

JUSTIFICATIVA

PROPOSTA DE EMENDA AO REGULAMENTO BRASILEIRO DA AVIAÇÃO CIVIL (RBAC) Nº 139, intitulado "Certificação Operacional de Aeroportos"

1. APRESENTAÇÃO

1.1. A presente Justificativa expõe as razões que motivaram esta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a apresentar a proposta de documento indicada acima relativa a regulação aplicada à certificação operacional de aeródromos.

1.2. A proposta de documento indicada acima é consequência da fase de estudos do tema nº 15 da Agenda Regulatória 2019/2020 da ANAC e do tema nº 9 da Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, ambos intitulados de “Processo de certificação operacional de aeroportos”.

1.3. O desenvolvimento dos estudos regulatórios e posteriormente a proposição dos ajustes normativos foi pautado com base nas alterações propostas abaixo descritas, cujo inteiro teor encontra-se nas Notas Técnicas nº 41/2020/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 4534512) e no Anexo - Apresentação RBAC nº 139 (5167425) do processo SEI nº 00058.004182/2019-41.

1.4. Por fim, o projeto normativo está alinhado com o Programa de Segurança Operacional Específico da ANAC (PSOE-ANAC), que é parte integrante do Programa Brasileiro para a Segurança Operacional da Aviação Civil (PSO-BR), – disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/gerenciamento-da-seguranca-operacional/arquivos/psoe_anac.pdf, que foi aprovado pela Resolução nº 352, de 10 de fevereiro de 2015, bem como com o PSSO-ANAC, o Plano Estratégico 2020/2026 da ANAC – disponível em: https://www.anac.gov.br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/Plano_20202026.pdf.

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

2.1.Problemas Identificados

2.1.1. As alterações propostas se referem ao aprimoramento do instrumento normativo basilar do processo de certificação operacional de aeroportos (RBAC nº 139) dado a identificação de problemas regulatórios ao longo da fase de análise de impacto regulatório, resumindo-se aos temas:

2.1.2. Aplicabilidade da Norma para Aeroportos Internacionais

2.1.2.1. Não aderência integral do Brasil ao padrão estabelecido pela OACI, ou seja, há o distanciamento da regulação brasileira da padronização internacional.

2.1.2.2. A aplicabilidade atual do RBAC nº 139 (Emenda 05) não exige a certificação operacional para os aeroportos internacionais. E, tal situação normativa tem sido razão pelo não cumprimento, por parte do Brasil, de *Protocol Questions* (PQs) relativas à certificação (CE-6) no programa de auditoria da OACI, denominado *Universal Safety Oversight Audit Program - USOAP*. Em torno de 18% das PQs são contaminadas em razão de não existir o requisito de certificação dos aeroportos internacionais.

2.1.3. Certificação Operacional Provisória

2.1.3.1. Quanto à certificação provisória tem-se um processo com certo grau de ineficiência, que consome custos do regulado durante o processo, bem como custos administrativos e tempo de análise por parte da agência, com diversos retrabalhos ou recertificações nos casos de sucessão do operador do aeródromo.

2.1.3.2. Nesse cenário, a certificação provisória fugiu do seu objetivo inicial de ser um processo mais enxuto e expedito.

2.1.4. Desproporcionalidade, indefinições e inadequações das Providências Administrativas

2.1.4.1. As atuais providências administrativas prevista no RBAC nº 139 são desproporcionais, com inexistência de sanções para diversos casos, e a inadequação das sanções em vigor, que estão desalinhadas com os mecanismos de *enforcement* indicados na Resolução nº 472, de 06/06/2018, a qual estabelece as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC, e que tem como diretriz a progressividade do regime sancionatório.

2.1.5. Regime de transição da Resolução nº 371/2015 e da Portaria SIA nº 908/2016

2.1.5.1. Uso do Código de Referência de Aeródromos, na certificação, de uma forma diversa para a qual ele foi estabelecido no Anexo 14 da CACI (Convenção de Aviação Civil Internacional), o qual preconiza o código como referência para o projeto de aeródromos. Dessa forma, há a possibilidade de ocorrência do "compliance criativo", em função da reclassificação de aeronaves por parte das empresas aéreas, fundamentadas em documentação dos fabricantes, ou seja, pode ocorrer aumento da frequência de voos e, ao mesmo tempo, sem deixar de atender a norma transitória estabelecida, a saber, a Portaria SIA nº 908/2016.

2.1.5.2. Além disso, os mecanismos (especificações operativas – EOs) fixados no regime de transição não consideram, de forma mais abrangente, os riscos à segurança operacional, uma vez que foram definidos com base na operação que ocorreu nesses aeroportos no período 2013 a 2015 e não na compatibilidade entre a operação e a infraestrutura. Em consequência, criou discrepâncias entre EOs definidas em face da infraestrutura disponível entre os aeroportos, além de limitar o uso pleno da capacidade disponível na infraestrutura aeroportuária.

2.1.5.3. A ausência de parâmetro de risco para exigência da certificação operacional dos aeroportos tem distanciado o contexto da melhoria do risco operacional do processo de certificação.

2.1.5.4. Em suma, os gatilhos fixados pelo regime de transição têm se demonstrados pouco eficazes no incentivo da certificação desses aeródromos e desconsideram a criticidade de risco do aeroporto.

2.1.6. Requisitos técnicos aplicáveis ao MOPS

2.1.6.1. Falta de orientações, em nível normativo, em relação aos requisitos que tratam do conteúdo do MOPS.

2.2. Proposta

2.2.1. Aplicabilidade da Norma para Aeroportos Internacionais

2.2.1.1. Para o problema de não aderência integral do Brasil ao padrão estabelecido pela OACI, propõe-se a alternativa de inclusão dos aeroportos internacionais na aplicabilidade do RBAC nº 139 para serem certificados, com o estabelecimento de regra de transição para os aeroportos que se enquadrarem nesta aplicabilidade.

2.2.2. Certificação Operacional Provisória

2.2.2.1. Para o problema de Certificação Operacional Provisória, propõe-se:

- Para o caso de sucessão de operador manter a certificação provisória; e
- Para os casos de início das operações de aeródromo novo ou início das operações previstas no parágrafo 139.1(a) extinguir a certificação provisória, combinado com regra de transição.

2.2.3. Desproporcionalidade, indefinições e inadequações das Providências Administrativas

2.2.3.1. Em relação à desproporcionalidade, indefinições e inadequações das Providências Administrativas é proposta a adoção de consequências administrativas no caso de não obtenção do Certificado Operacional de Aeroporto ou do descumprimento dos elementos mínimos de infraestrutura e de segurança operacional, com a possibilidade do operador de aeródromo firmar um Compromisso de Ações Corretivas para evitar ou suspender a aplicação das referidas consequências administrativas.

2.2.3.2. Bem como, a minuta de RBAC traz em seu Apêndice A o estabelecimento da dosimetria das multas para o descumprimento das obrigações impostas pelo RBAC nº 139.

2.2.3.3. Assim, objetivando a promoção de maior integração entre o processo de elaboração de requisitos e o processo de definição de sanções e facilitar o juízo de adequação entre a criticidade do requisito e a proporcionalidade da sanção prevista, propõe-se a reformulação do modelo de previsão de sanções ao descumprimento do RBAC nº 139, trazendo para o próprio Regulamento, na forma do proposto Apêndice A, a indicação das sanções cabíveis por seu descumprimento e concomitante revogação dos itens constantes da tabela I “Certificação Operacional de Aeroportos” do Anexo III à Resolução nº 472 que se apliquem exclusivamente ao RBAC nº 139.

2.2.3.4. A estrutura proposta para o Apêndice A considera ainda uma coluna com a indicação da “Incidência da sanção”, para demonstração da forma de aplicação das sanções pecuniárias propostas em caso de constatação de irregularidades. Pela inovação, pretende-se privilegiar a publicidade e a pacificação de entendimentos nas instâncias decisórias sobre o quantitativo de multas a incidir em caso de constatação de irregularidades, condição necessária para o juízo de proporcionalidade da sanção.

2.2.3.5. No que concerne aos valores de multa previstos no RBAC, em atenção a necessidade de estabilidade da regulação, partiu-se dos valores atualmente previstos para definição dos valores de multa dos aeródromos Classe IV, procedendo-se aos ajustes necessários, conforme avaliação de criticidade de cada requisito.

2.2.3.6. Dessa forma, partindo-se do modelo vigente, foram feitas as propostas de modificação nos patamares de valores indicados, buscando, tanto prestigiar a proporcionalidade da sanção em face do potencial impacto da irregularidade na segurança operacional do aeródromo, como privilegiar a congruência com os valores previstos nos demais normativos para infrações congêneres.

2.2.3.7. Nessa esteira, importante ressaltar que para cada requisito da proposta para o RBAC nº 139, fez-se constar, no Apêndice A do regulamento, os valores mínimo, intermediário e máximo da multa respectiva por classe de aeródromo.

2.2.3.8. Adicionalmente, foi realizada ponderação dos valores para aeródromos de menor porte. A referência para este trabalho foram a Emenda nº 04 ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 153, aprovada pela Resolução nº 517, de 14 de maio de 2019, e a Emenda nº 06 ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 153, aprovada pela Resolução nº 611, de 09 de março de 2021, que definiram parâmetros distintos para os grupos de aeródromos quanto às Sanções.

2.2.3.9. Destaca-se que as consequências da violação das regras do RBAC nº 139 permaneceram as mesmas até hoje nas tabelas da Resolução nº 472/2018 introduzidas a despeito de o custo regulatório das diversas classes de aeródromo serem distintos entre si. Nesse ponto, tendo em conta que o tratamento dos regulados em classes é de especial relevo no tocante à regulamentação. Privilegia-se, assim, o desenvolvimento de um ambiente regulatório adequado, lançando mão de um modelo de intervenção que guarde a necessária proporcionalidade em relação ao risco gerado e à condição econômica do regulado.

2.2.3.10. Portanto, adotou-se o mesmo referencial para o padrão do SESCINC e Gerenciamento do Risco da Fauna na ponderação do “valor de referência”. Assim, os valores de multa que constam atualmente na Resolução nº 472/2018 ficam como padrão para cobrança em aeródromos Classe IV, e para aeródromos das demais Classes, segue a proporção padrão utilizada, por exemplo, na seção 153.425, qual seja:

- Para Classe IV – O valor de base, constante da Res. 472/2018 para cada sanção de requisitos de Fauna relacionado;
- Para Classe III – 75% do valor base;
- Para Classe II – 30% do valor base; e
- Para Classe I – 15% do valor base.

2.2.4. Regime de transição da Resolução nº 371/2015 e da Portaria SIA nº 908/2016

2.2.4.1. Aperfeiçoamento do regime de transição com base no risco, consistindo no seguinte:

- Revogação da portaria SIA nº 908/SIA;
- Para os demais aeródromos que não sejam internacionais, será adotada a metodologia de “safety case”, que consiste na adoção de critérios de risco para indicar quais aeródromos necessitam serem certificados com base no risco, devidamente identificado.
 - Os critérios de avaliação de risco serão estabelecidos pela Superintendência de infraestrutura aeroportuária.

2.2.5. Requisitos técnicos aplicáveis ao MOPS

2.2.5.1. Em relação às adequações pontuais na Subparte "D" do RBAC nº 139, relativo ao MOPS, propõe-se realizar alterações pontuais na Subparte D do RBAC nº 139, visando esclarecer os requisitos técnicos aplicáveis ao MOPS.

2.3. Resumo dos impactos das alterações propostas

2.3.1. A proposta de emenda ao RBAC nº 139 objetiva sanar os problemas indicados, trazendo os seguintes impactos:

- ✓ Alinhamento e conformidade do Estado Brasileiro às normas e padrões internacionais da OACI, em relação à certificação de aeroportos internacionais;
- ✓ Aumentar o nível de conformidade da ANAC dentro do programa de auditoria da OACI (USOAP), em relação à certificação de aeroportos internacionais.
- ✓ Maior eficiência para a certificação provisória;
- ✓ Trazer maior previsibilidade e segurança jurídica em relação às providências administrativas para o RBAC nº 139;
- ✓ Fortalecimento dos mecanismos de *enforcement* para a Certificação e para fiscalização e vigilância continuada dos aeroportos certificados;
- ✓ Adequação dos requisitos relativos ao MOPS à realidade atual do processo eletrônico e dos tipos de alterações que dependem de aprovação prévia da Agência;
- ✓ Focar na proporcionalidade e no uso racional dos recursos humanos e materiais, baseando-se no gerenciamento de risco;
- ✓ Retirada das restrições existentes nos aeroportos;
- ✓ Trazer incentivos que conduzam os aeroportos à obtenção do certificado operacional de aeroportos;
- ✓ Otimização dos processos, com consequente redução da carga administrativa afeta aos Operadores de aeródromo;

- ✓ Adoção de uma metodologia de risco, que irá avaliar o caso concreto;
- ✓ Redução dos impactos aos operadores aéreos ao reduzir ou eliminar a perda abrupta de voos já aprovados, em função da certificação; e
- ✓ Minimizar transtornos aos passageiros afetados com a eliminação da perda abrupta de voos.

2.4. Agentes Afetados

2.4.1. Os principais agentes afetados com essa proposta de revisão e como serão afetados estão indicados a seguir:

2.4.1.1. Operadores de aeródromos

- Não terão custos com a certificação provisória nos casos de novas operações;
- Sem impactos pela perda direta do certificado e de voos já autorizados, nos casos em que ocorriam o não atendimento e/ou não manutenção das condições do certificado provisório; e
- Terão incentivos robustos e eficazes para serem certificados;

2.4.1.2. Operadores aéreos

- Sem impactos devido ao cancelamento de voos autorizados, nos casos de não atendimento e/ou não manutenção das condições do certificado provisório por parte do operador de aeródromo;
- Poderão iniciar operações em novas bases e para testar novos mercados potenciais;

2.4.1.3. Passageiros afetados

- Sem impactos causados pelo cancelamento abruptos de voos, que fica ainda mais críticos nas localidades mais afastadas dos grandes centros ou das capitais.

2.4.1.4. ANAC

- Cumprimento das normas e padrões internacionais da OACI;
- Cumprimento das *Protocol Questions* (PQs) relativas à certificação no programa de auditoria da OACI;
- Racionalização dos custos administrativos e do tempo de análise por parte da agência; e
- Eficiência da alocação de recursos destinados à Certificação de Aeroportos, considerando critérios de risco à segurança operacional;

3. Competência Legal

3.1. O desenvolvimento dos estudos regulatórios e posteriormente a proposição dos ajustes normativos foi pautado com base nas alterações propostas abaixo descritas, cujo inteiro teor encontra-se nas Notas Técnicas nº 41/2020/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 4534512) e Anexo Apresentação RBAC 139 (5167425) do processo SEI nº 00058.004182/2019-41.

3.2. O desenvolvimento dos estudos regulatórios e posteriormente a proposição dos ajustes normativos foi pautado com base nas alterações propostas abaixo descritas, cujo inteiro teor encontra-se nas Notas Técnicas nº 41/2020/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 4534512) e Anexo Apresentação RBAC 139 (5167425) do processo SEI nº 00058.004182/2019-41.

3.3. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, por meio do seu art. 8º, incisos IV e X, atribui à ANAC a competência de realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil; bem como de regular e fiscalizar a segurança da aviação civil.

3.4. O Brasil é signatário da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), promulgada através do Decreto nº 21.713 de 27 de agosto de 1946.

3.5. A Convenção sobre Aviação Civil Internacional da Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, concluída em Chicago a 07 de dezembro de 1944, firmada pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945, e promulgada pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1946, prescreve que os Estados Contratantes se comprometem a colaborar a fim de lograr a maior uniformidade possível em seus regulamentos.

3.6. Por sua vez, da Lei nº 7.565 (Código Brasileiro de Aeronáutica), de 1986, em seu artigo 12, vem a competência para regular a infraestrutura aeronáutica e os serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo.

3.7. A Lei nº 11.182/2005, traz no seu artigo 2º:

“Art. 2º Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária. (grifos acrescidos)

3.8. Do artigo 5, da referida Lei, tem-se:

“Art. 5º A ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.”

3.9. Dos incisos constantes no artigo 8º, da mesma Lei tem-se:

“Art. 8º.

(...)

IV – realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convênções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;” (grifos acrescidos)

3.10. Do regimento interno da ANAC, atualizado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que estabelece em seu artigo 9º como competência da Diretoria Colegiada exercer o poder normativo da Agência, delegando por seu artigo 33 à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) a atribuição de propor à Diretoria atos normativos sobre matéria de sua competência, dentre as quais se insere esta objeto da presente AIR:

Art. 9º À Diretoria da ANAC compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como:

(...)

VIII - exercer o poder normativo da Agência;

(...)

Art. 33. À Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária compete:

I - submeter à Diretoria propostas de atos normativos sobre os assuntos de sua competência, que são:

a) segurança de aeronaves, pessoas e bens nas operações destinadas ao transporte aéreo sob responsabilidade do operador de aeródromo;

b) segurança de pessoas e equipamentos nas operações em áreas de movimento de aeronaves e vias de serviço em aeródromos sob coordenação do seu operador;” (grifos acrescidos)

4. CONSULTA PÚBLICA

4.1. Convite

- 4.1.1. A quem possa interessar, está aberto o convite para participar deste processo de Consulta Pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações, a respeito da proposta ora apresentada.
- 4.1.2. As contribuições deverão ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/anac/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/consultas-publicas/consultas-publicas-em-andamento/consulta-publica>
- 4.1.3. Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta Consulta Pública serão devidamente analisados pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, que será divulgado após a deliberação da Diretoria a respeito da proposta. Salienta-se que o texto final da nova regra poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos.

4.2. Prazo para contribuições

- 4.2.1. Os comentários referentes a esta Consulta Pública devem ser enviados no prazo de **45 (quarenta e cinco) dias corridos** a contar da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

4.3. Contato

- 4.3.1. Para informações adicionais a respeito desta Consulta Pública, favor contatar:

Gerência Técnica de Normas – GTNO

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA

Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas – GNAD

Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate – Torre A

CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil

E-mail: gtno.gnad.sia@anac.gov.br