



VOTO

PROCESSO: 00058.042039/2020-91

INTERESSADO: GERÊNCIA TÉCNICA DE NORMAS

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à ANAC para regular e fiscalizar a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a movimentação de passageiros e carga, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos, e demais atividades de aviação civil, nas suas competências (art. 8º, incisos X, XXI e XXIX).

1.2. Segundo o mesmo diploma legal (art. 11, inciso V) e conforme o regulamento da ANAC, aprovado pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, compete à Diretoria, em regime de colegiado, exercer o poder normativo da Agência (art. 24, inciso VIII).

1.3. O Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016 e alterações posteriores, prevê que compete à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) submeter à Diretoria propostas de atos normativos sobre os assuntos de sua competência, particularmente quanto à segurança de aeronaves, pessoas e bens nas operações destinadas ao transporte aéreo sob responsabilidade do operador de aeródromo; e segurança de pessoas e equipamentos nas operações em áreas de movimento de aeronaves e vias de serviço em aeródromos sob coordenação do seu operador (art. 33, inciso I, alíneas “a” e “b”).

1.4. Trata-se de proposta da SIA de emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC nº 153, intitulado "Aeródromos – operação manutenção e resposta à emergência", bem como de criação e revisão de Instruções Suplementares – IS que compõem o conjunto normativo do tema.

1.5. Constata-se, portanto, que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC.

2. DA ANÁLISE

2.1. O processo retorna para deliberação deste Colegiado, após consulta pública, seguindo o rito ordinário. A área técnica julgou pertinente a aceitação de sete contribuições distintas, que resultaram na necessidade de alteração nas propostas. Tais contribuições ocorreram nos temas “Documentação”, “SGSO - definição de ESO”, “Operações - abastecimento de aeronaves”, “Operações - monitoramento – RWYCC”, “Fauna - conceito de ‘espécie-problema’ e “Operações - monitoramento - inspeção da área de movimento”, sendo essas duas últimas apenas refletidas em Instruções Suplementares.

2.2. Além dessas alterações, a área técnica realizou modificações textuais, tanto no regulamento quanto nas instruções suplementares, indicando oportunidades de melhoria que, em sua avaliação, “não trazem impacto regulatório e, portanto, poderiam ser realizadas sem que houvesse necessidade de se submeter o conjunto normativo proposto a nova consulta pública”.

2.3. Na avaliação da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, “o juízo sobre a existência de impacto relevante e a necessidade ou não de consulta pública em relação a tais aperfeiçoamentos cabe à área técnica”. Contudo, especialmente em relação à definição de “operador de aeródromo”, reforça a relevância da uniformização conceitual no conjunto regulatório da Agência, a fim de evitar eventual desarmonia.

2.4. Atendendo ao referido parecer, a área técnica robusteceu seu entendimento de que as alterações promovidas não trariam inovação jurídica, nem novas obrigações ou direitos associados, escusando a submissão de parte ou da integralidade da proposta a nova consulta pública. Sobre a alteração atinente à definição de “operador de aeródromo”, trouxe novas considerações sobre o conceito, definição e local apropriado para ser abrigado no conjunto normativo da Agência.

Aplicabilidade do regulamento

2.5. A proposta amplia a aplicabilidade [153.5(a)] com a retirada do aposto “público” a aeródromo civil brasileiro, tornando o cumprimento do regulamento obrigatório também aos operadores de aeródromos privados (art. 29 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986). Assim, faz-se necessário um complemento à definição de operador de aeródromo, para comportar o novo ente regulado e evitar um vácuo regulatório.

2.6. A matéria passou a ser tratada na nova proposta para constituição do operador de aeródromo, utilização de aeródromos civis e cadastro junto à ANAC (SEI 00058.039546/2021-28), em substituição à atual Resolução nº 158/2010. No referido processo, a área técnica aduz que o conceito de operador de aeródromo é de ampla aplicação, concluindo que o *locus* mais adequado para a definição seria o RBAC nº 01 - Definições, regras de redação e unidades de medida para uso nos normativos da ANAC.

2.7. Em tratativas com a então Diretoria de Outorgas e Patrimônio da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC) do Ministério da Infraestrutura (SEI 8177195), a área técnica encontrou alinhamento na definição proposta ao que vem sendo interpretado pela SAC, que não vislumbrou óbices para o seguimento da revisão da definição. Assim, visando a eficiência processual, proponho nesta deliberação a inclusão da definição de operador de aeródromo no RBAC nº 01, conforme alinhado.

2.8. Essa alteração garante a plena aplicabilidade dos regulamentos e a estabilidade regulatória, em harmonia com a legislação superior (arts. 35 e 36 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986), ouvido o ministério setorial responsável pela coordenação dos órgãos e das entidades do sistema de aviação civil e pela atribuição da infraestrutura aeroportuária (Decreto nº 10.788/2021 e Medida Provisória nº 1.154/2023).

Classificação de aeródromos e aplicabilidade de requisitos

2.9. O conjunto normativo vigente de segurança operacional em aeródromos inclui, simplificadamente: cadastramento (Resolução nº 158/2010), projeto (RBAC nº 154) e operação (RBAC nº 153), além das Instruções Suplementares relacionadas. Quanto a esses dois últimos aspectos (projeto e operação), o cumprimento é obrigatório somente em aeródromos públicos. Nos aspectos de segurança operacional, os aeródromos privados carecem de requisitos técnicos.

2.10. A nova classificação de aeródromos proposta para o RBAC nº 153, para efeitos de aplicação de requisitos técnicos, repercute em todo o conjunto normativo, ao criar as classes “aeródromo de uso privativo” e “aeródromo de uso público”, impondo novos requisitos aos proprietários de aeródromos privados, conforme discorri no meu voto (SEI 6971427) por ocasião da submissão à Consulta Pública.

2.11. A recente apresentação a este Colegiado da Análise de Impacto Regulatório (AIR) referente à proposta de revisão do RBAC nº 154 (SEI 00058.012303/2022-23), especificamente quanto ao alinhamento de aplicabilidade em relação ao tipo de uso dado ao aeródromo, mostrou que a classificação dos aeródromos a ser adotada no RBAC nº 153 poderá implicar em novos requisitos de projeto a aeródromos que hoje não estão sujeitos àquele regulamento.

2.12. Na gênese do presente processo, é possível identificar que essa mudança de perspectiva sobre a regulação técnica de segurança de aeródromos foi também motivada por novos contextos operacionais em aeródromos privados, em especial decorrentes da Resolução nº 576/2020, que dispõe sobre o alcance dos requisitos aplicáveis às empresas aéreas que conduzem operações agendadas no âmbito do RBAC nº 135.

2.13. Nesse contexto, apresento ao Colegiado os contornos para compatibilização entre a proposta da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária e a Resolução nº 576/2020, recentemente aprovada em caráter definitivo (SEI 8147992), por meio de adequações pontuais tanto na classificação de aeródromos no RBAC nº 153, quanto da redação da Resolução nº 576/2020.

2.14. Destarte, proponho que se promova ajuste normativo para esclarecer que os efeitos da Resolução nº 576/2020 estendem-se às “operações aéreas” e não somente aos “operadores aéreos”, como

se verifica na motivação de sua instrução processual, esclarecendo a aplicabilidade da Resolução nº 576/2020 aos serviços aéreos comercializados como parte de operações agendadas de transporte aéreo público com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de mais 19 assentos ou capacidade máxima de carga paga acima de 3.400 kg.

2.15. No que toca ao RBAC nº 153, a leitura da especificação das operações suportadas pelos aeródromos de uso público [153.7(c)(2)(iii)] e dos cenários exemplificativos para ilustrar o conceito de “próprio benefício”, apresentados pela área técnica (SEI 7350157 item 4.22.6), mostra que a definição apresentada para “uso privativo” não recepciona uma série de contextos operacionais vigentes em aeródromos privados, de quem são exigidas apenas informações em caráter declaratório.

2.16. *A maiori, ad minus*, uma definição mais consentânea para “aeródromo de uso privativo” deve recepcionar um espectro mais amplo de operações, sombreadas por aquelas permitidas pela Resolução nº 576/2020. É preciso encontrar uma razoabilidade entre a exigência regulatória e a exposição ao risco, assimetria de informação e hipossuficiência de quem está a bordo da aeronave. Pode-se citar, não exaustivamente, as seguintes operações e regulamentos aplicáveis, independentemente se em benefício ou não do proprietário do aeródromo:

- a) Operações especiais de aviação pública (RBAC 90);
- b) Operações em condomínios aeronáuticos (RBAC 91);
- c) Voos de demonstração para potenciais compradores (RBAC 91);
- d) Serviços de aerofotografia, aeroinspeção, aerolevanteamento etc. (RBAC 91);
- e) Reboque de planador (RBAC 91);
- f) Operação aerodesportiva, aerodemonstração e experimentação (RBAC 91 e 103);
- g) Salto de paraquedas (RBAC 105);
- h) Operações aeroagrícolas (RBAC 137);

2.17. Em termos gerais, tais aeródromos poderiam suportar grande parte do rol de Serviços Aéreos Especializados (SAE), previstos na Resolução nº 659/2022, quando não há hipossuficiência das pessoas a bordo da aeronave, pois estão engajadas na operação ou de alguma forma são partícipes (ou pretendentes) de atividade de aviação civil.

2.18. Por conseguinte, deve-se imputar ao proprietário (operador) do aeródromo a responsabilidade por prover informações atualizadas sobre o aeródromo, diretamente para a ANAC e especialmente para os aeronavegantes, por meio do serviço de informações aeronáuticas (AIS). E, ainda, à luz do Código Brasileiro de Aeronáutica (art. 30, § 2º da Lei nº 7.565, de 19/12/1986), deve-se assegurar que o uso do aeródromo se dê com permissão expressa do proprietário, reforçando a ideia de diminuir a assimetria de informação com o operador da aeronave.

2.19. Visando superar essa questão, proponho que se reformule a proposta de modo que os aeródromos de uso privativo possam comportar operações que são enquadradas como Serviços Aéreos Especializados (SAE), e que somente sejam exigidos requisitos de classe superior àquela em que o aeródromo seria classificado pelo parágrafo 153.7(b) quando previamente justificado em função da complexidade da operação aeroportuária, da frequência de pousos ou do risco à segurança operacional, conforme previsto no parágrafo 153.7(d) da proposta.

2.20. Além disso, é necessário verificar a consistência textual do regulamento, a fim de se harmonizar com a regulação vigente da ANAC e com as alterações promovidas por este voto. Por exemplo, as menções a “comercialização de assentos individuais ao público” devem ser substituídas por “operações de transporte regular de passageiro ou carga” e na tabela de aplicabilidade do referido apêndice, onde se lê “RBAC nº 135 ao público”, deve-se ler “RBAC nº 135 regular”.

2.21. Concluindo as considerações sobre classificação de aeródromos e aplicabilidade de requisitos, retomo a repercussão que a nova classificação de aeródromos em “uso privativo” e “uso público” pode ter na aplicação de requisitos técnicos de projeto de aeródromos, materializados no RBAC nº 154. A referida análise de impacto regulatório sobre aquele regulamento propõe sua aplicação aos “aeródromos de uso público”, e não mais aos “aeródromos públicos”. Com isso, gostaria de tecer breves considerações sobre um possível cenário que se vislumbra: a classificação de “aeródromo público” (art. 36 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986) como “aeródromo de uso privativo”.

2.22. É importante considerar que alguns requisitos do RBAC nº 154, seguindo os padrões e práticas recomendadas do Anexo 14 à Convenção de Aviação Civil Internacional, foram concebidos não só para garantir a segurança e interoperabilidade, mas também a preservação da viabilidade de desenvolvimento futuro do aeródromo. O código de referência de aeródromo é uma ferramenta importante para o planejamento aeroportuário de longo prazo, uma vez que é determinado de acordo com as características das aeronaves que o aeródromo deverá atender.

Compêndio dos Elementos de Fiscalização (CEF) e regulação responsiva

2.23. Na ocasião da submissão da proposta à Consulta Pública, realizei apontamentos (SEI 6971427) quanto à importância da elaboração do CEF segundo uma modelagem regulatória de caráter responsivo, cujo enfoque esteja em incentivos e persuasão, em detrimento de uma modelagem eminentemente punitiva. Particularmente, destaquei a forma detalhada e tentativamente exaustiva de previsão das sanções de multa, no Apêndice B do RBAC nº 153, quando a fiscalização deveria focar mais no atingimento do desempenho esperado pelos regulados (metas) do que no descumprimento pontual de cada requisito (norma).

2.24. Em resposta, a área técnica trouxe uma proposta (SEI 7955980 e 8086818) que utiliza “o perfil do operador de aeródromo quanto ao grau de responsividade ao definir qual é a providência administrativa mais adequada ao caso concreto, utilizando, para tanto, sempre que possível, critérios claros, objetivos e previsíveis”, também relacionados com a severidade do evento.

2.25. Alternativamente às medidas administrativas já definidas no CEF, caso o operador de aeródromo opte pelo modelo responsivo, a ANAC considerará adicionalmente o histórico de cumprimento de requisitos e ações corretivas, o nível de implementação do gerenciamento de risco e o nível de interação com a ANAC para as decisões de aplicação do tipo de providência administrativa. Assim, não conformidades semelhantes poderão ter medidas administrativas diferenciadas, em função do nível de responsividade do operador de aeródromo.

2.26. A área destaca ações de divulgação da metodologia, que será aplicável somente aos operadores de aeródromo que tenham aderido voluntária e previamente, mediante compromisso por escrito, aceitando as consequências que possam lhe sobrevir, quer sejam positivas ou negativas.

2.27. Saudando a SIA pelas escolhas responsivas que, entendo, incentivam e instrumentalizam a busca da conformidade regulatória pelos agentes, destaco a relevância de que outros normativos da Agência, bem como a própria atuação administrativa das áreas se norteiem pelos princípios da responsividade, razão pela qual sugiro que a Assessoria de Comunicação divulgue o tema.

Síntese das alterações na proposta e compatibilização do conjunto normativo da Agência

2.28. Por fim, para facilitar a deliberação deste Colegiado e indicar os encaminhamentos necessários à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) e Assessoria Técnica (ASTE), sintetizo as alterações que destaquei ao longo do voto:

- a) Incorporação da definição de operador de aeródromo ao RBAC nº 01 e eliminação das duplicidades nos normativos da Agência;
- b) Ajuste de redação visando esclarecer que os efeitos da Resolução nº 576/2020 se estendem às “operações aéreas” e não somente aos “operadores aéreos”, e delimitação do contorno das operações que motivaram a publicação da norma;
- c) Reformulação da proposta de modo que os aeródromos de uso privativo comportem operações que são enquadradas como Serviços Aéreos Especializados (SAE), exceto nos casos em que esses serviços envolvam o público em geral a bordo da aeronave.
- d) Verificação da consistência textual do regulamento, em função das alterações promovidas;

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, diante das razões acima expostas e com fundamento no Art. 11, inciso V, da Lei 11.182/2005, **VOTO FAVORAVELMENTE** à aprovação da emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC nº 153, intitulado "Aeródromos – operação manutenção e resposta à emergência", nos termos propostos pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SEI 7955980), ressalvadas as alterações destacadas neste voto.

3.2. Ademais, tendo em vista as repercussões decorrentes das alterações regulatórias em tela, proponho que a SIA envolva os proprietários de aeródromos privados que, em função da ampliação da aplicabilidade do regulamento, passam a constituir agentes regulados pelo normativo, bem como realize workshops e outros eventos de disseminação e esclarecimentos sobre o tema a outros que possam vir a se tornar agentes regulados pela norma.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 14/04/2023, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **8485393** e o código CRC **D82A87F6**.

SEI nº 8485393