



RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.042039/2020-91

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de proposta 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, a serem submetidas à Consulta Pública.

1.2. O processo foi instaurado em 3/11/2020 (SEI 4964521) por ocasião da inclusão do Tema nº 9 na Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2021-2022, a fim de tratar da "revisão dos requisitos relacionados à operação e à manutenção de aeroportos mediante avaliação de risco considerando as medidas preventivas aos eventos indesejados na operação aeroportuária".

1.3. A análise de impacto regulatório (AIR) (SEI 5888302) abordou quatro problemas: i) nível de conformidade com a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), especialmente quanto às auditorias USOAP - CMA (Universal Safety Oversight Audit Programme – Continuous Monitoring Approach) e implementação do Global Reporting Format (GRF) – formato global de reporte para as condições de superfície de pista; ii) aperfeiçoamento da gestão do risco nos aeroportos; iii) parâmetros de monitoramento e manutenção de ranhuras transversais (grooving) em pavimentos; e iv) deficiências identificadas em relação ao Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) vigente. A AIR foi apreciada preliminarmente pela Diretoria Colegiada na 28ª Reunião Administrativa Eletrônica (SEI 6177572), realizada entre os dias 30 de agosto e 3 de setembro de 2021.

1.4. Em continuidade ao processo regulatório, a área técnica desenvolveu as minutas dos atos normativos pertinentes (SEI 6555449). A proposta de revisão do RBAC nº 153 considerou diretrizes de requisitos baseados em risco e de simplificação normativa, resultando em extensiva alteração do texto em diversas subpartes do regulamento, sobretudo para trazer dispositivos mínimos, pautados especialmente em regulação baseada em risco e requisitos de desempenho, remetendo às Instruções Suplementares como forma de cumprimento e indicação de boas práticas aos regulados.

1.5. Quanto à participação de interessados no processo decisório da Agência, a área técnica propôs (SEI 6576958) realização de Consulta Pública pelo período regular de 45 (quarenta e cinco) dias, em conformidade com o disposto § 2º do art. 9º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, disponibilizando as minutas do RBAC 153 e Instruções Suplementares relacionadas, bem como a justificativa para a revisão.

1.6. Em razão de distribuição ordinária, precedida de sorteio realizado na sessão pública de 27/12/2021, vieram os autos à relatoria desta Diretoria (SEI 6635637).

É o relatório.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 23/03/2022, às 10:48, 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 **6931216** e o código CRC **2ACC87F1**.

SEI nº 6931216



VOTO

PROCESSO: 00058.042039/2020-91

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA

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 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 Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária 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 presente processo chega a este Colegiado com o propósito de aprimoramento do arcabouço regulatório relativo à operação de aeródromos, pautada pelas diretrizes de maior conformidade com os padrões e práticas recomendadas da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e de aperfeiçoamento da gestão do risco.

2.2. Já tive a oportunidade em ocasiões anteriores (SEI 6133163) de aduzir sobre os compromissos do Estado Brasileiro como signatário da Convenção de Chicago e da importância de internalizar, sempre que possível, os padrões e práticas recomendadas (SARPs) da OACI. Em 2021, o Plano de Atuação Internacional da ANAC trouxe como uma das diretrizes “priorizar o cumprimento dos requisitos e procedimentos de programas internacionais de auditoria” e monitoramento contínuo, aqui notadamente o USOAP – CMA (*Universal Safety Oversight Audit Programme – Continuous Monitoring Approach*) da OACI”. Com efeito, “a elevada confiança internacional no sistema de aviação civil brasileiro depende, entre outros fatores, de um desempenho excelente nesse programa”.

2.3. Por sua vez, quanto à gestão do risco, o Programa de Segurança Operacional Específico da ANAC (PSOE-ANAC), parte integrante do Programa Brasileiro para a Segurança Operacional da Aviação Civil (PSO-BR), orienta a atuação da ANAC no sentido de assegurar que o Estado brasileiro possua um sistema de supervisão da segurança operacional adequado. O PSOE-ANAC discorre sobre a importância de que a Agência estabeleça uma abordagem sistemática de gerenciamento de riscos à segurança operacional para identificar, avaliar e mitigar os riscos inerentes ao ambiente operacional regulado e fiscalizado, e ao seu próprio ambiente organizacional, visando o aprimoramento da capacidade de regulação e fiscalização da segurança operacional sobre a aviação civil brasileira, considerando o porte e a complexidade das operações aéreas.

2.4. O Programa Prioritário de Implementação do PSOE-ANAC, iniciado em 2017, vem desenvolvendo produtos para facilitar e apoiar as áreas organizacionais da ANAC na estruturação de processos necessários para habilitar essas capacidades. Concretamente, o “Projeto 1: Implementação do Gerenciamento de Riscos” (SEI 00058.532695/2017-85) trouxe diretrizes para a gestão de riscos no processo normativo e de certificação, assim como um modelo conceitual de fiscalização baseada em risco, entre outros produtos.

2.5. Entre os anos de 2020 e 2021, a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária desenvolveu um projeto setorial para tratar do gerenciamento de risco de segurança operacional, com foco na fiscalização baseada em risco (SEI 00058.031219/2020-47), formalizando diretrizes específicas para aeródromos (SEI 00058.030375/2020-91). A partir da definição dos eventos de segurança operacional mais significativos, nessa nova abordagem de risco, a área mapeou as barreiras de segurança operacional mais apropriadas para endereçar cada tipo de evento. Um dos resultados do projeto foi um conjunto revisado de Elementos de Fiscalização (EF), com aplicabilidades e escalabilidades, que subsidiou a Análise de Impacto Regulatório (AIR) do presente tema em deliberação.

2.6. Passo, então, a tratar dos aspectos que requerem maior atenção deste Colegiado para deliberação sobre a proposta de revisão do conjunto normativo de operação de aeródromos, em sentido amplo, que inclui o RBAC nº 153 e Instruções Suplementares relacionadas.

Aplicabilidade do regulamento e classificação dos aeródromos

2.7. A versão vigente do RBAC nº 153 (emenda nº 6) é de “cumprimento obrigatório pelo operador de aeródromo que atua em aeródromo civil público brasileiro, compartilhado ou não”. Ou seja, os “aeródromos privados”, em contraposição aos “aeródromos públicos” (cfr. art. 29 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), não são atualmente abarcados pelo regulamento. A Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária entende que existe um vácuo regulatório em relação à segurança operacional nesses aeródromos privados (SEI 00058.039546/2021-28), vislumbrando a necessidade de se aplicar requisitos técnicos que compatibilizem as operações de aeronaves com as características do aeródromo (cfr. art. 19 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986).

2.8. A área técnica pretende “diferenciar os aeródromos conforme o tipo de uso e não mais conforme sua titularidade, tratamento que se entende mais adequado à mensuração do risco das operações aeroportuárias”. Afirmando, ainda, que “é possível desvincular a regulamentação técnica de atribuição desta SIA da propriedade (pública ou privada) e da exploração comercial, focando-se no uso para o qual se dá à infraestrutura aeroportuária e protegendo, com isso, o uso público e o hipossuficiente, qual seja, o passageiro”.

2.9. Quanto ao “uso privativo”, a área técnica continua, “ainda que este tipo de aeródromo suporte operações aéreas em benefício do próprio operador aeroportuário, tais como atividades recreativas, transporte aéreo reservado ao seu proprietário ou serviços especializados que o beneficiam, concluindo-se atuação por conta e risco do operador deste tipo de aeródromo, alguns requisitos de segurança operacional precisam ser preservados, especialmente aqueles que possam gerar consequências ao seu entorno, ainda que em menor grau de exigência quando comparados aos demais tipos de aeródromos, os quais suportam operações aéreas que possuem terceiros envolvidos, como, por exemplo, o passageiro”.

2.10. Para tanto, a proposta traz a ampliação da aplicabilidade do regulamento para todo e

qualquer aeródromo civil brasileiro, passando a classificar os aeródromos quanto ao tipo de uso dado à infraestrutura aeroportuária, com vistas a definir os requisitos do regulamento que lhes são obrigatórios, resultando em nova terminologia: “aeródromo de uso privativo” e “aeródromo de uso público”.

153.7 Classificação do aeródromo

...

(b) A classe do aeródromo é definida em função do tipo de uso dado à infraestrutura aeroportuária, do número de passageiros processados, considerando a média aritmética de movimento anual passageiros processados no período de 3 (três) anos anteriores e do tipo de transporte aéreo que o aeródromo está apto a processar no ano corrente.

(1) Quanto ao tipo de uso dado à infraestrutura aeroportuária, os aeródromos classificam-se em:

(i) aeródromo de uso privativo aquele aeródromo onde seu proprietário ou operador suporta operações aéreas em seu próprio benefício, por sua conta e risco, sendo expressamente proibido receber operações com comercialização de assentos individuais ao público.

(ii) aeródromo de uso público aquele aeródromo onde seu proprietário ou operador está apto a processar serviço aéreo público.

2.11. Não pretendo aprofundar no método exegético da área técnica sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986) e as condições de delegação da exploração de aeródromos civis públicos por meio de autorização (Decreto nº 7.871, de 21 de dezembro de 2012), especificamente quanto à intenção do legislador na classificação dos aeródromos civis em “públicos” e “privados” e dos interesses que produziram a lei. Parece-me, no entanto, à luz histórico-evolutiva, que a controvérsia entre “propriedade” e “uso” seria de qualquer forma dirimida em favor do “uso” em uma análise hermenêutica hodierna.

2.12. No campo teleológico, a opção da área técnica tem a vantagem de abarcar uma ampla gama de cenários operacionais e modelos de negócio, atuais e futuros. Por outro lado, a terminologia utilizada na definição de “aeródromo de uso privativo” pode dar margem a interpretações muito amplas ou diversas da pretendida pela Agência, especialmente pelo uso das expressões “próprio benefício” e “por sua conta e risco”.

2.13. A redação proposta, se não vier acompanhada de material orientativo rico em exemplos práticos, pode levantar dúvidas no público potencialmente afetado pelo regulamento, tanto operadores de aeródromo (que estarão sujeitos aos requisitos) quanto operadores aéreos (que influenciarão na classificação do aeródromo), sobre os cenários operacionais comportados ou não pelo conceito de “próprio benefício”.

2.14. Além disso, é preciso aprofundar no que realmente significa “conta e risco” no contexto da segurança operacional e quais as suas implicações. A conotação expressa pela área técnica (de segurança operacional) não é encontrada no Código Brasileiro de Aeronáutica ou nas Regras do Ar (ICA 100-12). Em busca textual nos outros regulamentos da Agência, identifiquei menção apenas no RBAC nº 103 “Operação aerodesportiva em aeronaves sem certificado de aeronavegabilidade”. É preciso ainda refletir se uma operação possa ser considerada “por conta e risco” do proprietário ou operador de aeródromo, ou dos envolvidos na operação, quando essa operação pode colocar em risco a segurança de terceiros, incluindo a população sobrevoada.

2.15. Igualmente, vislumbram-se debates no âmbito interpretativo interno à própria Agência quanto à aplicação do conceito de “uso privativo”, podendo gerar dúvidas no enquadramento de situações concretas em uma ou outra classe (“uso privativo” ou “uso público”). E ainda, quanto à vedação de operações aéreas com comercialização de assentos individuais ao público em aeródromos de “uso privativo”, a responsabilização do proprietário ou operador de aeródromo por eventuais operações aéreas dessa natureza conduzidas em seu sítio pode originar querelas. A ausência de critérios seguros pode, inclusive, vir a desencadear processos de aplicação de providências administrativas e sanções, em desalinhamento com a finalidade pretendida na elaboração da norma material.

2.16. Quanto ao fardo regulatório, para essa nova classe de “aeródromos de uso privativo”, a proposta inova ao imputar requisitos que atualmente não se aplicam a aeródromos cadastrados como “privados”. Destaco as novas exigências previstas nas seções “153.205 Área pavimentada - Pista de

pouso e decolagem” e “153.211 Área não-pavimentada” (PPD – obrigatório), além dos requisitos harmonizados pelas seções “153.39 Documentação” e “153.105 Informações aeronáuticas”. Em consulta aos dados cadastrais da ANAC¹, identifiquei 2.670 (dois mil seiscentos e setenta) aeródromos privados registrados que estariam, portanto, sujeitos a algum requisito da proposta.

2.17. Quanto à definição de “aeródromo de uso público”, a proposta ainda traz o conceito de “serviço aéreo público”, revogado pela Medida Provisória nº 1.089, de 29 de dezembro de 2021. Assim, deve-se avaliar a compatibilidade textual da proposta com a mais recente regulamentação da Agência quanto à exploração de serviços aéreos, por meio da Resolução nº 659, de 2 de fevereiro de 2022.

2.18. Nesse mesmo sentido da harmonização normativa, seria apropriada a apresentação a este Colegiado da inovação ambicionada no bojo de uma revisão mais ampla e consentânea do arcabouço regulatório de segurança operacional em aeródromos, incluindo, entre outros, a Resolução nº 158, de 13 de julho de 2010, que dispõe sobre a autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à ANAC, e o RBAC nº 154 “Projeto de aeródromos”. E ainda, há que se considerar potenciais impactos da revisão da regulação nos processos em que há participação do Comando da Aeronáutica (COMAER).

2.19. Cabe também destacar que o já mencionado projeto setorial da SIA, que tratou da fiscalização baseada em risco e subsidiou a AIR da proposta de emenda ao RBAC nº 153, mapeou as barreiras para mitigação dos riscos associados aos eventos de segurança operacional, classificando-as em infraestrutura, procedimentos e treinamentos.

2.20. Com efeito, nas considerações finais do projeto, a área técnica destaca que “um ponto importante da proposta foram as questões relativas à infraestrutura, quando remetem a características específicas de projeto necessárias para o desempenho efetivo da condição esperada. Considera-se muito importante que as características desses elementos de infraestrutura estejam adequadas às disposições de projeto contidas no RBAC 154, para que funcionem como barreira preventiva dos eventos (...). Como se sabe, o RBAC 154 é considerado de projeto e não possui elementos de fiscalização associados, mas deveria ser considerado também como de infraestrutura e, se possível, endereçado no RBAC 153” (SEI 5623051).

2.21. Do exposto quanto às inovações na aplicabilidade do regulamento e classificação dos aeródromos, considerando a grande quantidade de aeródromos afetados pela proposta e a necessidade de harmonização normativa, **recomendo à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária** um especial empenho para elaboração de material de orientação interna e externa, rico em exemplos práticos e concretos, adequado ao público a que se destina, para a boa consecução dos fins pretendidos com a regulação.

Implementação do Global Reporting Format (GRF)

2.22. O formato global de reporte para as condições de superfície de pista (do inglês, *Global Reporting Format for runway surface conditions*), da OACI, é o resultado de mais de uma década de discussões e desenvolvimento conjunto com autoridades de aviação civil, indústria e organizações internacionais. Sem dúvida, trata-se de um dos projetos mais abrangentes para a aviação civil nos tempos recentes, resultando na revisão de diversos *Standards and Recommended Practices* (SARPS) e materiais de orientação, incluindo pelo menos 5 Anexos à Convenção de Chicago, 3 *Procedures for Air Navigation Services* (PANS), além de Circulares, Documentos e Manuais. O conjunto se tornou aplicável em 4 de novembro de 2021.

2.23. Um os principais benefícios esperados com a implementação do GRF é o aumento da segurança operacional quanto a eventos de excursão de pista, por meio de um melhor entendimento da condição da superfície da pista de pouso e decolagem e comunicação com as tripulações, que poderão correlacionar as condições reportadas com os dados de performance de pouso e de decolagem das aeronaves, especialmente na presença de contaminantes, trazendo também aumento da eficiência operacional.

2.24. A solução regulatória escolhida pela SIA foi de implantar o GRF em aeródromos Classe

IV, que possuem movimentação anual média acima de 5 milhões de passageiros. Para a Classe III (abaixo de 5 milhões e acima de 1 milhão de passageiros anuais) e demais aeródromos internacionais, a área técnica pretende realizar ações de promoção da metodologia, bem como levantamento de dados para avaliação futura quanto à exigência de implementação. Assim, a aplicabilidade deverá englobar atualmente 12 (doze) aeroportos brasileiros, representando cerca de 75,77% do movimento de passageiros em voos domésticos e 96,66% passageiros em voos internacionais. A área técnica reforça que já vem conduzido projetos para implementação nesses aeródromos, constatando que infraestrutura aeroportuária e de navegação aérea instalada está apta à implementação da metodologia, podendo em alguns casos ser necessária a aquisição de equipamentos.

2.25. A área técnica apresentou justificativas para a não implementação em todos os aeródromos classificados como internacionais, considerando especialmente os operadores de menor porte, tendo em vista os custos desproporcionais, a dificuldade de implementação da metodologia (tecnologia e pessoal qualificado), a ausência de Torre de Controle (em 6 aeródromos internacionais), e o volume de tráfego pouco representativo nesses aeródromos.

2.26. Em termos práticos, no contexto da proposta de emenda do RBAC nº 153 e Instruções Suplementares que compõem o conjunto normativo do tema, a previsão normativa se concretiza na definição de conteúdo programático relacionado ao treinamento para avaliação e reporte de condição de pista de pouso e decolagem e nos procedimentos para monitoramento da condição física e operacional do aeródromo.

Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO)

2.27. A área técnica identificou deficiências normativas no RBAC nº 153 quanto à aplicabilidade de alguns elementos do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO) vigente, especialmente para aeródromos nas classes I-B e II, que estão também sujeitos ao RBAC nº 139 “Certificação Operacional de Aeroportos”. Os atuais requisitos também não alcançam os operadores de aeródromos enquadrados como Classe I que operam voos não agendados (não regulares), atualmente dispostos como “Classe I-A”.

2.28. Efetivamente, o PSOE-ANAC requer a implementação do SGSO em aeródromos civis públicos sujeitos à aplicabilidade do RBAC nº 139:

Art. 43. Como parte integrante do PSOE-ANAC, a implementação do SGSO é requerida dos seguintes PSAC:

I. Aeroclubes, escolas de aviação civil e centros de treinamento de aviação

civil que estejam expostos a riscos à segurança operacional durante a prestação de seus serviços, certificados, respectivamente, segundo o RBHA 140, o RBHA 141 (ou regulamentos que vierem a substituí-los) e o RBAC 142;

II. Operadores regidos pelos RBAC 121 e RBAC 135 detentores de Certificado de Empresa de Transporte Aéreo segundo o RBAC 119;

III. Operadores aeroagrícolas, regidos pelo RBAC 137;

IV. Detentores de Certificado de Manutenção de Produtos Aeronáuticos emitidos segundo o RBAC 145 que prestem serviços aos PSAC apresentados nos incisos I, II ou III deste artigo;

V. Organizações responsáveis pelo projeto ou fabricação de aeronaves, certificadas segundo o RBAC 21;

VI. Aeródromos civis públicos sujeitos à aplicabilidade do RBAC 139; e

VII. Outros PSAC cuja aplicabilidade do SGSO seja definida como necessária pela Diretoria. **(grifo nosso)**

2.29. Além disso, a área apontou baixa conformidade aos requisitos do SGSO por operadores de aeródromos atualmente na Classe I-B, ou Classe I (RBAC nº 135 agendado ou RBAC nº 121) segundo proposta, evidenciando baixa capacidade de gestão dos riscos.

2.30. A proposta da área para fechar a lacuna normativa e de implementação do gerenciamento da segurança operacional é a criação de três institutos distintos, a depender da aplicabilidade definida para o aeródromo: i) Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional (SGSO), que abrange todos os

componentes e elementos preconizados pelo Anexo 19 da OACI, aplicados somente no contexto da certificação; ii) Plano de Gerenciamento da Segurança Operacional (PGSO), cabível aos aeródromos desobrigados a possuir SGSO; e iii) Gerenciamento de aspectos críticos de segurança operacional, criado com o intuito de para atender grupo de regulados com baixa expertise técnica e por se ter constatado em fiscalizações realizadas pela área técnica pouco conhecimento sobre segurança operacional.

2.31. Destaco aqui apenas que a proposta de emenda ao RBAC nº 139, mencionada pela área técnica como referência para harmonização da presente proposta de emenda ao RBAC nº 153, está em fase de análise das sugestões recebidas na consulta pública nº 21/2021. Desse modo, a depender da deliberação final da Diretoria Colegiada sobre o RBAC nº 139, a área técnica deve avaliar a necessidade de eventual ajuste na proposta de emenda ao RBAC nº 153.

Transladação de dispositivos do RBAC para IS

2.32. No processo de desenvolvimento da proposta dos atos normativos que compõe o arcabouço da operação de aeródromos, a área técnica concluiu pela necessidade de enxugar os dispositivos no RBAC nº 153, pautando-se pela regulação baseada em risco e desempenho esperado, vindo a transladar disposições para as Instruções Suplementares, como forma de cumprimento e indicação de boas práticas aos regulados.

2.33. A Resolução nº 30, de 21 de maio de 2008, institui o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil - RBAC e a Instrução Suplementar - IS, e estabelece critérios para a elaboração:

Art. 1º Fica instituído o **Regulamento Brasileiro da Aviação Civil** – RBAC, **norma de caráter geral e abstrato** com efeito externo ou externo e interno, visando estabelecer requisitos destinados à aviação civil brasileira.

Art. 2º O **RBAC abrangerá as normas e procedimentos recomendados pela Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, contidos nos Anexos à Convenção sobre Aviação Civil Internacional** e aplicáveis às matérias de competência da ANAC, em face do Decreto nº. 21.713, de 27 de agosto de 1946, e do art. 8º, inciso IV, da Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005.

...

Art. 14. Fica instituída a **Instrução Suplementar** - IS, **norma suplementar de caráter geral** editada pelo Superintendente da área competente, **objetivando esclarecer, detalhar e orientar a aplicação de requisito previsto em RBAC.**

§ 1º O administrado que pretenda, para qualquer finalidade, demonstrar o cumprimento de requisito previsto em RBAC, poderá:

I - adotar os meios e procedimentos previamente especificados em IS; ou

II - apresentar meio ou procedimento alternativo devidamente justificado, exigindo-se, nesse caso, a análise e concordância expressa do órgão competente da ANAC

§ 2º O meio ou procedimento alternativo mencionado no § 1º deste artigo deve garantir nível de segurança igual ou superior ao estabelecido pelo requisito aplicável ou concretizar o objetivo do procedimento normalizado em IS.

§3º A **IS não pode criar novos requisitos** ou contrariar requisitos estabelecidos em RBAC ou outro ato normativo. **(grifo nosso)**

2.34. Assim, fica claro que o conteúdo textual do RBAC deve cobrir os padrões e práticas recomendadas (SARPs) da OACI, constantes dos Anexos à Convenção de Chicago. São provisões de alto nível e mais estáveis, aprovadas por Resolução da Diretoria, que trazem especificação para características físicas, configuração, material, desempenho, pessoal ou procedimento, cuja aplicação uniforme é reconhecida como necessária para a segurança ou regularidade da navegação aérea internacional, no caso dos padrões, ou ainda a eficiência da navegação aérea internacional, pelas recomendações.

2.35. Quanto à IS, ainda que definida como “norma”, tem o propósito de facilitar o cumprimento de requisitos previstos em RBAC, indicando formas concretas expressamente aceitas pela ANAC para a consecução dos fins pretendidos com as disposições dos regulamentos. Tem uma natureza mais dinâmica, com rito de elaboração e aprovação no âmbito das Superintendências, devendo ser capaz de acompanhar os avanços tecnológicos do setor.

2.36. Na proposta em apreciação, a SIA entende ter adequado as previsões do RBAC nº 153 aos comandos da Resolução nº 30, de 21 de maio de 2008, bem como ter proporcionado os elementos necessários e suficientes para orientação quanto à forma preferencial de cumprimento do regulamento, por meio das Instruções Suplementares que compõe o tema, mas sem vincular o ente regulado à uma necessária adoção. Vejo, neste aspecto, alinhamento com o projeto estratégico de Regulação Responsiva, na medida em que converge para um modelo de regulação menos prescritivo.

Fiscalização

2.37. Conforme as Diretrizes para a Qualidade Regulatória, aprovadas pela Portaria nº 3.092, de 6 de setembro de 2017, a ANAC deve planejar as ações de fiscalização de forma coordenada, priorizando as atividades que possuam maior exposição ao risco e que configurem maior assimetria de informação às pessoas impactadas pelas operações. Para tanto, deve empregar diversas estratégias, das quais destaco:

Planejamento da Fiscalização - Estratégias

5. Na alocação de recursos de fiscalização, levar em consideração, ao menos, os seguintes critérios:

a. o número de vidas humanas expostas às operações realizadas pelo ente regulado, conforme a seguinte ordem de potencial impacto sobre

i. passageiros em transporte aéreo público;

ii. terceiros não envolvidos, porém potencialmente impactados pelas operações aéreas;

iii. passageiros de serviços aéreos privados;

iv. agentes dos entes regulados envolvidos diretamente nas operações aéreas.

...

c. a quantidade prevista das operações, caracterizando o nível de exposição ao risco.

2.38. Na AIR do presente tema (SEI 5888302), a área técnica prevê “identificar os aeródromos que estejam com risco acima do desejável e adotando as providências administrativas preventivas e/ou sancionatórias indicadas no Regulamento, sem prejuízo de eventual adoção das providências administrativas acautelatórias para evitar risco iminente à segurança de voo, à integridade física de pessoas, à coletividade, à ordem pública, à continuidade dos serviços prestados ou ao interesse público”.

2.39. Ao mesmo tempo, a área reconhece que a proposta de emenda ao regulamento levará a um “aumento das atividades de regulação e fiscalização”, sendo, contudo, uma “ótima oportunidade para rever procedimentos e regras com vistas a reduzir sua carga administrativa”. Especificamente quanto aos aeródromos de uso privativo, que passarão a integrar a aplicabilidade do regulamento, “a fiscalização se dará conforme programa de vigilância continuada definido pela GTPI ou mediante denúncia”.

2.40. Nesse contexto, chamo a atenção para o Plano de Gestão Anual (PGA) – 2022 da ANAC, que contempla ações, resultados e metas relacionados aos processos finalísticos e de gestão, conforme disposto na Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Como mecanismo de gestão dos recursos orçamentários e do alcance das metas institucionais da Agência, o PGA prevê as metas de fiscalização, a estimativa de recursos e o cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários para o alcance das metas estabelecidas. Dessa forma, entendo que para a deliberação final da matéria, antes da entrada em vigor da emenda ao regulamento, a área técnica deverá apresentar a este Colegiado uma atualização dos impactos no empenho de recursos humanos, materiais e financeiros, em relação às estimativas anteriores, além dos riscos para o alcance das metas já estabelecidas.

2.41. Em outro aspecto, na execução das atividades de fiscalização, trago à consideração o Compêndio dos Elementos de Fiscalização (CEF). No encaminhamento do processo, a SIA informou que em função do elevado número de ajustes no regulamento e instruções suplementares correlatas, o compêndio será elaborado e juntado aos autos após a realização da consulta pública, em tempo hábil para apreciação final da matéria por este Colegiado. De fato, o parágrafo único do art. 25 da Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020, faculta às unidades organizacionais o desenvolvimento da minuta de CEF no estágio de análise das contribuições colhidas durante a consulta pública.

2.42. Considerando que os Elementos de Fiscalização (EF) compuseram produto central no

projeto setorial da SIA para tratar do gerenciamento de risco de segurança operacional, com foco na fiscalização baseada em risco, é importante que o CEF seja elaborado segundo uma modelagem regulatória de caráter responsivo, cujo enfoque esteja em incentivos e persuasão, em detrimento de uma modelagem eminentemente punitiva².

2.43. Quanto às sanções previstas no regulamento, a área técnica aduz acerca das melhorias implementadas no Apêndice B do RBAC nº 153, com os valores de multa aplicáveis às infrações, visando facilitar o juízo de adequação entre a criticidade do requisito e a proporcionalidade da sanção prevista. Um dos objetivos práticos seria de 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.

2.44. Para tanto, a área partiu dos valores atualmente previstos para valores de multa dos aeródromos Classe IV, mantidos inalterados, procedendo-se aos ajustes necessários para as classes inferiores e conforme avaliação de criticidade de cada requisito. Os patamares de valores foram modificados, buscando prestigiar a proporcionalidade da sanção em face do potencial impacto da irregularidade na segurança operacional do aeródromo, além da congruência com os valores previstos nos demais normativos para infrações congêneres.

2.45. Para a nova classe de aeródromos de uso privativo, introduzida no regulamento, foi utilizado o mesmo racional de proporção de valores entre classes, adotando a mesma redução entre as Classes II e I (50%), chegando a um percentual para a classe “uso privativo” que equivale a 7,5% do valor-base (Classe IV). A área justifica essa redução “por se tratar de um regulado que atua por sua conta e risco, não havendo parte a ser tutelada pelo órgão regulador, ao contrário do que se verifica nas operações de uso público classificadas como Classe I”. A questão do uso da expressão “conta e risco” já foi tratada no presente voto.

2.46. Por fim, quanto à forma detalhada e tentativamente exaustiva de previsão das sanções de multa, no Apêndice B do RBAC nº 153, ainda que a área técnica apresente argumentos para defender a finalidade legítima de privilegiar a publicidade e a pacificação de entendimentos nas instâncias decisórias, entendo que a fiscalização deveria focar mais no atingimento do desempenho esperado pelos regulados (metas) do que no descumprimento pontual de cada requisito (norma)³.

Participação social e apoio ao processo decisório

2.47. Quanto aos instrumentos de participação social e de apoio ao processo decisório da Diretoria Colegiada da ANAC, entendo que a duração mínima de 45 (quarenta e cinco) dias, disposta no art. 32 da Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020, poderia ser insuficiente para a adequada leitura, reflexão e contribuição dos agentes econômicos ou usuários dos serviços aéreos interessados, consideradas a inovação, a complexidade e a repercussão do tema. Assim, proponho a realização de consulta pública pelo período de 60 (sessenta) dias e **recomendo à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária** uma ampla e transparente divulgação das alterações normativas, sob a coordenação da Assessoria de Comunicação Social – ASCOM, especialmente para alcançar o novo público a que se destina, em função da ampliação da aplicabilidade do regulamento, com a realização de webinários sobre os temas propostos.

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 realização de consulta pública, pelo período de 60 (sessenta) dias, sobre a proposta de 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 – SIA (SEI 6576885), bem como sobre a criação e revisão das Instruções Suplementares – IS que compõem o conjunto normativo do tema (SEI 6576958).

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

[1] <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/regulados/aerodromos/lista-de-aerodromos-cadastrados>. Consulta em 07/03/2022.

[2] Projeto Regulação Responsiva. Termo de Execução Descentralizada ANAC/UNB/s/nº2020 (processo ANAC nº 00058.019955/2020-27). “Pesquisa e Inovação Acadêmica sobre Regulação Responsiva no Setor Aéreo Brasileiro”. Relatório da Meta: 8 - Estudo sobre correspondência entre modelos regulatórios apoiados em incentivos, em especial a regulação responsiva, e os princípios jurídico constitucionais e a fiscalização regulatória da ANAC. (p. 12).

[3] Ibidem. (p. 40).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 23/03/2022, às 10:48, 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 **6971427** e o código CRC **2F47A46F**.

SEI nº 6971427