



NOTA TÉCNICA Nº 4/2024/DIR-RBC

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de proposta de Resolução visando definir diretrizes para promoção contínua da segurança, da eficiência e da sustentabilidade da infraestrutura aeroportuária brasileira, por meio da modernização e da atualização de equipamentos e procedimentos.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Decreto nº 6.780, de 18/02/2009 - Política Nacional de Aviação Civil (PNAC);
- 2.2. Lei Federal nº 11.182, de 27/09/2005 - Lei de Criação da ANAC;
- 2.3. Resolução ANAC nº 499, de 12/12/2018 - Programa de Segurança contra Atos de Interferência Ilícita da Agência Nacional de Aviação Civil (PAVSEC - ANAC); e
- 2.4. Projeto Prioritário "Aeroportos + Seguros", incluído no Portfólio de Iniciativas Estratégicas da Agência por meio da Portaria ANAC nº 13.938/2024.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

- 3.1. Diante dos fatos relacionados à prisão de duas passageiras inocentes por tráfico de drogas, em virtude de troca de mala ocorrida no Aeroporto de Guarulhos em março de 2023¹, ficou caracterizada a necessidade de atuação dos órgãos competentes na melhoria dos aspectos relacionados à segurança nos aeroportos brasileiros.
- 3.2. Neste sentido, foi anunciado pelo governo federal, em 21/06/2023 o Programa Aeroportos + Seguros, contemplando medidas² relacionadas a inspeção de bagagens nas esteiras, novos equipamentos de raio-x e detectores de líquidos e explosivos.
- 3.3. Em vista disso, e considerando-se a inclusão do tema no escopo do Projeto Prioritário de mesmo nome, a presente proposta formaliza o estabelecimento de diretrizes para modernização de tecnologias, métodos e processos empregados nos aeroportos brasileiros.

4. ANÁLISE

Importância das concessões para a evolução da infraestrutura aeroportuária

- 4.1. O setor aeroportuário passou por transformações significativas nos últimos anos. A provisão da infraestrutura de aviação civil deixou de ser feita por uma empresa estatal, virtualmente monopolista e intimamente ligada aos demais órgãos do Estado, para ocorrer por meio de um modelo de gestão privada, com clara separação entre provedores, reguladores e formuladores de política pública, convergindo para as recomendações de melhores práticas da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI).
- 4.2. O modelo de concessões adotado no Brasil em 2011 vem passando por aprimoramentos constantes a cada etapa, com o objetivo de atrair investimentos para ampliar e aperfeiçoar a infraestrutura aeroportuária brasileira e, conseqüentemente, promover melhorias no atendimento aos usuários do transporte aéreo no Brasil. Os níveis de qualidade dos serviços determinados para esses aeroportos, baseados em padrões internacionais, estão previstos nos contratos de concessão, que são geridos e fiscalizados pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).
- 4.3. Nas quatro primeiras rodadas de concessão, os aeroportos foram concedidos individualmente e, a partir da 5ª Rodada, as concessões foram realizadas por meio de blocos regionais.
- 4.4. Em 2010, treze dos vinte principais aeroportos brasileiros enfrentavam restrições operacionais em função de deficiências em capacidades de pátio de aeronaves e/ou de terminal de passageiros. Operados

majoritariamente pelo Estado, por meio da Infraero, eles enfrentavam dificuldades na destinação e execução dos investimentos necessários para ampliação da infraestrutura existente, diante do aumento da demanda gerado pela perspectiva de crescimento do PIB e a realização de grandes eventos mundiais no Brasil, como a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016).

4.5. O desafio de realizar vultosos investimentos de curto e médio prazo, somado às restrições fiscais do poder público e à possibilidade de ganho de eficiência com o setor privado, motivaram o início do processo de concessão dos aeroportos no país.

4.6. O transporte aéreo é um componente importante da matriz de movimentação de passageiros e cargas no Brasil, gerando investimentos para viabilizar a integração nacional e o fluxo comercial e turístico, interno e externo.

4.7. Com a realização das concessões para ampliação, manutenção e exploração dos aeroportos licitados, o setor da aviação civil brasileira passou por intensivos investimentos e pode ser considerado um caso de sucesso, mas é preciso evoluir mais.

4.8. Nos Contratos de Concessão firmados com a União na atualidade, há o Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), que detalha e especifica o objeto da concessão, delimita os Complexos Aeroportuários, prevê as especificações mínimas requeridas para os terminais de passageiros, investimentos iniciais para melhoria da infraestrutura, as obrigações relativas ao Plano de Gestão da Infraestrutura, estabelece o nível de serviço por meio dos Parâmetros Mínimos de Dimensionamento, delimita os Indicadores de Qualidade do Serviço, prevê a metodologia de definição do Fator Q e estabelece os planos para a continuidade do funcionamento adequado dos aeroportos em situações específicas. O PEA indica o direcionamento dos **investimentos obrigatórios** esperados para o horizonte temporal das concessões aeroportuárias.

4.9. Com base nas obrigações elencadas no PEA, os operadores aeroportuários respondem a incentivos claros, majoritariamente relacionados aos seus contratos de concessão. Porém, em alguns casos, como em certos investimentos relacionados a equipamentos de *security*, não houve a definição de requisitos prescritivos nos contratos concessão firmados, **não havendo então uma obrigação concreta para o operador de se acompanhar a evolução tecnológica, em especial na mesma evolução das ameaças.**

4.10. Nota-se, por exemplo, que desde 2016 já era prevista a possibilidade da utilização de equipamentos de *bodyscan* como medida de segurança, mas estes equipamentos ainda não foram empregados em nenhum aeroporto brasileiro. Contrastando-se com a experiência internacional, um estudo de 2010 publicado pela União Europeia já identificava, 14 anos atrás, uma tendência de utilização de tais equipamentos ao redor do mundo, conforme extrato³:

Atualmente estão para serem instalados scâneres de segurança nos aeroportos do mundo inteiro. Os EUA já instalaram cerca de 200 scâneres de segurança, como instrumento secundário de rastreamento, em 41 aeroportos. Em 2010 e 2011 serão instaladas novas unidades. **Até 2014, os EUA prevêem a aquisição e instalação de 1800 scâneres de segurança**, de modo a poderem introduzi-los gradualmente, como método primário, e não secundário, de rastreamento, ou apenas para efeitos da resolução de situações de alarme.

O Canadá instalou 15 aparelhos até à data. Em 2011, está prevista a instalação de um total de 44 scâneres de segurança. A Rússia utiliza, desde 2008, scâneres de segurança nos aeroportos e continuará a fazê-lo, de forma mais generalizada, no futuro. O Governo australiano declarou, em Fevereiro de 2010, a sua intenção de introduzir scâneres de segurança nos aeroportos a partir do próximo ano.

Outros países ponderam a instalação de scâneres de segurança: o Japão, por exemplo, tenciona introduzir aparelhos à base de sistemas activos e passivos de ondas milimétricas. Além disso, prevê-se a instalação de scâneres de segurança na Nigéria, Índia, África do Sul e Quênia. Outros países interessados nesta tecnologia são a China (incluindo Hong Kong) e a Coreia do Sul. (Transcrito como no original com grifo nosso)

4.11. A evolução contínua dos equipamentos operacionais e de segurança se torna necessária na atualidade para a melhor utilização dos aeroportos, de forma a corresponder às expectativas da sociedade e do país como um todo. Dessa forma, não se pode esperar por novas rodadas de concessões, em anos vindouros, na expectativa de serem prescritos equipamentos que já são adequados ao contexto atual.

4.12. Neste contexto, a ANAC instituiu o **Projeto Prioritário Aeroportos + Seguros**, que propõe a presente Diretriz, fundada no interesse público de aprimorar a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, elevar os níveis de segurança operacional, aperfeiçoar a experiência dos serviços prestados à sociedade e aprimorar a capacidade aeroportuária por meio da modernização tecnológica, de equipamentos e de procedimentos.

Importância da atualização tecnológica e constante evolução dos equipamentos aeroportuários

4.13. Globalmente, o setor de aviação civil tem experimentado rápidas transformações, marcadas pelo avanço tecnológico e pela necessidade de atender a padrões internacionais de segurança e eficiência operacional. O Brasil, como um dos maiores mercados de aviação civil do mundo, deve alinhar-se a essas tendências, adotando práticas e tecnologias que permitam otimizar o uso da infraestrutura existente, aumentar a capacidade operacional dos aeroportos e evoluir continuamente no aspecto da segurança contra atos de interferência ilícita.

4.14. É fato notório que contamos com uma evolução acelerada das ameaças às infraestruturas aeroportuárias e aeronáuticas nos últimos anos, e precisamos tomar medidas para que as nossas práticas, procedimentos e nossas tecnologias em equipamentos de *security* nos aeroportos brasileiros sejam atualizados.

4.15. A Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (AVSEC) está inserida na rotina das organizações de aviação e possui um objetivo importante e desafiador: garantir a segurança de pessoas e de infraestruturas críticas em um ambiente onde trafegam milhares de pessoas diariamente. Para atender aos objetivos da segurança, além do conhecimento técnico necessário, os profissionais devem possuir conhecimento e experiência de gestão.

4.16. As ações que visam garantir a AVSEC geralmente visam identificar, gerenciar e mitigar os riscos relacionados a atos de interferência ilícita de maneira consistente, interventiva e sempre proativa, capaz de mitigar as constantes ameaças existentes no setor, sem perder o foco de promover continuamente a experiência do usuário nas operações. E isso exige modernização tecnológica, de equipamentos e de procedimentos aeroportuários.

4.17. Podemos citar como exemplo de ameaças relevantes o recente caso das brasileiras detidas na Alemanha em 2023, após terem a etiqueta de suas malas trocadas por criminosos no Aeroporto de Guarulhos/SP, para envio de drogas para o país estrangeiro. Tal evento causou uma onda de preocupação em pessoas com viagens programadas. Esse caso se tornou particularmente notório por conta das drogas, mas um ponto relevante é que as passageiras também perderam suas bagagens, com todos os seus itens pessoais. Quais seriam os equipamentos, práticas e procedimentos necessários para evitar este tipo de ocorrência? Este é um exemplo que sublinha a necessidade urgente de aprimoramento contínuo dos sistemas de segurança aeroportuária no Brasil.

4.18. Cabe ressaltar que, no caso específico do Aeroporto Internacional de Guarulhos, parte da modernização da infraestrutura do aeroporto pode ser contemplada em outras iniciativas da Agência, especialmente no que se refere ao processo de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A depender dos resultados dos estudos, negociações e ações direcionados ao aeroporto sobre tecnologias, práticas e procedimentos, eventuais frustrações ou ações complementares desta Diretriz poderão ser aplicadas.

4.19. Outro exemplo de tema que precisa ser enfrentado na atualidade é a demanda de modernização dos mecanismos de controle migratório nas operações internacionais brasileiras, diante da crescente ameaça de terrorismo e aumento de fraudes no mundo. Embora o Brasil tenha realizado investimentos significativos na modernização de seus aeroportos na última década, os sistemas de controle migratório precisam evoluir com a implementação e adoção de novas tecnologias de biometria que possam garantir segurança e eficácia na atividade e atender a crescente demanda por voos internacionais. É sabido que há no mercado mundial tecnologias mais avançadas que são capazes de aproveitar os dados biométricos dos passaportes nacionais e internacionais para o processamento de passageiros, tornando-o mais eficientes na redução de fraudes ou de atrasos de voo e trazendo significativa melhora na experiência dos viajantes e melhor performance para os aeroportos.

4.20. Também precisamos encontrar soluções mais práticas e modernas para os eventos de excursão de pista, que ocorrem quando a aeronave sai da superfície da pista do aeródromo durante a operação de pouso ou decolagem. Esta ocorrência pode ser de duas maneiras: *veer off* (saída lateral) ou *overrun* (saída no final de pista). São ocorrências significativas capazes de impactar as operações de um terminal ou de todo aeroporto num período considerável de tempo. Nesse contexto, pode ser considerada a necessidade dos aeroportos brasileiros possuírem Recovery Kits ou outra tecnologia equivalente para remoção da aeronave acidentada no menor tempo possível.

4.21. Outro desafio da atualidade é o incremento da eficiência do embarque e do desembarque do passageiro, envolvendo melhorias nas estruturas do processamento de bagagens nos aeroportos brasileiros de maior movimento, para que o processamento seja mais rápido e inteligente, melhorando a experiência do usuário.

4.22. Diante desses exemplos de desafios, alinhados com o aperfeiçoamento dos processos de credenciamentos de profissionais AVSEC, já é possível notar a premente necessidade de o Brasil acompanhar o avanço mundial do mercado da aviação civil e adotar medidas concretas que elevem os níveis de segurança, como a adoção de tecnologias e procedimentos mais modernos, aptos a enfrentar a constante evolução das ameaças nos aeroportos.

4.23. Ademais, é inegável que os investimentos concretos em equipamentos e tecnologias voltados para a segurança operacional (*safety*) realmente se materializaram bastante com as concessões públicas, conforme reatado acima. Tais investimentos foram substancialmente impulsionados pelo lançamento do programa de concessões federais, especificamente concretizados nos investimentos previstos de maneira prescritiva no Programa de Exploração Aeroportuária (PEA). Esses investimentos incluíram desde a modernização de sistemas de navegação aérea até a aquisição de equipamentos avançados para monitoramento e controle de segurança, refletindo um compromisso claro com a melhoria contínua da infraestrutura aeroportuária nacional. Porém, com o decorrer do tempo, estão surgindo desafios de segurança operacional (*safety*) e de facilitação que eventualmente não foram dimensionados na fase de concessão e que precisam ser enfrentados com adequações e melhorias na infraestrutura aeroportuária no âmbito da presente diretriz.

4.24. Ademais, apesar do comprometimento das concessionárias com o desenvolvimento da infraestrutura, não se pode perder de vista que elas possuem fim lucrativo, o que em certos casos enseja uma equação para minimizar os investimentos e maximizar o retorno financeiro aos seus acionistas. Essa abordagem, embora legalmente justificável, pode comprometer a qualidade e a eficiência da infraestrutura aeroportuária.

4.25. Além disso, a implementação de melhorias na infraestrutura por meio de incentivos regulatórios apresenta-se como um desafio significativo. Embora tais incentivos estejam em conformidade com as diretrizes institucionais atualmente vigentes, a história mostra que a comunicação clara das expectativas, como exemplificado pelo PEA, está intimamente relacionada à execução efetiva das melhorias nos aeroportos. Isso indica que, para que os investimentos sejam realmente eficazes, é crucial que as diretrizes regulatórias sejam não apenas claras, mas também imperativas e, por vezes, prescritivas. Nesta linha de imperatividade, pode vir a ser conduzida esta Diretriz.

4.26. Por outro lado, é crucial reconhecer a constante evolução das ameaças à segurança da aviação civil (AVSEC), que frequentemente superam a velocidade de atualização dos equipamentos AVSEC disponíveis nos aeroportos brasileiros. Essa evolução inclui uma crescente sofisticação nas técnicas utilizadas por agentes mal-intencionados, que se adaptam rapidamente às medidas de segurança implementadas.

4.27. A questão que se coloca, portanto, é a conveniência e a oportunidade de se criar um programa com diretriz de modernização dos equipamentos e práticas de segurança operacional (*safety*) e contra ato de interferência ilícita (AVSEC), além da promoção da facilitação do transporte aéreo brasileiro. Como mencionado anteriormente, casos paradigmáticos continuam a ocorrer e a exigir tratamento pelas autoridades brasileiras, cotidianamente.

4.28. Portanto, é entendimento desta Agência que existe uma necessidade premente de fornecer uma resposta concreta à sociedade, destinada a reduzir a discrepância entre o avanço das ameaças nos aeroportos e a obsolescência dos equipamentos atualmente em uso. Além disso, conforme mencionado, os operadores aeroportuários tendem a gerenciar esses equipamentos para atender apenas aos requisitos mínimos regulamentares, o que pode não ser suficiente diante das ameaças em constante evolução, principalmente contra atos de interferência ilícita. A criação de um programa com a diretriz de modernização se apresenta como uma medida indispensável para aprimorar a segurança e a eficiência das operações aeroportuárias, alinhando os interesses dos operadores com as expectativas de segurança e eficiência exigidas pela sociedade.

Do interesse público no Programa

4.29. O Governo Federal estabeleceu a **Política Nacional de Aviação Civil (PNAC)**, aprovada pelo Decreto nº 6.780, de 18/02/2009, que elenca um conjunto de diretrizes e estratégias que norteiam o planejamento das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da aviação civil brasileira e estabelece os objetivos permanentes e ações estratégicas de segurança (operacional e contra atos de interferência ilícita), de proteção ao consumidor e ao meio ambiente, de eficiência das operações e de desenvolvimento da aviação civil.

4.30. O principal propósito da PNAC é assegurar à sociedade brasileira o desenvolvimento de sistema de aviação civil amplo, seguro, eficiente, econômico, moderno, concorrencial, compatível com a

sustentabilidade ambiental, integrado às demais modalidades de transporte e alicerçado na capacidade produtiva e de prestação de serviços nos âmbitos nacional, sul-americano e mundial.

4.31. Cabe destacar ainda que a aviação civil é fator de integração e desenvolvimento nacional. Um dos propósitos da PNAC é, pois, caracterizar a importância do desenvolvimento e aumento da disponibilidade de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária civil, com vistas a aumentar a oferta de serviços de transporte aéreo. Tal condição permitirá ampliação da disponibilidade de serviços, possibilitando, dessa maneira, aumento do bem-estar da sociedade brasileira, bem como maior integração do País no contexto internacional, em face da excepcional importância da aviação para as atividades sociais e econômicas modernas.

4.32. Denota-se desta Política Pública que a aviação civil é um pilar fundamental para o desenvolvimento econômico, a integração territorial e o fomento do turismo no Brasil. Em um cenário de crescente demanda pelo transporte aéreo, impulsionado pela liberalização do setor e pelo aumento da concorrência, a modernização da infraestrutura aeroportuária emerge como um requisito essencial para sustentar o crescimento do setor, garantir a segurança operacional e melhorar a experiência dos usuários.

4.33. Sendo assim, a modernização das tecnologias, dos procedimentos e de equipamentos de operação e segurança nos aeroportos do Brasil se tornou providência essencial para o desenvolvimento do mercado de aviação civil brasileiro para atingir os seguintes objetivos:

- **Aumentar a Segurança Contra Atos de Interferência Ilícita (*security*):** A adoção contínua de práticas, procedimentos e tecnologias avançadas em sistemas mais modernos de inspeção de passageiros, funcionários e cargas serve para aumentar a segurança da aviação civil aeroportuária brasileira contra atos de interferência ilícita, observando-se o tipo e nível de ameaça existente e os critérios de facilitação desejáveis.
- **Promover a Segurança Operacional (*safety*):** A segurança da aviação civil é a espinha dorsal do setor aéreo. A modernização dos equipamentos aeroportuários se torna essencial para mitigar riscos operacionais, prevenir acidentes e garantir a integridade de passageiros, tripulações e cargas. Equipamentos modernos de navegação, comunicação e monitoramento permitem um controle mais preciso das operações aéreas, minimizando a margem para erros e aumentando a eficácia das respostas a emergências. Além disso, a adoção de novas tecnologias eleva os padrões de segurança, colocando os aeroportos em conformidade com as rigorosas normas internacionais impostas pela Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).
- **Melhorar a Capacidade e a Eficiência Operacional:** A eficiência operacional e a capacidade aeroportuária estão diretamente ligadas à qualidade e à modernidade dos equipamentos disponíveis. A modernização facilita a gestão do tráfego aéreo, otimiza o processamento de passageiros e bagagens e maximiza a utilização de pistas e terminais. Isso não apenas melhora a experiência dos usuários, reduzindo tempos de espera e atrasos, mas também aumenta a capacidade dos aeroportos de manejar um número maior de voos e passageiros, crucial para atender ao crescimento previsto da demanda por viagens aéreas. Ou seja, equipamentos modernos aumentam a capacidade de processamento de aeronaves, facilitam o transporte de passageiros e cargas, reduzem os tempos de espera e minimizam os atrasos, contribuindo para a pontualidade dos voos e a satisfação dos usuários.
- **Promover a Sustentabilidade:** A aviação é frequentemente criticada por seu impacto ambiental, especialmente em relação às emissões de carbono. A modernização dos equipamentos aeroportuários abre caminho para a adoção de tecnologias mais limpas e eficientes e contribui para a redução das emissões de gases de efeito estufa e o consumo de recursos, alinhando o setor de aviação às metas de sustentabilidade ambiental.
- **Estimular a Competitividade e o Desenvolvimento Econômico do Setor:** Aeroportos modernos e eficientes são fundamentais para a atração de investimentos, o estímulo ao turismo e o suporte ao comércio internacional. Eles funcionam como portões de entrada para negócios e turistas, influenciando diretamente na decisão de empresas aéreas em abrir novas rotas e de turistas em escolher destinos. A modernização aeroportuária, portanto, não apenas melhora a competitividade dos aeroportos no cenário internacional, mas também impulsiona o desenvolvimento econômico local e nacional, criando empregos, fomentando o comércio e incentivando o turismo. Assim, é possível concluir que um ambiente aeroportuário modernizado e eficiente atrai mais operadores e incentiva a competição, levando à redução de custos e à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos.
- **Promover a Facilitação e Inovação:** Os aeroportos são infraestruturas bastante complexas e cada vez mais exigentes por tecnologias e práticas que atendam não só os níveis mundialmente aceitáveis de segurança, mas também a excelência da experiência de passageiros e fornecedores, motores do

crescimento e otimização do mercado da aviação civil. Facilitar medidas e procedimentos que tornem os fluxos de passageiros e cargas nos aeroportos mais eficientes é uma necessidade e envolve ações de inovação, considerando as recentes demandas por tecnologia aplicada, os desafios contemporâneos e as futuras necessidades para a melhoria da eficiência e da efetividade de inspeção de fronteira e outros processos de controle em aeroportos.

4.34. Esses objetivos de modernização e de crescimento econômico da Política Pública justificam a necessidade da modernização dos aeroportos brasileiros. Cabe à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) atuar para que os propósitos, as premissas e os objetivos da PNAC sejam implementados de forma contínua.

4.35. Em outra frente, *foi criado* do Projeto Prioritário "Aeroportos + Seguros", incluído no Portfólio de Iniciativas Estratégicas da Agência por meio da Portaria ANAC nº 13.938/2024, (anexo).

4.36. A Lei Federal nº 11.182 de 27/09/2005 (Lei de Criação da ANAC) elege a Agência Nacional de Aviação Civil a autoridade de aviação civil brasileira competente para adotar todas medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e o fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País.

4.37. Esta Lei também confere à ANAC o poder de atuar com independência para regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e cargas e as demais atividades de aviação civil (art. 8º, inciso X, da referida Lei).

4.38. Como órgão regulador, a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) é uma autarquia de natureza especial, caracterizada por independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subordinação hierárquica a outros órgãos da estrutura de Governo e mandato fixo de seus dirigentes. Tais características têm por finalidade conferir à Agência a isenção e a independência necessárias para que sua atuação seja pautada pelo caráter técnico, evitando-se descontinuidades e instabilidade regulatória.

4.39. É sabido que as **diretrizes regulatórias da ANAC na atualidade**⁴ tem como objetivo estabelecer um modelo regulatório que permita a sustentabilidade das bases econômicas, sociais e ambientais do setor e promover um ambiente regulatório que possibilite a segurança jurídica para a construção de planos de negócio dos diversos segmentos do setor de transporte aéreo brasileiro.

4.40. A natureza da regulação é dependente da temática regulada pela Agência. As principais temáticas tratadas na ANAC são **safety** (segurança operacional), **security** (AVSEC), regulação econômica de aeroportos e acompanhamento do mercado de transporte aéreo. Os dois primeiros temas são comumente denominados **regulação técnica**, ao passo que os dois últimos, regulação econômica.

4.41. Como regra, a regulação técnica da ANAC visa modelar seu arcabouço técnico-regulatório com base no risco associado às operações e orientado ao desempenho esperado dos entes regulados. Já a regulação econômica visa modelar seu arcabouço econômico-regulatório para promover a concorrência, a fim de ampliar a oferta de serviços do setor.

4.42. Algumas estratégias principais dessas diretrizes regulatórias da ANAC são muito relevantes para:

- Desenvolver **mecanismos de planejamento** em todos os tipos de atividade regulatória que estimulem o adequado e consciente comportamento dos entes regulados do setor, a fim de promover a segurança das operações e a qualidade do serviço prestado à sociedade.
- Adotar mecanismos mais eficientes de participação social e de divulgação das ações planejadas em todos os tipos de atividade regulatória, de modo a **zelar pelo interesse público** e a criar um ambiente regulatório previsível, capaz de proporcionar maior segurança às decisões regulatórias da Agência e às ações do mercado.
- Estabelecer **instrumentos de ação regulatória** que sejam coerentes com o grau de intervenção necessária, que não gerem empecilhos à **evolução tecnológica do setor** e que, respeitados os limites aceitáveis de risco, considerem as peculiaridades dos diversos entes regulados e minimizem as distorções concorrenciais.
- Garantir que a **modelagem de intervenção** nos diferentes tipos de atividade regulatória, aplicados aos diversos segmentos do setor, sejam proporcionais à exposição do risco gerado à sociedade, ao comportamento histórico do segmento e à condição econômica do ente regulado.

4.43. Alinhada com essas diretrizes regulatórias, a moderna cultura responsiva que tomou a agenda da ANAC na atualidade visa o uso adequado de instrumentos de persuasão e penalidades, com foco na cooperação mútua, no diálogo, na confiança, na transparência e no incentivo de conformidade regulatória. Espera-se, com isso, que a regulação da aviação civil se torne mais efetiva, com resultados positivos para o ambiente regulado e para a sociedade. Com a iniciativa, a Agência busca também estimular a adoção de intervenções menos prescritivas para temas de menor risco por exemplo, o uso de selos, premiações e de soluções consensuais.

4.44. Porém, essas diretrizes regulatórias da ANAC de normativos menos prescritivos e interventivos não devem prevalecer quando existem fatores de insegurança que possam colocar o Brasil em posição de risco elevado e passam a exigir ações concretas de intervenção regulatória para promover meios de incentivos à inovação que elevem os níveis de segurança das operações e de facilitação nos aeroportos brasileiros.

4.45. Diretrizes voltadas à modernização dos recursos disponíveis aos aeroportos brasileiros também estão alinhadas à missão da Agência, que é traduzida de forma mais específica no objetivo estratégico de **“Garantir a segurança da aviação civil”**⁵. Este objetivo é descrito no Plano Estratégico da Agência nos seguintes termos:

“É responsabilidade da Agência o desenvolvimento e a implantação de ações que visem **eleva continuamente** os níveis de Segurança Operacional (*Safety*) e de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (*Security*), promovendo e consolidando a cultura de segurança do setor e possibilitando à sociedade o acesso a um transporte aéreo seguro e confiável”. (grifo nosso)

4.46. Percebe-se, do extrato acima, que a elevação contínua dos níveis de segurança nos aeroportos de maior movimento do Brasil é uma diretriz máxima da aviação civil. Assim, a modernização de equipamentos e procedimentos é apresentada na forma da presente proposta como estratégia para consecução deste objetivo. Ou seja, a partir da proposição de um programa com diretriz que indique a necessidade de atualização do aparato utilizado pelos aeroportos contemplados pelo programa na garantia da segurança.

4.47. Além do alinhamento com a Política Nacional da Aviação Civil já mencionada, ressalta-se que a proposta se alinha também às prioridades definidas pela Organização Internacional da Aviação Civil (OACI) no **Plano Global de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (GASeP)**, sendo este um dos resultados prioritários elencados no referido plano conforme descrito abaixo em tradução livre:

“Aprimorar recursos tecnológicos e promover a inovação. Promover e aplicar melhores soluções tecnológicas e técnicas inovadoras pode proporcionar as ferramentas para aumentar a efetividade da segurança ao mesmo tempo que se garante eficiência operacional”

4.48. Ainda sobre o risco AVSEC, a Resolução ANAC nº 499, de 12 de dezembro de 2018, que aprova o **Programa de Segurança contra Atos de Interferência Ilícita da Agência Nacional de Aviação Civil (PAVSEC - ANAC)**, estabelece, em tempos de normalidade, que:

Art. 33. A ANAC, na atividade de regulamentação, deve considerar o estabelecimento de requisitos prevendo que as entidades reguladas realizem avaliações de risco internas para fins de implementação de medidas e procedimentos de segurança condizentes com os riscos associados às suas operações.

4.49. Assim, a evolução do mercado da aviação civil e o aumento constante das ameaças mundiais exigem atuação proativa e interventiva da ANAC, de forma a mitigar e até evitar ocorrências de segurança operacional, ou mitigar relevantes atos de interferência ilícita nos aeroportos brasileiros. Portanto, uma adequação da infraestrutura e das metodologias empregadas nos aeroportos brasileiros está fundada no interesse público e refletida na diretriz ora proposta.

Da operacionalização

4.50. A Resolução ora proposta define, de forma ampla e abrangente, diretriz para suportar o estabelecimento de outras regulamentações técnicas que definirão os equipamentos e procedimentos que necessitam de atualização, conforme avaliação técnica que embasa tais requisitos.

4.51. Como dito, a implementação desta diretriz será realizada por meio uma regulamentação técnica, prescritivos ou não, editados pela Diretoria ou pelas instâncias competentes em razão da matéria, a partir da reavaliação periódica da adequabilidade dos recursos disponíveis nos aeroportos brasileiros frente às melhores práticas relacionadas à segurança, operação e facilitação e considerando o incremento da segurança, da capacidade operacional e da experiência dos passageiros.

4.52. Justifica-se a definição deste normativo de caráter amplo, diretivo e programático em virtude da necessidade de reavaliação reiterada da adequabilidade dos equipamentos e procedimentos frente às novas

tecnologias disponíveis e ao nível de risco e ameaça a que está sujeita a aviação civil brasileira. Isso posto, a Resolução é colocada em termos gerais, de forma a garantir a flexibilidade para que os itens específicos contemplados sejam definidos à medida que forem identificadas necessidades relacionadas ao escopo do normativo ora proposto.

4.53. Este aspecto geral é relevante também quando se avalia o impacto esperado das diretrizes. Como não são delimitados os equipamentos, a Resolução proposta, por si só, não gera obrigações aos entes regulados, não gerando, portanto, custos relacionados à sua publicação.

4.54. Importante destacar que essas especificidades serão avaliadas inclusive quanto à forma, já que para cada tema deve ser avaliado também qual instrumento mais adequado, podendo tratar-se de revisão de normativo vigente ou da edição de novos atos, respeitadas as competências legais das instâncias.

4.55. Na primeira etapa de implementação, está prevista a edição de normativo para tratar dos equipamentos delimitados no escopo do Projeto Prioritário. Espera-se que ao final desta etapa sejam especificados requisitos mínimos relacionados à modernização dos equipamentos de *bodyscan*, raio-x *dual view* (ou outra tecnologia mais avançada) e ETDs. Além disso, devem ser apresentados quais aeroportos necessitarão se adequar a estes requisitos e em que medida se espera que sejam adotados.

4.56. A publicação por parte da Agência de requisitos prescritivos relacionados a estes equipamentos e àqueles que vierem a ser contemplados pelo programa não constava no escopo dos contratos de concessão vigentes até então. Assim, reajustes contratuais aos aeroportos concedidos contemplados poderão ser necessários. Por isso mesmo, a publicação dos referidos instrumentos normativos técnicos específicos será precedida de análise pormenorizada dos requisitos, acompanhada de avaliação dos impactos e benefícios associados a estes equipamentos, conforme definido no cronograma do projeto. Neste sentido, destaca-se a previsão de realização de Tomada de Subsídios, submetendo-se toda proposta com previsão de impacto ao setor aos meios de participação social estabelecidos pela Agência, bem como a criação de laboratórios envolvendo todos os players impactos pelas inovações tecnológicas;

4.57. Considerando-se que os impactos serão, portanto, avaliados de forma mais precisa quando da definição dos equipamentos específicos abarcados pelo projeto, justifica-se a dispensa de Análise de Impacto Regulatório - AIR no presente momento.

4.58. Esta possibilidade está estabelecida no Decreto 10.411/2022 que prevê, dentre alternativas, que a elaboração de AIR seja dispensada na hipótese de ato normativo considerado de baixo impacto, desde que haja decisão fundamentada da entidade competente. O mesmo Decreto define um ato normativo de baixo impacto nos seguintes termos:

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

- a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;
- b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e
- c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

4.59. Outrossim, considera-se que a Resolução objeto desta proposta enquadra-se na definição supra em virtude de se tratar de mera definição de diretrizes. Nestes termos, tendo em vista que não se sugere o estabelecimento de nenhum requisito adicional a qualquer ente regulado da Agência ou para os usuários do transporte aéreo, considera-se que a Resolução, por si só, pode ser considerada de baixo impacto.

4.60. Sendo este o caso, justifica-se que seja dispensada a elaboração da AIR, justamente pelo fato de que os impactos relacionados à especificação detalhada de tecnologias e processos poderão ser mais bem mensurados por meio de análise técnica específica.

4.61. Além da previsão de participação da sociedade em tais normativos, é importante destacar a atuação das áreas competentes nos temas abrangidos pela presente Resolução. Definiu-se no âmbito do projeto prioritário a delimitação das entregas conforme competências de cada área.

4.62. Assim, a Resolução que orienta e dá as diretrizes do programa de modernização seria estabelecida pela Diretoria Colegiada nos termos da presente proposta. Já a edição de DAVSEC, ou outros instrumentos estabelecidos no âmbito das competências da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária, contaria com as análises realizadas pela equipe, mas seria publicada pela área competente de acordo com suas prerrogativas.

4.63. Quanto à avaliação de reequilíbrio dos contratos de concessão, foi definido que tal entrega não faz parte do escopo do projeto, devendo ser conduzida pela Superintendência de Regulação Econômica de

Aeroportos conforme previsto nos processos da UORG.

4.64. Sendo estas áreas as mais afetadas pelas diretrizes aqui dispostas, cada uma delas conta com representantes como membros do projeto. A proposta também será submetida ao Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária para aprovação do seguimento da Resolução.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

- 5.1. Proposta de Resolução (SEI nº 10075531).
- 5.2. Proposta de Aviso de Consulta Pública (SEI nº 10075573).

6. CONCLUSÃO

6.1. Do exposto, propõe-se a submissão desta Nota Técnica à apreciação do Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária.

6.2. Estando de acordo, sugere-se a proposição de dispensa de Análise de Impacto regulatório e a submissão da Minuta de Resolução anexa ao escrutínio da sociedade, por meio de consulta pública, após a apreciação do feito pelo Diretor Patrocinador e deliberação pelo Colegiado.

¹ [Entenda o caso das brasileiras presas na Alemanha após troca de malas | CNN Brasil](#)

² [Governo Federal lança 'Aeroportos+Seguros' e eleva nível de segurança nos principais terminais brasileiros — Agência Nacional de Aviação Civil \(ANAC\) \(www.gov.br\)](#)

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0311&from=SL>

⁴ <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2017/41-1/anexo-i-diretrizes-para-a-qualidade-regulatoria-da-anac>

⁵ https://www.gov.br/anac/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/arquivos/Plano_20202026.pdf



Documento assinado eletronicamente por **Vera Lucia Rodrigues Espindula, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 12/06/2024, às 18:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nathalia Cardoso Oliveira, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 13/06/2024, às 09:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Fernando de Abreu Pimenta, Assessor**, em 13/06/2024, às 11:07, 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 **10145103** e o código CRC **08765058**.