nível 1 são utilizados para a avaliação global da segurança operacional e dirigem-se ao público em geral, com informação sobre as tendências de segurança operacional. Estes indicadores medem as ocorrências com impacto mediático no público, e.g., acidentes.

2- Os indicadores de nível 2 são utilizados para analisar áreas específicas do sistema para as quais são necessárias medidas particulares de segurança operacional e são também utilizados para verificação da eficácia dessas mesmas medidas.

Para completar o ciclo, a gestão de riscos de segurança operacional requer informação sobre o desempenho de segurança operacional alcançado pelos prestadores de serviços. Os Anexos 1, 6, 8, 11, 13 e 14 à Convenção de Chicago estabelecem que o SGSO de um prestador de serviços deve assegurar ações corretivas para manter o desempenho de segurança operacional, que deve também ser monitorizado de forma contínua e avaliado regularmente.

As informações de desempenho e de monitorização de segurança operacional provêm de diversas fontes, incluindo auditorias e avaliações formais, investigações de eventos relacionados com a segurança operacional, monitorização contínua das atividades diárias relacionadas com a prestação de serviços e reportes dos funcionários através dos sistemas de comunicação de ocorrências. Cada organização deve adaptar as suas fontes de informação de forma apropriada ao seu âmbito, tamanho e tipo. As fontes de informação para monitorização e medição do desempenho de segurança operacional incluem:

- a) Relatórios de perigos / ocorrências;
- b) Estudos de segurança operacional;
- c) Avaliações de segurança operacional;
- d) Auditorias;
- e) Questionários de segurança operacional; e
- f) Investigações internas de segurança operacional.

A avaliação do desempenho de segurança operacional é uma componente essencial no funcionamento efetivo de um SGSO, bem como um avanço em direção a um ambiente regulatório baseado no desempenho e assente na monitorização do desempenho real do SGSO. É necessário que um SGSO defina um conjunto de resultados de desempenho mensuráveis para determinar se o sistema está realmente a atuar de acordo com as expectativas de projeto (não apenas para cumprimento de requisitos regulamentares), e identificar onde pode ser necessário desenvolver ações para que o desempenho do SGSO esteja ao nível das expectativas de projeto. Os resultados desse desempenho mensurável permitem a avaliação da execução de atividades críticas para a segurança

operacional em relação aos controlos organizacionais existentes, de modo a que as ações corretivas necessárias sejam tomadas e que os riscos de segurança operacional possam ser mitigados.

A informação necessária para o estabelecimento de níveis de segurança operacional aceitáveis é gerada com o suporte de SGSO e, a este respeito, a ANAC deve assegurar que os indicadores e as metas de desempenho de segurança operacional estabelecidos pelos prestadores de serviços, e em particular, o nível de desempenho de segurança operacional dos seus SGSO, são aceitáveis para o Estado português. Na prática, o desempenho de segurança operacional de um SGSO é expresso por valores de IDSO e valores de metas de desempenho de segurança operacional e é implementado através de planos de ação. Esses planos de ação são as ferramentas e os meios necessários para obter os valores dos IDSO e alcançar as metas de desempenho de segurança operacional do SGSO. Os planos de ação podem incluir os procedimentos operacionais, a tecnologia, os sistemas e os programas que servem de base para especificar as medidas de fiabilidade, disponibilidade, desempenho e/ou precisão.

Os procedimentos da ANAC para a aprovação dos SGSO dos prestadores de serviços, têm em consideração se estes incluem IDSO e respetivas metas no processo de monitorização do desempenho de segurança operacional. Os auditores da ANAC verificam se os IDSO permitem que a organização quantifique e demonstre o cumprimento das metas estabelecidas. Os indicadores de desempenho de segurança operacional devem ser fáceis de medir e devem ser analisados e revistos periodicamente.

Antes da auditoria, os auditores da ANAC devem examinar as ocorrências reportadas pelos prestadores de serviços e as respetivas categorias, bem como os indicadores do PNSOA para comparação com os estabelecidos pela organização.

Os IDSO são dados estatísticos utilizados, tanto para identificar áreas onde há necessidade de ação, como uma ferramenta para a deteção e medição das ações que resultaram numa melhoria do desempenho.

As informações de segurança operacional recolhidas e os resultados das análises obtidas são utilizados para a supervisão baseada no risco. O processo de estabelecimento do planeamento da supervisão, não tem apenas em consideração a complexidade da organização e suas atividades/operações, mas também as informações recolhidas

através dos relatórios históricos de ocorrências na respetiva área de atividade. Com todas essas informações, as ações são planeadas, por exemplo, através de um aumento no número de inspeções ou auditorias, de um aumento da frequência de inspeções ou auditorias e de um destaque em certas áreas nas inspeções ou auditorias.

Avaliação periódica do SGSO do prestador de serviços

A avaliação periódica do SGSO do prestador de serviços funciona como um elemento integrado no sistema geral de supervisão da segurança operacional em Portugal. A ANAC, durante a supervisão do SGSO do prestador de serviços, desenvolve listas detalhadas de verificação, que garantem que as avaliações periódicas dos SGSO dos prestadores de serviços sejam realizadas de acordo com o plano de supervisão estabelecido com base no risco.

O objetivo principal da definição de indicadores é o de estabelecer métodos de monitorização sistemática e contínua. Os indicadores são também um bom meio para estruturar uma grande quantidade de informação de segurança operacional proveniente de diversas fontes, incluindo relatórios de segurança operacional e análise de dados de monitorização do voo. A monitorização e análise dos indicadores ajuda a autoridade a direcionar as suas atividades com base no risco e ajuda os prestadores de serviços a monitorizar e melhorar a segurança operacional das suas operações. O acompanhamento dos indicadores também fornece informação sobre o sucesso e eficácia das medidas tomadas.

A análise da informação obtida dos prestadores de serviços é incorporada na revisão e atualização do PNSO/PNSOA e conseqüentemente nos IDSO nacionais e metas que lhes estão alocadas.

2.3.3. Investigação de acidentes e incidentes

De acordo com a Convenção de Chicago, e, em particular, as disposições do Anexo 13 à mesma, Portugal deve investigar acidentes e incidentes envolvendo aeronaves civis com o propósito exclusivo de prevenir outros acidentes.

Em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 996/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, cada Estado-Membro assegura que as

investigações de segurança sejam conduzidas ou supervisionadas, sem interferência externa, por uma autoridade nacional de investigação da aviação civil permanente, capaz de efetuar de forma independente uma investigação de segurança completa. Esta autoridade deve ser funcionalmente independente, especialmente, das autoridades responsáveis pela aeronavegabilidade, certificação, operações de voo, manutenção, licenciamento e controlo de tráfego aéreo ou operação de aeródromo, e, em geral, de qualquer parte ou entidade com interesses ou missões que possam entrar em conflito com a tarefa confiada à autoridade de investigação ou influenciar a sua objetividade.

O GPIAAF atua independentemente da autoridade responsável pela segurança e de qualquer regulador do setor da aviação civil. É independente na sua organização, estrutura jurídica e no processo de tomada de decisão de qualquer gestor de infraestrutura, empresa de aviação civil e de qualquer parte cujos interesses possam entrar em conflito com as tarefas que lhe são confiadas.

O GPIAAF conduz as investigações de segurança com base em procedimentos de investigação predefinidos focados na determinação da causa provável de um acidente ou incidente através de um processo estruturado e documentado, e, quando apropriado, na elaboração de recomendações de segurança para incrementar a segurança da aviação. As práticas e procedimentos utilizados na realização das investigações são avaliados periodicamente para melhoria contínua do processo.

Após receber a notificação de um acidente ou incidente que justifique a abertura de um processo de investigação de segurança, é nomeado um investigador responsável, a quem compete organizar, conduzir e controlar todo o processo de investigação.

As atribuições e responsabilidades dos investigadores responsáveis estão elencadas no Regulamento (UE) n.º 996/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010 e no manual de procedimentos internos do GPIAAF.

Para além do Regulamento (UE) n.º 996/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, as investigações de segurança realizadas pelo GPIAAF são também reguladas pelo Decreto-Lei n.º 318/99, de 11 de agosto, na sua redação atual e pelo Decreto-Lei n.º 36/2017, de 28 de março.

A investigação inicia-se imediatamente após a ocorrência do acidente ou incidente grave, de modo a assegurar a adequada preservação das evidências essenciais a uma investigação completa, imparcial e rigorosa.

O GPIAAF garante o tratamento seguro de todas as evidências e adota as medidas adequadas para proteger tais evidências e para a manutenção da sua custódia. Enquanto se aguarda a chegada de investigadores de segurança, ninguém deve modificar o estado do local do acidente, exceto onde tal ação possa ser necessária por razões de segurança, ou para assistência a pessoas feridas ou sob a autorização expressa das autoridades.

O Regulamento (UE) n.º 996/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010 determina a proteção de informações de segurança sensíveis e contém os requisitos e critérios sobre a divulgação do conteúdo dos registadores/gravadores de voo. Estes não estão disponíveis nem podem ser utilizados para outros fins que não a investigação de segurança e a melhoria da segurança da aviação.

Neste contexto, foi assinado um Memorando de Entendimento entre o GPIAAF e a Procuradoria-Geral da República que aloca ao GPIAAF a custódia sobre os registadores/gravadores de voo e outra documentação de caráter confidencial. Assim, na presença do investigador responsável do GPIAAF, um representante da autoridade judicial, pode assistir, mas não pode, em caso algum, confiscar esses elementos.

As investigações de segurança realizadas pelo GPIAAF em caso algum se ocupam do apuramento ou atribuição de culpas ou responsabilidades e são independentes e distintas de quaisquer procedimentos judiciais ou administrativos que visem a atribuição de culpas ou responsabilidades. O referido memorando de entendimento assegura uma cooperação entre as partes de forma a salvaguardar a independência da autoridade de investigação de segurança e a permitir que a investigação de segurança seja conduzida de forma diligente e eficiente.

Cada investigação conclui-se com a elaboração de um relatório final com um modelo apropriado ao tipo e gravidade do acidente ou incidente e declarando o único objetivo da investigação de segurança, em conformidade com o disposto no Anexo 13 à Convenção de Chicago. O relatório final contém, se for considerado pertinente, recomendações de segurança.

Antes da publicação do relatório final, o GPIAAF envia um projeto de relatório final às autoridades e entidades interessadas, a fim de obter os seus contributos e/ou observações significativas e fundamentadas que devam ser incluídos no relatório.

Os relatórios finais são divulgados publicamente pelos meios considerados adequados, sendo protegido o anonimato de qualquer indivíduo envolvido no acidente ou incidente. As recomendações de segurança incluídas em cada relatório final são baseadas na informação resultante do desenvolvimento da investigação de segurança e das suas conclusões e são elaboradas com o único propósito de prevenir futuros acidentes ou incidentes. Em circunstância alguma deve uma recomendação de segurança criar ou indiciar a presunção de culpa ou responsabilidade no acidente, incidente grave ou incidente. O GPIAAF endereça as suas recomendações de segurança às entidades consideradas competentes para desenvolverem as ações apropriadas. Qualquer ação preventiva é tomada sob a responsabilidade das autoridades e entidades responsáveis. A cooperação entre as autoridades de investigação de segurança está sujeita a acordo mútuo e decorre nos termos do previsto no Anexo 13 à Convenção de Chicago e do Regulamento (UE) n.º 996/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010.

Além disso, Portugal garante que o GPIAAF integra a Rede Europeia de Autoridades de Investigação de Segurança da Aviação Civil e outros grupos de peritos de investigação de acidentes e incidentes, compartilhando as melhores práticas para a melhoria contínua da qualidade das investigações conduzidas pelas autoridades de investigação de segurança, bem como para o reforço dos elevados padrões em métodos de investigação e formação dos investigadores.

2.3.4. Identificação de perigos e avaliação do risco para a segurança operacional

Sistema de comunicação obrigatória de ocorrências

O sistema português de comunicação obrigatória de ocorrências foi estabelecido em 1999. O seu objetivo é o de contribuir para o reforço da segurança operacional da aviação, assegurando que as informações pertinentes relativas à segurança operacional sejam comunicadas, recolhidas, armazenadas, protegidas, analisadas e divulgadas. A comunicação de ocorrências destina-se exclusivamente a prevenir acidentes e incidentes e não a imputar culpas ou responsabilidades. Ao abrigo do sistema obrigatório, as ocorrências são comunicadas à ANAC, sendo registadas e analisadas com

recurso ao sistema ECCAIRS, e partilhadas com a EASA através do Repositório Central Europeu de Ocorrências.

O sistema português de comunicação obrigatória de ocorrências obedece aos requisitos constantes da regulamentação da União Europeia sobre a matéria:

- a) Regulamento (UE) n.º 376/2014, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil;
- b) Regulamento de Execução (UE) 2015/1018, da Comissão, de 29 de junho de 2015, que estabelece uma lista com a classificação das ocorrências na aviação civil que devem ser obrigatoriamente comunicadas nos termos do Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, na sua redação atual;
- c) Regulamento Delegado (UE) 2020/2034 da Comissão, de 6 de outubro de 2020 que complementa o Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014.
- d) Regulamento de Execução (UE) 2021/2082 da Comissão, de 26 de novembro de 2021, que estabelece as modalidades de execução do Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014 no que respeita ao sistema comum europeu de classificação de risco; e
- e) Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de junho, que estabelece o regime sancionatório aplicável às infrações às normas constantes do Regulamento (UE) 376/2014, relativo à comunicação, à análise e ao seguimento de ocorrências na aviação civil.

De acordo com o disposto no Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, nos Estatutos da ANAC e no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de junho, esta Autoridade é competente para implementar o sistema de recolha, avaliação, processamento e armazenamento das ocorrências comunicadas e para a gestão do sistema de comunicação de ocorrências previsto nos seus atos de execução da União Europeia.

Os analistas de segurança operacional da ANAC analisam a informação recebida. A sua função é identificar tendências, avaliar o risco e dar apoio às atividades de supervisão. A informação é divulgada de forma agregada junto da comunidade aeronáutica nacional através do PNSOA, com o objetivo de dar informação de retorno sobre as ocorrências

comunicadas pelos operadores aéreos e pelas organizações, e para lhes dar conhecimento acerca de outras ocorrências nacionais.

A comunicação obrigatória de ocorrências é feita no sistema ECCAIRS através do referido sistema de comunicação de ocorrências.

Em cumprimento do disposto no Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, a ANAC assegura, no âmbito do sistema de comunicação obrigatória de ocorrências, a proteção da informação, dos autores das comunicações e das pessoas mencionadas nos relatórios das ocorrências, em defesa dos princípios da cultura justa.

Na qualidade de autoridade de investigação de segurança, o GPIAAF também é notificado de acidentes e incidentes. Após receber a notificação, a ocorrência é analisada e, se for classificada como acidente ou incidente grave, o GPIAAF abre um processo de investigação com a finalidade única de determinar as suas causas e com o propósito único da prevenção. Em alguns casos, pode também ser aberta uma investigação a um incidente se se considerar que tal possa ser relevante para efeitos de prevenção.

As notificações recebidas e analisadas pelo GPIAAF são tratadas estatisticamente de acordo com o tipo de evento, o tipo de aeronave e o aeródromo da ocorrência, e a parte confidencial das informações é plenamente salvaguardada.

A investigação deve começar imediatamente após a ocorrência do acidente ou incidente grave para assegurar a melhor preservação dos elementos essenciais para uma investigação completa, imparcial e rigorosa. O processo de investigação e o relatório final não devem ser utilizados para atribuir culpas ou responsabilidades. A investigação de segurança é sempre separada e independente de qualquer processo judicial ou procedimento administrativo para se atribuírem culpas ou responsabilidades.

Sistema de comunicação voluntária de ocorrências

Paralelamente ao sistema de comunicação obrigatória de ocorrências, o Regulamento (UE) n.º 376/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014 estabelece um sistema de comunicação voluntária em que as pessoas que exercem

funções nas mais diversas áreas da aviação são encorajadas a comunicar ocorrências, numa base voluntária.

A comunicação voluntária de ocorrências é feita no sistema ECCAIRS através de uma área própria no referido sistema de comunicação de ocorrências.

É assegurado o mesmo grau de proteção àqueles que comunicam ocorrências numa base voluntária comparativamente àqueles que comunicam as ocorrências no âmbito do sistema de comunicação obrigatória, promovendo-se, assim, os princípios da cultura justa.

As notificações voluntárias submetidas ao GPIAAF são analisadas estatisticamente, de acordo com o tipo de evento e a parte confidencial das informações é plenamente salvaguardada. É assegurada a mesma proteção da informação que é dada às notificações obrigatórias.

Supervisão orientada para a informação de segurança operacional em áreas de maior preocupação ou de maior necessidade

O PNSO estabeleceu procedimentos para dar prioridade a inspeções e auditorias em áreas de maior preocupação ou de maior necessidade a nível de segurança operacional, conforme identificado através da análise de dados de riscos, das suas consequências nas operações e dos riscos de segurança operacional avaliados.

As áreas de maior preocupação com a segurança operacional são também determinadas com base noutras fontes, incluindo auditorias, inspeções e questionários de segurança operacional.

O ciclo planeado de supervisão obedece ao estabelecido nas regras de execução da União Europeia e nos meios aceitáveis de conformidade e material de orientação emitidos pela EASA. No planeamento são consideradas as tendências de segurança operacional das organizações e os IDSO identificados no PNSOA. O plano de supervisão é atualizado sempre que é identificada uma tendência adversa de desempenho de segurança operacional de uma organização. A ANAC estabelece, nos seus próprios procedimentos, a frequência e o tipo de auditorias/inspeções a realizar tendo em conta as informações de segurança operacional e os resultados das inspeções de rampa, das inspeções PSCAA e das auditorias / inspeções anteriores.

A ANAC elabora um relatório anual de segurança operacional para Portugal, e atualiza, anualmente, o PNSOA, assegurando, desta forma, que os principais indicadores de desempenho de segurança operacional são monitorizados e que as medidas de mitigação de risco são desenvolvidas e implementadas para gerir os riscos principais.

2.3.5. Gestão dos riscos de segurança operacional (EC-8)

Melhoria contínua do PNSO / Revisão

A ANAC é responsável pela melhoria contínua da eficácia do PNSO, de forma a ir de encontro aos objetivos de segurança operacional do Estado.

O Comité Nacional de Coordenação do PNSO realiza avaliações anuais, de alto nível, sobre a situação do referido programa.

Um sistema eficiente de monitorização do desempenho de segurança operacional de todos os aspetos do sistema de aviação civil é fundamental para este processo.

A melhoria contínua do processo depende de:

- Identificação de IDSO relevantes;
- Recolha de dados para monitorizar e realizar análises do desempenho atual relativamente aos indicadores;
- Planear e executar ações relevantes tendo em conta as preocupações de segurança operacional e as tendências adversas; e
- Monitorização da eficácia dessas ações na melhoria da segurança operacional.

Os indicadores de desempenho de segurança operacional estão sujeitos a uma revisão contínua com vista a garantir a sua constante adequação em cada um dos domínios e assegurar que quaisquer riscos novos ou emergentes sejam incluídos no processo de revisão.

Uma abordagem comum para avaliar os níveis de risco e o desempenho de segurança operacional é estabelecida junto dos prestadores de serviços e do regulador, com base em quatro áreas individualizadas de avaliação:

- Avaliações de risco (riscos inerentes);
- Conformidade de desempenho;
- Desempenho operacional (incluindo dados de segurança operacional e outros);
- Eficiência da gestão de segurança operacional.

As ações específicas para acolher as preocupações de segurança operacional são planeadas e executadas pelas autoridades competentes. Por exemplo, a análise detalhada das avaliações do risco e de desempenho de segurança operacional permite estabelecer ciclos de supervisão de segurança operacional adequados e identifica as áreas de maior risco a serem avaliadas durante o planeamento de supervisão de segurança operacional.

A revisão geral do PNSO tem em consideração o seguinte:

- Os resultados agregados das avaliações de risco e de desempenho de segurança operacional;
- Análise dos indicadores nacionais de desempenho de segurança operacional ao nível de resultados de segurança operacional, incluindo acidentes, incidentes graves e incidentes (conforme publicado no relatório anual de segurança operacional).

Acresce que Portugal toma em linha de conta as ações recomendadas aos Estados-Membros no Programa Europeu de Segurança Operacional da Aviação e no PESOA, publicados pela EASA.

O PNSO é analisado continuamente e revisto conforme necessário para refletir quaisquer alterações resultantes dessa análise.

Regime sancionatório

O ordenamento jurídico nacional prevê normas de natureza coerciva e punitiva que visam dissuadir comportamentos que se reconduzam à infração do quadro legal nacional aplicável ao setor, tipificando contraordenações e determinando a aplicação de coimas e outras sanções acessórias, no caso de violação da legislação que regula a aviação civil e o uso do espectro radioelétrico.

Reconhecendo que a segurança operacional da aviação é melhorada através de mecanismos de gestão da segurança operacional, a existência de um regime sancionatório confere às organizações e às pessoas envolvidas nas atividades da aviação civil a confiança de que as comunicações de ocorrências não são objeto de uso inapropriado.

O regime sancionatório contém, porém, disposições relativas à negligência grosseira, ao dolo e a atos destrutivos.

O regime sancionatório estabelece as obrigações dos operadores e prestadores de serviços, as ações sancionatórias a utilizar, a imparcialidade das ações sancionatórias, a proporcionalidade das respostas, justiça e responsabilidade.

No que diz respeito à gestão do espectro, a ANACOM monitoriza a sua utilização em conformidade com as disposições da LCE e supervisiona o cumprimento dos termos de utilização das frequências de acordo com as disposições do Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação atual, nomeadamente a instalação de rádio e/ou estações terrestres de comunicação e a partilha de infraestruturas de comunicações de rádio.

As violações previstas na LCE, quando tentadas ou cometidas por negligência, são puníveis, assim como as infrações às normas do setor da aviação civil, destacando-se, no que respeita às infrações ao Regulamento (UE) n.º 376/2014, o Decreto-Lei n.º 44/2023, de 12 de junho e o Decreto-Lei n.º 10/2004, de 9 de janeiro (diploma que aprova o regime aplicável às contraordenações aeronáuticas civis).

2.4. Garantia de segurança operacional do Estado

Portugal estabeleceu mecanismos para assegurar a monitorização efetiva da função de supervisão da segurança operacional. A função de supervisão da segurança operacional encontra-se sob a responsabilidade da ANAC.

Os mecanismos em vigor visam garantir que a identificação dos perigos e a gestão dos riscos de segurança operacional pelos prestadores de serviços seguem os controlos regulatórios estabelecidos (requisitos, regulamentos operacionais específicos e políticas de implementação). Esses mecanismos incluem inspeções e auditorias que apoiam o Estado a garantir que os controlos de risco de segurança operacional sejam integrados adequadamente nos SGSO dos prestadores de serviços, que eles estão a ser implementados conforme o estabelecido e que os controlos regulatórios têm o efeito pretendido sobre os riscos de segurança operacional.

A aprovação inicial, a autorização, a certificação ou a designação de um prestador de serviços inclui a aceitação do plano de implementação do SGSO da organização. Certos elementos do plano de implementação do SGSO do prestador de serviços estão em vigor no momento da aprovação inicial da organização, enquanto outros elementos são implementados seguindo uma abordagem faseada.

2.4.1. Obrigações de supervisão (EC-7)

A ANAC é responsável por promover a segurança da aviação através da regulamentação, supervisão, auditoria e inspeção das organizações, atividades, equipamentos, sistemas e instalações no setor de aviação civil.

Sob a sua responsabilidade encontra-se o estabelecimento de objetivos de segurança operacional para as operações aéreas, infraestruturas de operações aéreas, produção, aeronavegabilidade ou manutenção de produtos, peças e sobresselentes, para a prestação de serviços de navegação aérea, para as informações e comunicações aeronáuticas, para a navegação e vigilância do espaço aéreo e dos fluxos de tráfego aéreo, e para o licenciamento de pessoal garantindo a sua conformidade através da sua supervisão permanente.

A supervisão contínua das organizações e atividades do setor nacional de aviação civil assegura que as organizações e o pessoal autorizado a realizar essas atividades continuem a cumprir as suas obrigações. São estabelecidas medidas dissuasoras adequadas, que funcionam numa ótica de prevenção geral e especial, tais como a revogação/cancelamento, suspensão e limitação de títulos (certificados, licenças, autorizações, etc...) e, bem assim, sanções de natureza pecuniária (coimas), que podem ser acompanhadas de sanções acessórias, de acordo com a legislação nacional e da União Europeia, e utilizadas em caso de incumprimento.

Os processos iniciais de certificação das organizações e do pessoal aeronáutico estão devidamente documentados na ANAC. Esses processos devem cumprir os requisitos técnicos e administrativos, estabelecidos e aprovados pela ANAC, de acordo com a legislação e/ou regulamentação internacionais e/ou europeias e/ou nacionais. Os regulamentos e todas as informações relevantes para a indústria encontram-se disponíveis para consulta na página oficial da ANAC.

Os processos de certificação incluem procedimentos específicos para a aceitação dos SGSO dos prestadores de serviços, de acordo com os requisitos relevantes descritos no capítulo 3.3.1 *supra*. Reconhecendo que nem todos os elementos de um SGSO podem estar disponíveis após o início da sua implementação, a ANAC pode aceitar uma

abordagem faseada para a implementação completa de um SGSO, desde que o requerente apresente um plano de implementação do SGSO aceitável.

Acresce ainda referir que, o uso de estações terrestres no serviço móvel aeronáutico está sujeito a licenciamento pela ANACOM, de acordo com o regime legal estabelecido no Decreto-Lei n.º 151-A/2000, de 20 de julho, na sua redação atual, e no Regulamento da ANACOM n.º 144/2015, de 25 de março - Regulamento do Licenciamento Radioelétrico, que estabelece as categorias de estações que, integrando uma rede de radiocomunicações, carecem de licença e de procedimento de licenciamento radioelétrico.

Inspeções, auditorias e questionários de segurança operacional

De acordo com os Estatutos da ANAC, a missão desta Autoridade é regular e supervisionar o setor da aviação civil e fiscalizar e regular as atividades neste setor, excetuando as atividades relacionadas com a aviação militar e a matéria relativa à meteorologia para a navegação aérea.

Os processos, incluindo os das inspeções e auditorias, garantem que os titulares de licenças, certificados, autorizações e/ou aprovações continuam a cumprir os requisitos estabelecidos e funcionam ao nível de competência e de segurança necessários à realização da atividade do setor da aviação para a qual foram licenciados, certificados, autorizados e/ou aprovados para o efeito.

De acordo com os seus Estatutos, a ANAC tem a incumbência e a responsabilidade de realizar inspeções, analisar operações, identificar deficiências de segurança, fazer recomendações, impor restrições operacionais, além de conceder, suspender, revogar ou pôr termo às licenças ou outras aprovações.

Face a este enquadramento legal, a ANAC tem a autoridade e a responsabilidade de exercer uma supervisão contínua sobre tais operações. A função de supervisão deve ser realizada periodicamente, de acordo com os regulamentos aplicáveis e o plano de auditoria.

As inspeções e auditorias aos prestadores de serviços nacionais são planeadas de acordo com os regulamentos aplicáveis e com o plano de auditoria. De acordo com as auditorias e inspeções planeadas, espera-se que a capacidade e a competência de cada prestador

de serviços sejam pelo menos iguais às exigidas no momento do último processo de licenciamento, certificação, aprovação ou autorização.

As preocupações de segurança que são detetadas durante uma auditoria ou inspeção são identificadas como não conformidades e os prazos para as ações corretivas são estabelecidos.

Um processo de monitorização da implementação das ações corretivas é obrigatório e quando os prazos para as ações corretivas não forem cumpridos, existem ações previstas que podem resultar na limitação, suspensão ou revogação/cancelamento de licenças, certificados e aprovações ou autorizações.

Supervisão de segurança operacional de prestadores de serviços

A ANAC cumpre as suas obrigações de supervisão através de auditorias e inspeções para garantir que os prestadores de serviços nacionais mantêm um nível adequado de conformidade com a regulamentação e que as respetivas atividades relacionadas com a aviação são realizadas com segurança.

A ANAC estabelece os seus próprios procedimentos de supervisão, refletindo os requisitos de supervisão relevantes previstos nos atos de implementação da União Europeia e no direito internacional, nas normas e recomendações. Esses procedimentos estão disponíveis para todos os inspetores através da rede interna e estão sujeitos a auditorias internas de acordo com o sistema de gestão da ANAC.

A título de exemplo, a ANAC possui sistemas para tratar as deficiências relacionadas com a segurança operacional, identificadas pelas auditorias como não conformidades. Essas não conformidades são registadas numa base de dados dedicada e de modo prioritário, sendo a mais grave classificada como não conformidade de nível 1, quando se determina que existe um risco significativo para a segurança de voo.

Esse tipo de não conformidade normalmente resulta numa ação imediata da organização, a fim de restringir o risco e de uma ação da ANAC, como a suspensão, limitação ou revogação/cancelamento de uma aprovação, certificação, autorização ou licenciamento, sem prejuízo da possibilidade de instauração de processos de natureza contraordenacional.

A ANAC também possui procedimentos para implementar inspeções não planeadas e não anunciadas às organizações quando houver evidências de que o desempenho de segurança operacional da organização mostra uma tendência que, a menos que seja corrigida, resulta num nível de segurança operacional inaceitável. As fontes de dados que podem ser utilizadas para determinar uma tendência negativa do desempenho de segurança operacional de uma organização são, entre outras, resultados das inspeções de rampa, dos relatórios das inspeções de monitorização da aeronavegabilidade permanente, dos relatórios de auditoria e inspeção, dos relatórios de ocorrências e dos relatórios de ocorrências relacionados com denúncias.

Como parte da certificação inicial ou da supervisão contínua de um operador / organização, a ANAC analisa os processos de avaliação de risco de segurança operacional da organização relacionados com os perigos identificados pelo operador em relação às suas operações. Essas avaliações de risco de segurança operacional são processos identificáveis no SGSO da organização.

Nesse mesmo âmbito, a ANAC analisa ainda a eficácia das avaliações de risco de segurança operacional.

As obrigações de inspeção incluem também a aceitação do SGSO implementado por cada um dos prestadores de serviços, bem como a avaliação periódica do desempenho dos seus SGSO. As atividades de supervisão e de análise, sob a responsabilidade da ANAC, incluindo todas as recomendações, são coordenadas para avaliação ou resolução pelo CNC do PNSO, quando necessário.

A ANAC tem a convicção de que as medidas previamente descritas, em conjunto com o sistema de supervisão existente, estabelecem o sistema adequado que é necessário para garantir que os operadores/organizações mantêm os requisitos necessários para assegurar o seu desempenho de segurança operacional.

2.4.2. Desempenho de segurança operacional do Estado

Desempenho de segurança operacional do Estado

A definição de um nível aceitável de desempenho de segurança para Portugal, tem por base o Doc. 9859 (Manual de Gestão da Segurança Operacional) da OACI.

O nível de desempenho de segurança operacional da aviação civil no Estado é expresso em termos de metas de desempenho de segurança operacional e IDSO.

De acordo com a definição, é o Estado, em conjunto com os prestadores de serviços, que deve definir o nível de desempenho de segurança operacional na aviação civil a ser alcançado.

A forma mais utilizada para definir um nível aceitável de desempenho de segurança operacional é: *“Estamos seguros agora, devemos estar seguros no futuro”*, o que significa utilizar os números atuais, adicionar-lhes alguns limites de segurança e definir isso como uma “nova” meta de segurança.

Tendo definido o nível de desempenho de segurança operacional para os prestadores de serviços nos vários setores da aviação, a ANAC monitoriza o desenvolvimento da segurança operacional e intervém se um nível adequado de segurança operacional não for alcançado.

O nível definido para o desempenho de segurança operacional serve como elo de ligação e orientação ao desenvolvimento do trabalho nacional de segurança operacional, bem como uma ferramenta para os prestadores de serviços no desenvolvimento de SGSO. Os requisitos europeus e internacionais (como os da OACI, da União Europeia e da EASA) devem ser tidos em consideração na definição do nível de segurança operacional.

O desenvolvimento dos IDSO nacionais segue os padrões e princípios da União Europeia, tendo sido feito um esforço no sentido de desenvolver indicadores tão abrangentes quanto possível e tendo em conta as circunstâncias específicas nacionais.

O PNSOA apresenta os IDSO e metas nacionais para os vários setores da aviação, que são utilizados para monitorizar de que forma os objetivos definidos no PNSO são alcançados, descrevendo também os princípios para a definição de níveis de alerta.

Cada prestador de serviços deve ter em conta os indicadores e metas de desempenho de segurança, conforme descrito no PNSOA, na medida em que digam respeito a esse prestador de serviços, contribuindo ativamente para que as metas estabelecidas sejam alcançadas.

Com base nos objetivos de desempenho de segurança operacional, os prestadores de serviços devem avaliar quais os passos que devem dar para atingir esse objetivo, determinar as medidas de segurança operacional necessárias, e implementá-las.

Avaliação interna do PNSOA

A fim de melhorar ainda mais a segurança operacional, a ANAC introduziu um princípio de supervisão baseado no risco. De acordo com a orientação estratégica da OACI e da EASA, a abordagem de supervisão baseada no risco, que está a ser implementada, identifica os principais riscos de segurança operacional em todo o sistema nacional de aviação civil, visando que a organização responsável ou entidade garanta a sua aplicação.

A ANAC é responsável por garantir que o seu sistema de gestão é implementado, mantido e continuamente melhorado, assegurando a realização das auditorias necessárias, que incluem a auditoria aos procedimentos documentados referidos no PNSO.

Avaliação externa do PNSOA

A ANAC é a autoridade responsável pela implementação de vários regulamentos da União Europeia no Estado. De acordo com o Regulamento (UE) 2018/1139, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2018, a EASA garante a implementação uniforme dos requisitos em todos os Estados-Membros da União Europeia. Neste âmbito, a EASA realiza auditorias padronizadas a todos os Estados-Membros e em todas as áreas incluídas no referido regulamento da União Europeia. Essas auditorias são realizadas regularmente e as não conformidades nelas identificadas são documentadas, dando origem à implementação de ações corretivas.

2.5. Promoção da segurança operacional do Estado

2.5.1. Comunicação interna e divulgação de informações de segurança

É disponibilizada uma área na rede interna da ANAC para divulgar informações sobre o PNSO e assuntos relativos à segurança operacional.

A orientação técnica sobre processos e procedimentos, ferramentas e informação crítica de segurança operacional está disponível através de comunicações internas de serviço, bem como na rede interna, para permitir que o pessoal técnico execute funções de supervisão.

2.5.2. Comunicação externa e divulgação de informações de segurança operacional

A ANAC organiza, regularmente, programas de formação e eventos sobre SGSO e outras matérias específicas, para garantir uma comunicação efetiva e a divulgação de informações de segurança operacional aos prestadores de serviços relevantes.

É disponibilizada uma área na página oficial da ANAC para divulgar informações sobre o PNSO e assuntos relativos à segurança operacional.

A orientação técnica sobre processos e procedimentos, ferramentas e informações de segurança operacional dirigidas aos prestadores de serviços está disponível na página oficial da ANAC. As orientações sobre a implementação dos regulamentos, instruções e diretrizes aplicáveis também estão disponíveis na página oficial.

Os meios de divulgação de regulamentos e documentos de orientação dirigidos à indústria, utilizados, são as CIA, as CTI e outra documentação, publicadas na página oficial da ANAC.

A ANAC possui um Centro de Documentação e Informação (CDI), que permite aos prestadores de serviço e ao público em geral, o acesso à documentação e informações técnicas de organizações internacionais.

No CDI podem ser consultadas Publicações da OACI, da Conferência Europeia da Aviação Civil, da EASA, da Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (EUROCONTROL), entre outras publicações periódicas.

Um acervo de legislação aeronáutica e documentos de outras autoridades aeronáuticas, como a *FAA (Federal Aviation Administration)* e outras *CAA (Civil Aviation Authority)*, são também disponibilizados.

Na página oficial do GPIAAF é publicada informação sobre as investigações realizadas por aquele Gabinete aos acidentes e incidentes, os respetivos relatórios e as recomendações de segurança emitidas. As recomendações de segurança são também publicadas a nível europeu no portal Europeu de recomendações de segurança, integrado no sistema ECCAIRS. Também é divulgada informação estatística, assim como outra documentação relevante sobre a investigação e prevenção de acidentes.

A legislação da União Europeia é publicada no Jornal Oficial da União Europeia e está disponível na página oficial EUR-LEX, bem como na página da internet da ANAC. Podem

também ser encontrados na página oficial da EASA regulamentação específica de segurança operacional, bem como documentos orientadores.

São, ainda, utilizados outros meios de comunicação, como seminários, *oficinas de trabalho (Workshops)*, apresentações ou material informativo para disseminar orientações específicas relacionadas com a indústria/grupos da indústria ou entidades reguladas.

Capítulo 3. Gestão do Plano Nacional de Segurança Operacional da Aviação

Portugal implementou os principais elementos do PNSO ao longo dos últimos anos, através do Plano Nacional de Segurança Operacional da Aviação, cuja gestão é da responsabilidade da ANAC.

A finalidade do PNSOA é assegurar que os princípios de segurança operacional estabelecidos no PNSO são aplicados em Portugal e garantir que os princípios estabelecidos pela OACI a nível mundial e da região europeia, bem como os definidos pela EASA, são também aplicados em Portugal. O PNSOA é um documento dinâmico que continua a evoluir à medida que o plano é aperfeiçoado. Os pontos do plano identificados como tendo sido totalmente implementados também podem estar sujeitos a atualizações e revisões à medida que o plano se desenvolve. O PNSOA contém riscos de segurança operacional identificados a nível nacional, indicadores e metas de desempenho de segurança operacional e as ações de mitigação propostas, estabelecendo datas para a implementação das mesmas. O PNSOA é partilhado com as organizações da aviação civil, as quais participam como partes interessadas na melhoria contínua da segurança operacional.

APÊNDICE A

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA OPERACIONAL (PNSO)

DEFINIÇÕES

Acidente – Um acontecimento ligado à operação de uma aeronave que, no caso das aeronaves tripuladas, se produz entre o momento em que uma pessoa embarca na aeronave com a intenção de efetuar o voo e o momento em que todas as pessoas são desembarcadas ou, no caso das aeronaves não tripuladas, entre o momento em que a aeronave está pronta para avançar com vista à realização de um voo e o momento em que fica imobilizada no final do voo e o sistema de propulsão primária é desligado, no qual:

a) Uma pessoa sofre ferimentos graves ou mortais devido:

- à sua presença na aeronave, ou
- ao contacto direto com qualquer parte da aeronave, incluindo as partes que se tenham desprendido da aeronave, ou
- à exposição direta ao sopro dos reatores,

exceto se os ferimentos resultarem de causas naturais, tiverem sido provocados à pessoa por ela própria ou por terceiros ou se os ferimentos forem sofridos por passageiros clandestinos escondidos fora das zonas habitualmente destinadas aos passageiros e à tripulação; ou

b) A aeronave sofre danos ou falhas estruturais que afetem negativamente as características de resistência estrutural, de desempenho ou de voo e que normalmente exigiriam uma reparação considerável ou a substituição do componente afetado, exceto em caso de falha ou avaria do motor, quando os danos se limitem a um único motor (incluindo a sua blindagem ou acessórios), às hélices, pontas das asas, antenas, sondas, pás, pneumáticos, travões, rodas, carenagens, painéis, portas do trem de aterragem, para-brisas, revestimento da aeronave (como pequenas amolgadelas ou perfurações), ou em caso de danos menores nas hélices, pás principais, trem de aterragem, e danos provocados por queda de granizo ou colisão com aves (incluindo perfurações do *radome*); ou

c) A aeronave desaparece ou fica totalmente inacessível;

Aeronave – um aparelho cuja sustentação na atmosfera se deve às reações do ar, com exceção das reações do ar contra a superfície terrestre. .

Avião – Uma aeronave mais pesada do que o ar, alcançando a sua elevação em voo principalmente através de reações aerodinâmicas em superfícies, que permanecem fixas em determinadas condições de voo.

Códigos de prática da indústria – Material de orientação desenvolvido por um organismo da indústria, para que um setor específico da indústria da aviação cumpra os requisitos das NPR da OACI, outros requisitos de segurança e melhores práticas consideradas apropriadas.

Nota — Alguns Estados aceitam e referenciam códigos de prática do setor no desenvolvimento de regulamentos para atender aos requisitos do Anexo 19 à Convenção de Chicago, e disponibilizam, para os códigos de prática da indústria, as suas fontes e como podem ser obtidos.

Cultura justa – Uma cultura em que os operadores de primeira linha ou outras pessoas não são objeto de sanções pelas suas ações, omissões ou decisões ajustadas à sua experiência e formação, mas em que a negligência grave, as infrações deliberadas e os atos de destruição não são tolerados.

Dados de segurança operacional – Um conjunto definido de factos ou um conjunto de valores de segurança operacional recolhidos através de várias fontes relacionadas com a aviação, utilizados para manter ou melhorar a segurança operacional.

Nota — Esses dados de segurança operacional são recolhidos através de atividades relacionadas com a segurança operacional pró-ativa ou reativa, incluindo, mas não se limitando a:

- a) investigações de acidentes ou incidentes;
- b) relatórios de segurança operacional;
- c) relatórios de aeronavegabilidade;
- d) monitorização do desempenho;
- e) inspeções, auditorias, questionários de segurança operacional; ou
- f) estudos e análises de segurança operacional.

Desempenho da segurança – O nível de segurança obtido alcançado por um Estado ou por um prestador de serviços, conforme definido pelos seus objetivos e indicadores de desempenho de segurança.

Estado de fabrico – O Estado com jurisdição sobre a organização responsável pela montagem final da aeronave.

Estado do operador – O Estado em que o estabelecimento principal do operador está localizado ou, se não existir tal local de negócio, a residência permanente do operador.

Estado de projeto – O Estado com jurisdição sobre a organização responsável pelo projeto tipo.

Executivo responsável – Uma pessoa única e identificável que tenha a responsabilidade pelo desempenho eficaz e eficiente do PNSO ou do SGSO do prestador de serviços.

Ferimento grave – Um ferimento sofrido por uma pessoa num acidente, do qual resulte uma das seguintes consequências:

- a) Hospitalização por um período superior a 48 horas, no prazo de sete dias a contar da data em que o ferimento foi recebido;
- b) Fraturas ósseas, exceto fraturas simples dos dedos ou do nariz;
- c) Lacerações que provoquem hemorragias graves ou lesões de nervos, músculos ou tendões;
- d) Lesões de órgãos internos;
- e) Queimaduras de segundo ou terceiro grau ou queimaduras que afetem mais de 5 % da superfície do corpo;
- f) Exposição comprovada a substâncias infecciosas ou a radiações nocivas.

Ferimento mortal – Qualquer ferimento sofrido por uma pessoa num acidente que conduza à sua morte nos 30 dias seguintes à data do acidente.

Fiscalização – As atividades do Estado através das quais o mesmo verifica proactivamente através de inspeções e auditorias que as licenças, os certificados e os titulares de autorizações ou de aprovações continuam a satisfazer os requisitos e funções estabelecidos ao nível da competência e da segurança exigidas pelo Estado.

Gestão da mudança – Um processo formal para gerir as mudanças dentro de uma organização de forma sistemática, de modo a que as mudanças que possam afetar os perigos identificados e as estratégias de mitigação dos riscos sejam avaliadas, antes da implementação dessas mudanças.

Incidente – Uma ocorrência, que não seja um acidente, associada à operação de uma aeronave e que afete ou possa afetar a segurança das operações.

Nota — Os tipos de incidentes que são de interesse para os estudos relacionados com a segurança operacional incluem os incidentes enumerados no Apêndice C do Anexo 13 à Convenção de Chicago.

Indicador de desempenho de segurança operacional – Um parâmetro baseado em dados utilizado para monitorizar e avaliar o desempenho da segurança operacional.

Informação de segurança operacional – Dados de segurança operacional processados, organizados ou analisados num determinado contexto, de modo a torná-los úteis para fins de gestão da segurança operacional.

Objetivo / meta de desempenho de segurança operacional – O objetivo planeado ou estabelecido pelo Estado ou pelo prestador de serviços para um indicador de desempenho de segurança operacional durante um determinado período em consonância com os objetivos de segurança operacional.

Ocorrência – Um evento relacionado com a segurança operacional que ponha em perigo ou, caso não seja corrigido ou solucionado, que possa pôr em perigo uma aeronave, os seus ocupantes ou outras pessoas; as ocorrências incluem, em particular, os acidentes e os incidentes graves.

Perigo – Uma situação ou um objeto suscetíveis de causar a morte ou ferimentos a pessoas, danos a equipamentos ou estruturas, perda de material ou a diminuição da capacidade de uma pessoa para executar uma determinada função.

Programa nacional de segurança operacional – Um conjunto integrado de atos jurídicos e de atividades que visam gerir a segurança da aviação civil num Estado-Membro.

Risco de segurança operacional – A probabilidade prevista e a gravidade das consequências ou resultados de um perigo.

Segurança operacional – O estado em que os riscos associados às atividades de aviação, relacionados com ou em apoio direto à operação das aeronaves, são reduzidos e controlados a um nível aceitável.

Sistema de gestão da segurança operacional – Uma abordagem sistemática da gestão da segurança da aviação, incluindo as estruturas organizativas, as responsabilidades, as políticas e os procedimentos necessários; abrange os sistemas de gestão que, de forma independente ou integrada com outros sistemas de gestão da organização, visem a gestão da segurança.

Supervisão– A verificação permanente, pela autoridade competente ou em seu nome, de que os requisitos do presente regulamento e dos atos delegados e de execução nele baseados, com base nos quais foi emitido um certificado ou relativamente aos quais foi apresentada uma declaração, continuam a ser cumpridos;

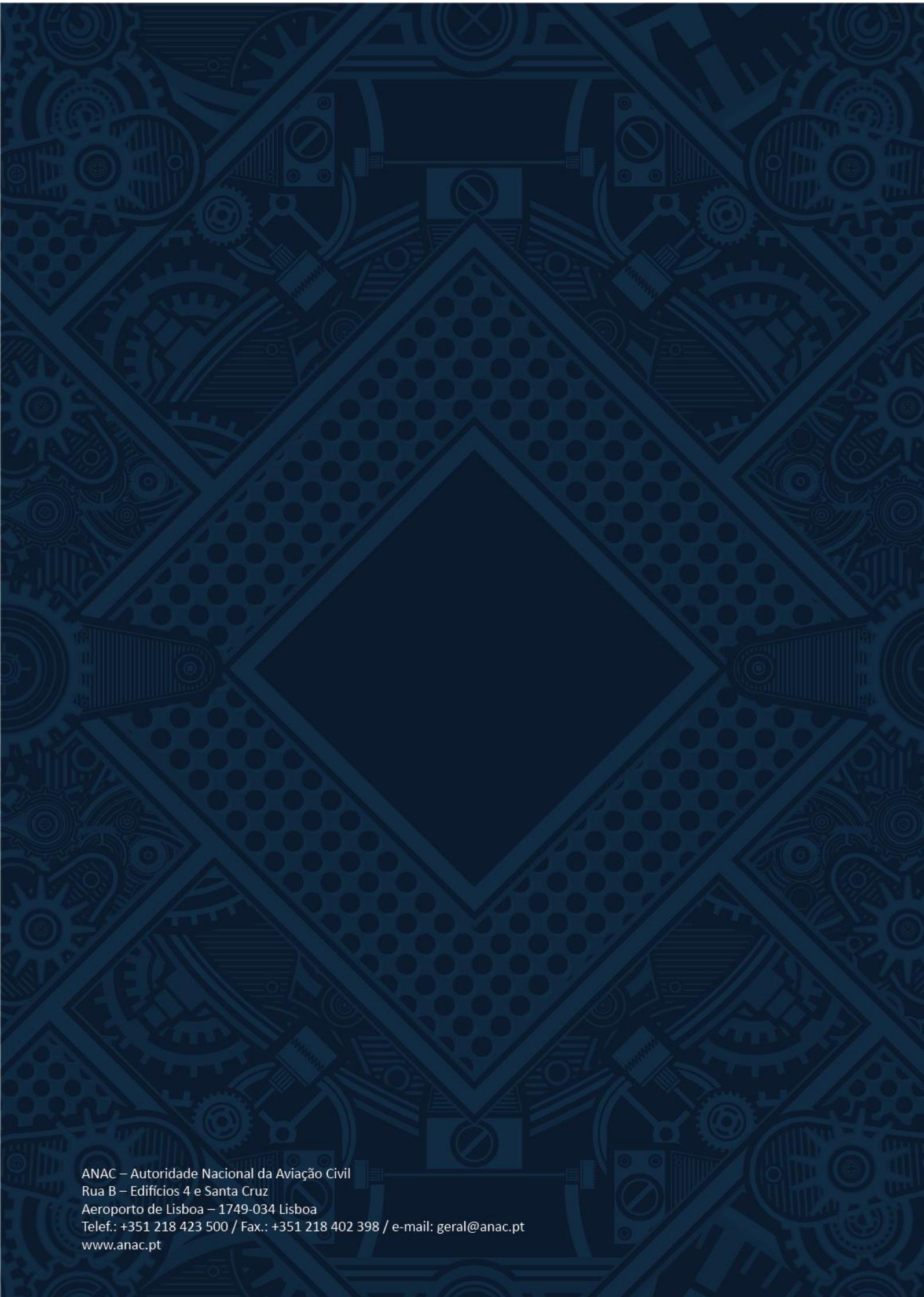
APÊNDICE B

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURANÇA OPERACIONAL (PNSO)

SIGLAS

AAN	Autoridade Aeronáutica Nacional
EASA	Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação
ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
CIA	Circular de Informação Aeronáutica
CNC do PNSO	Comité Nacional de Coordenação do Programa Nacional de Segurança Operacional
CTI	Circular Técnica de Informação
LCE	Lei das Comunicações Eletrónicas
QNAF	Quadro Nacional de Atribuição de Frequências
GAMA	Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica
GPIAAF	Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários
GRSO	Grupos regionais de segurança operacional (em inglês, RASG)
IDSO	Indicador de desempenho de segurança operacional (em inglês, SPI)
NPR	Normas e práticas recomendadas (em inglês, SARP)
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional (em inglês, ICAO)
ORSSO	Organizações regionais de supervisão da segurança operacional (em inglês, RSOO)
PAUSSO	Programa de Auditoria Universal de Supervisão de Segurança Operacional (em inglês, USOAP)
PESOA	Plano Europeu de Segurança Operacional da Aviação (em inglês, EPAS)
PSNA	Procedimentos para os serviços de navegação aérea (em inglês, PANS)

PSCAA	Programa de supervisão da continuidade da aeronavegabilidade das
	Aeronaves (em inglês, ACAM)
PGNA	Plano Global de Navegação Aérea (em inglês, GANP)
PGRSO	Processo de gestão de risco de segurança operacional (em inglês, SRM)
PGSOA	Plano Global de Segurança Operacional (em inglês, GASP)
PNSO	Programa Nacional de Segurança Operacional (em inglês, SSP)
PNSOA	Plano Nacional de Segurança Operacional da Aviação (em inglês, SPAS)
SGSO	Sistema de gestão de segurança operacional (em inglês, SMS)



ANAC – Autoridade Nacional da Aviação Civil
Rua B – Edifícios 4 e Santa Cruz
Aeroporto de Lisboa – 1749-034 Lisboa
Telef.: +351 218 423 500 / Fax.: +351 218 402 398 / e-mail: geral@anac.pt
www.anac.pt