

FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:	00058.075488/2012-13	Unidade Responsável (Sigla):	GTSG/GFSI/SIA
Assunto do normativo:	Regulamento Brasileiro de Aviação Civil destinado à instrução em segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, com fins de substituir a atual Resolução nº 63, de 26 de novembro de 2010, que aprova o Programa Nacional de Instrução da Aviação Civil (PNIIVSEC).		
Tipo de ato normativo:	() Novo	(X) Revisão	() Adequação Legal, em função do art. 47, I, da Lei da ANAC
Origem da demanda:	(X) Interna (Diretoria, Superintendências etc.)	(X) Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas)	

1) Descreva o problema (atual ou futuro) que se pretende solucionar

Norma atual apresenta excesso de normas procedimentais

O atual regulamento sobre instrução AVSEC, PNIIVSEC (Anexo à Resolução nº 63, de 2008) foi publicado pela ANAC em 26 de novembro de 2008, em substituição a IAC 144-1002, aprovada por meio da Portaria DAC nº 42/DGAC, de 14 de junho de 2005.

No entanto, assim como na IAC 144-1002, o atual PNIIVSEC continuou apresentando uma estrutura normativa inadequada, de forma que, ao invés de manter o foco nos requisitos obrigatórios, apresentava instruções, recomendações, restrições tecnológicas e procedimentos detalhados que poderiam ser opcionais e melhor regulamentados por meio de Instrução Suplementar (IS).

Como exemplo de restrição tecnológica, apresenta-se a exigência de um *scanner*, conforme o parágrafo único do art. 193, o que poderia simplesmente ser previsto em uma IS, ou até mesmo dispensar a regulamentação, haja vista a existência de sistemas ou outros métodos tecnológicos que podem ser utilizados para troca de arquivos.

*“Art. 193 - parágrafo único. A organização deverá, ainda, **contar com um aparelho de scanner** para digitalização dos dados a serem enviados à Superintendência de Estudos, Pesquisas e Capacitação.”*

Como exemplo de procedimentos detalhados da Resolução nº 63, de 2008, apresenta-se o processo de seleção para contratação de profissionais que desempenharão atividades AVSEC, para empresas relacionadas à Aviação Civil, cujo procedimento também poderia ser uma recomendação descrita em uma IS.

Art. 67 - As entrevistas podem ser utilizadas em vários momentos do processo seletivo.

§2º Além do biótipo e de dados pessoais, pode-se também fazer uma averiguação inicial dos interesses e das expectativas do candidato, como pretensão salarial, desenvolvimento de carreira, horário e jornada de trabalho e disponibilidade para viagens, entre outros.

Organização da resolução é inadequada, com excesso de requisitos procedimentais, requisitos repetitivos e algumas vezes contraditórios

Outro ponto de melhoria diz respeito à estrutura do documento. O documento aborda o mesmo

assunto em capítulos distintos e, muitas vezes, apresenta redação pouco objetiva, possibilitando interpretações opostas e dificultando o cumprimento, a fiscalização e a aplicação de sanções.

Como exemplo de requisitos contraditórios da Resolução nº 63, de 2008, apresenta-se a exigência ou dispensa de certificação, que é um dos pontos mais importante do regulamento.

Art. 153 Poderão requisitar a emissão de CHS os concluintes dos cursos abaixo descritos, mediante comprovação de aprovação em Exame de Certificação:

I- Básico em Segurança da Aviação Civil;

II- Supervisão em Segurança da Aviação Civil;

III- Gerenciamento em Segurança da Aviação Civil;

*IV- Segurança da Aviação Civil para **Vigilantes Aeroportuários**; e*

V- Auditor em Segurança da Aviação Civil.

Art. 154 Os profissionais AVSEC e não AVSEC deverão submeter-se a cursos de atualização, obedecendo aos prazos mínimos descritos nesta Resolução.

*§ 1º Não serão objeto de Exame da ANAC os seguintes cursos de atualização: Familiarização em Segurança da Aviação Civil, Segurança da Aviação Civil – Órgãos Públicos, Segurança da Aviação Civil para Tripulantes e Segurança no Atendimento ao Passageiro, Carga e Operações de Solo e **Vigilante Aeroportuário**. (Redação dada pela Resolução nº 156, de 06.07.2010).*

Art.9º Constituem atribuições da Superintendência de Infra-Estrutura Aeroportuária (SIE):

*XI - Elaborar **Exames de Certificação** para os cursos Básico AVSEC, Operador Especializado em Raios-X, Supervisão AVSEC, Gerenciamento AVSEC, Segurança da Aviação Civil para **Vigilantes**, Inspetor e Auditor AVSEC, tanto para os cursos ministrados pela SEP como para os cursos sob a responsabilidade das organizações com autorização para ministrar cursos, visando à emissão de Certificado de Habilitação em Segurança da Aviação Civil (CHS), cujas respectivas validades estão expressas no Anexo 29;*

Resolução atual não delimita o público-alvo (regulados), apresentando requisitos para entes regulados, para o público interno da ANAC e para outros órgãos públicos

A Resolução nº 63, de 2008, elenca as atribuições de vários órgãos em seu Capítulo III, dentre os quais se encontram a própria ANAC e o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA).

Destaque-se ainda que em relação às citações da ANAC, o PNI/AVSEC aborda com minúcia as responsabilidades de cada superintendência diante do documento, não acompanhando a dinâmica do organograma da entidade, fazendo referências a superintendências e a departamentos já extintos. Sobre esse assunto, identifica-se que o regulamento sobre instrução AVSEC não seja o documento mais apropriado para incluir as responsabilidades da ANAC, uma vez que o Regimento Interno da Agência supre essa necessidade.

*Art. 10. Constituem atribuições da SEP: V - Coordenar junto à **Superintendência de Infra-Estrutura Aeroportuária (SIE)** a realização de Exames de Certificação, visando à certificação dos concluintes dos cursos constantes no artigo 9º desta Resolução, quando o curso for realizado pela SEP ou por Centro de Instrução autorizado;*

Quanto às responsabilidades imputadas ao DECEA, considera-se questionável a legalidade da manutenção de tais requisitos, uma vez que, conforme previsto no art. 238 do Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, a ANAC é responsável pela coordenação da aplicação dos cursos de AVSEC, excetuando-se aqueles referentes às atividades específicas do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB). Sendo o DECEA o órgão central do SISCEAB, entende-se que não cabe a ANAC prever as atribuições daquele Departamento quanto à instrução AVSEC voltada para os controladores de tráfego aéreo, civis e militares, tal como previsto no art. 11 do Anexo a Resolução nº 63, de 2008. O COMAER já editou norma sobre o assunto por meio da DCA 205-6, intitulada Procedimentos para os

Órgãos do COMAER referentes à Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita.

Certificação dos profissionais AVSEC nos moldes atuais é insustentável e possui baixa eficácia

A certificação AVSEC é um assunto amplamente contestado e discutido no âmbito da ANAC e pelos regulados. Hoje a certificação de profissionais AVSEC constitui-se uma aplicação de um exame teórico, em alguns casos teórico e prático, que avalia o conhecimento do profissional quanto a determinados assuntos pertinentes ao curso AVSEC realizado. Destaque-se que a maioria dos profissionais AVSEC possuem certificações com validade de apenas 1 (um) ano, exigindo a reaplicação de novos exames de certificação, após a expiração dessa validade.

O processo atual demanda da ANAC grande esforço logístico e de planejamento, requerendo que a Agência aplique provas em todas as localidades que possuem voos com mais de 60 assentos. Esse desafio logístico já foi objeto de estudo, gerando a implementação de uma agenda nacional de aplicação desses exames, de forma que pudesse atender anualmente pelo menos cada cidade com voos acima de 60 assentos. Tal medida ajudou na organização, no planejamento e cumprimento das atribuições da ANAC quanto à certificação de exames AVSEC.

No entanto, mesmo assim, percebe-se que o deslocamento de servidores com computadores portáteis e provas impressas por mais de 60 municípios ao longo de um ano incorre em considerável custo orçamentário e ainda se configura como um desafio logístico para a Agência, essencialmente no cenário de inauguração de novos terminais aeroportuários e no aumento da demanda por profissionais certificados AVSEC.

Considerando que o modelo atual possui número limitado de questões, e da dificuldade de evitar que haja cópia das provas e questões durante os exames e a disseminação por todo o país, entende-se que o processo de certificação muitas vezes se torna frágil, podendo certificar profissional de forma indevida.

Outrossim, é importante levantar a inviabilidade operacional de gerar provas com questões inéditas para as certificações objeto da discussão, haja vista o volume de exames que necessitam ser aplicados ao longo do ano e por todo o território brasileiro.

Ressalte-se ainda que é inviável aplicar os exames de forma simultânea para todos os funcionários dos aeroportos, devido à necessidade de continuidade operacional. Nesse sentido, hoje, são realizadas mais de 120 edições de exames por ano, sendo cada edição composta por provas de quatro certificações diferentes, cada uma contendo aproximadamente 30 questões. Portanto, para gerar questões inéditas, seria necessário elaborar um número elevado de questões distintas.

Diante da impossibilidade de elaborar o número necessário de questões, a ANAC hoje não fornece a possibilidade de recurso aos alunos no local da prova, a fim de não divulgar as questões de prova que são reaplicáveis.

Avaliando os quatro anos de aplicação de provas AVSEC, conforme prevê a Resolução nº 63, de 2008, e entendendo que os recursos são sempre limitados, constata-se que o esforço da ANAC na busca da certificação dos profissionais AVSEC, diminui os esforços na área de fiscalização e regulação, ou seja, o dispêndio em recursos humanos e materiais para aplicação de exames é muito maior que aqueles que a Agência consegue destinar à fiscalização dos Centros de Instrução ou na homologação de novos Centros de Instrução AVSEC.

Sendo assim, somente em 2011 a ANAC iniciou um processo de fiscalização dos centros de instrução, realizando 7 auditorias. Em 2012, foram mais 7 auditorias e, em 2013, 14. Diante dos resultados dessas atividades, constatou-se que os Centros de Instrução possuem em média um grau de atendimento ao regulamento muito baixo. A homologação de Centros de Instrução sem processo de avaliação *in loco* e a falta de fiscalização durante os primeiros anos de vigência da Resolução nº 63, de 2008, resultaram em um grau de comprometimento ao atendimento normativo quase nulo em certas empresas.

Neste contexto, percebe-se que exigir atualmente do aluno, conhecimentos básicos sobre segurança em seu exame de certificação, sem, muitas vezes, o centro de instrução possuir condições mínimas para instruir o aluno, gera um círculo vicioso, em que o maior prejudicado é o aluno, profissional

AVSEC e o sistema de segurança da aviação civil.

Modelo de certificação atual permite que os Operadores Aéreos e de Aeródromo deleguem para o Centro de Instrução a responsabilidade pelo desempenho dos profissionais de Raios-X em campo

Outra percepção importante sobre o panorama proporcionado pelo sistema de certificação atual é o distanciamento do operador aéreo e do operador de aeródromo quanto à qualificação do profissional contratado que desempenha atividades em seu benefício, especialmente para os profissionais que realizam a inspeção de segurança (Raios-X).

Verifica-se atualmente que o operador aéreo e de aeródromo muitas vezes terceirizam a contratação de mão de obra, repassando a um terceiro (ESATA e Centro de Instrução) a total responsabilidade de treinamento e acompanhamento do profissional, sem realizar qualquer ação de avaliação de seu desempenho na atividade de trabalho.

Como regra geral, os treinamentos dos profissionais AVSEC consistem em treinamentos teóricos ministrados pelo centro de instrução. Porém, as atividades de inspeção (canal de inspeção) são consideradas críticas para a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. A resolução atual prevê para o treinamento desses profissionais uma parte prática e outra teórica. Entretanto, essa parte prática, hoje, é conduzida integralmente pelo centro de instrução, em um formato rígido, não levando em conta as particularidades de cada aeroporto.

De acordo com o DOC 8973, da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), o processo de certificação não se resume necessariamente à realização de uma prova, mas sim um método formal que avalia a proficiência do profissional quanto ao desempenho de suas atividades.

“Certification. A formal evaluation and confirmation by or on behalf of the appropriate authority for aviation security that a person possesses the necessary competencies to perform assigned functions to an acceptable level as defined by the appropriate authority.”

Desta forma, o modelo atual que certifica a competência do profissional no desempenho de suas atribuições exclusivamente por meio de provas se distancia do principal responsável pelo seu desempenho: o operador de aeródromo e o operador aéreo.

A aplicação da prova de certificação pela ANAC limita a flexibilidade de contratação e formação de profissionais

Por motivos de segurança, não é interessante liberar um treinamento que aborda as vulnerabilidades e as proteções adotadas nos aeroportos para qualquer cidadão, a não ser para aqueles que irão atuar de fato com as atividades laborais da aviação.

Por essa razão, para um novo profissional entrar em operação, é necessário que atenda aos requisitos previstos na Resolução nº 63, de 2008, quanto à contratação e posteriormente seja capacitado através dos cursos exigidos para a atividade que desempenhará e a certificação da ANAC, em alguns casos.

Hoje, esse processo de formação de profissionais no mercado é moroso devido a duas razões principais: exigência de cursos presenciais e limitação da periodicidade em que a ANAC aplica provas em cada localidade. Isso dificulta a administração da rotatividade de profissionais e levou à criação de uma reserva técnica, que consiste em profissionais não contratados, mas que serão certificados para uma possível substituição.

Observe que a reserva técnica já se distancia do objetivo inicial de não liberar o conhecimento de segurança para pessoas que não atuam nas atividades do aeroporto, caracterizando-se como um artifício para minimizar a baixa eficiência do processo.

Restrição à realização de cursos por entidade não ligada à aviação civil

Atualmente, o art. 157 da Resolução nº 63, de 2008, restringe a realização de cursos AVSEC a entidades que prestam serviços ligados à aviação civil, tais como operadores de aeródromos, operadores aéreos ou empresas de serviços auxiliares ao transporte aéreo.

A restrição tem sido estabelecida como forma de garantir o domínio técnico do conteúdo e evitar que

incentivos estritamente econômicos levem à baixa qualidade da instrução.

A ANAC, porém, já foi consultada quanto à possibilidade de autorização de cursos por outras entidades, tais como associações de profissionais AVSEC ou entidades do sistema S (SENAI, SENAT, etc.).

- 2) Quais foram as alternativas consideradas para a resolução do problema? Explique brevemente cada (mínimo 2 opções, máximo 5). Indique e justifique a alternativa escolhida.

Os principais problemas identificados podem ser classificados como estruturais (forma) e estratégicos para o sistema da aviação civil.

As mudanças advindas da forma do novo RBAC pretendem resolver os problemas do excesso de normas procedimentais e apresentar uma nova estrutura para eliminar as redundâncias e contradições existentes. Essas mudanças serão apresentadas no próximo tópico, que trata da solução adotada.

Portanto, neste tópico abordaremos as alternativas referentes às estratégias de certificação AVSEC.

1. Aspecto avaliado: execução dos exames de certificação

Alternativa 1) Continuar com processo semelhante ao atual, porém aumentar o prazo válido de cada certificação AVSEC.

Benefícios: esta ação diminuiria a demanda da ANAC na aplicação dos exames e daria maior conforto ao agente de proteção da aviação civil (APAC), pois esse precisaria realizar menos provas e menos cursos.

Desvantagens: entende-se que essa solução seja pouco vantajosa perante as demais, que apresentam inovações interessantes ao processo, especialmente porque enfatizam a parte prática dos treinamentos.

Ressalte-se que a aprovação em um exame não garante que um profissional seja competente para o desempenho de suas funções. Entende-se que avaliações no dia a dia do profissional sejam mais vantajosas, realísticas e eficazes para o fim a que se destinam. Afinal, o que se procura não é um profissional que possua grandes conhecimentos sobre a regulamentação, mas aquele que desempenha suas funções diárias de forma padronizada e eficiente, conforme suas atribuições.

Alternativa 2) Implementar processo de aplicação de exames por meio de um sistema remoto

Benefícios: a aplicação de exames por meio de um sistema, substituindo as atuais provas teóricas e práticas presenciais, diminuiria os custos de deslocamento de servidores da agência, com a possibilidade de serem aplicadas nas dependências da ANAC, utilizando a infraestrutura existente para aplicação de provas de tripulantes e mecânicos de manutenção aeronáutica.

Desvantagens: a infraestrutura existente não é suficiente para atender a capilaridade dos profissionais AVSEC que trabalham em aeroportos com operação de voos de aeronaves com mais de 60 assentos. Destaque-se que a realidade do cenário AVSEC é bem diferente das demais carreiras da aviação, a exemplo da remuneração desses profissionais que se aproxima de um salário mínimo, muito inferior a de mecânicos e tripulantes, inviabilizando o deslocamento para as capitais onde a ANAC possui infraestrutura.

Outrossim, um sistema para aplicação dessas certificações de forma remota envolve custos e recursos de telecomunicações, especialmente para aplicação da prova prática do curso operador especializado em raios-x, onde se faz necessária a utilização de um sistema simulador de raios-X. Atualmente, a ANAC possui 5 licenças de um desses sistemas para realizar aplicação de exames AVSEC, porém funciona apenas na máquina onde é instalado, não sendo possível sua utilização de forma remota, nem existindo licenças suficientes para instalar em todas as localidades necessárias. Foram realizados

estudos para aquisição do sistema “online”, que indicaram a inviabilidade financeira e tecnológica, haja vista a quantidade de imagens com resolução precisa para serem transmitidas por meio de link *on-line*.

Por fim, importante ressaltar que essa solução não alteraria a filosofia de habilitação do aluno por meio de provas, distante de qualquer ação dos operadores aéreo e de aeródromo, que continuariam sem avaliar o acompanhamento diário das atividades dos agentes de proteção que trabalham em seu benefício.

Alternativa 3) Mudar o conceito de certificação, responsabilizando o centro de instrução pela aplicação dos exames e envolvendo a avaliação das atividades práticas de inspeção (raios-X) pelos Operadores Aéreo e de Aeródromo

Benefícios: esta solução permite formar um profissional no mercado em um tempo bem curto, capacitando-o e habilitando-o para a operação em cerca de uma semana após sua contratação. Tal agilidade implica em excluir o conceito de reserva-técnica, evitando a vulnerabilidade de expor o conhecimento AVSEC a pessoas alheias ao sistema da aviação civil.

A agilidade é viabilizada por meio da delegação aos centros de instrução da responsabilidade pela aplicação dos exames, que tem maior flexibilidade de tempo e local, geralmente, sendo aplicado logo após o término do curso. Além disso, foi ampliada a possibilidade de cursos de Ensino à Distância (EAD), atingindo as mais remotas regiões.

Nesse cenário, a ANAC passa a atuar no controle e na fiscalização da eficácia dos cursos e da atuação dos profissionais em campo, utilizando os testes AVSEC e possíveis avaliações da proficiência em atividade em serviço de modo amostral. O teste AVSEC consiste na simulação de ato de interferência ilícita para verificação da eficiência e da eficácia das medidas de segurança existentes. A sua aplicação sobre o Agente de Proteção da Aviação Civil (APAC), por exemplo, serve para avaliar sua proficiência, e desta forma, evitar que a deficiência se repita. Dessa forma, a delegação da aplicação do exame, possibilita maior eficiência no emprego dos recursos da ANAC e se aproxima da sua função de regular e fiscalizar.

Além disso, conforme citado anteriormente, os profissionais certificados no curso operador especializado em raios-x são habilitados para realizar atividades de inspeção de segurança que é uma atividade crítica para a segurança da aviação civil. Tal atividade requer treinamento e avaliação teórica e prática. Como forma de resolver o problema da delegação da responsabilidade, esta solução, além dos treinamentos práticos e teóricos ministrados pelo centro de instrução inclui um treinamento em serviço durante os primeiros 60 dias de trabalho de um novo profissional, com uma avaliação de aptidão realizada pelo operador ao final. Posteriormente, para realizar as atualizações da certificação, o profissional deve passar pelo mesmo procedimento de práticas em serviço (24 horas, sendo 1 hora por mês) ao longo de 2 anos (nova validade do curso), bem como por capacitação, para sua atualização ministrada pelo centro de instrução.

Importante frisar que a ANAC receberá as informações dos centros de instrução sobre a certificação de cada profissional, o que possibilita à Agência maior supervisão do processo, auxiliando a fiscalização de forma mais inteligente na garantia do processo de certificação.

Desvantagens: ressalte-se que para a implementação desta proposta, há necessidade da Agência possuir um sistema eletrônico para acompanhar a carreira de cada profissional, contendo no mínimo os avisos dos centros de instrução quanto a formação do profissional e o vencimento de sua certificação. Atualmente, a ANAC possui um controle realizado por meio de planilhas e publicação dos resultados no “*site AVSEC*”, sendo vulnerável a erros. Com essa nova proposta, um sistema confiável é necessário para mitigar o risco de ocorrer formação de profissionais sem o aval e conhecimento da Agência.

Opção escolhida: alternativa 3 - mudar o conceito de certificação, responsabilizando o centro de instrução pela aplicação dos exames e envolvendo os operadores aéreos e de aeródromo na avaliação das atividades práticas de inspeção (Raios-X)

2. Aspecto avaliado: natureza jurídica das empresas candidatas a certificação como Centro de

Instrução

Sobre este problema em particular, três cenários foram avaliados.

Alternativa 1) continuar com a manutenção da restrição para abertura de centro somente às empresas que possuem relação com a aviação (operadores aéreos, de aeródromos e ESATA).

Benefícios: Esta hipótese se mostra interessante no sentido que os próprios agentes são os que necessitam dos serviços dos centros de instrução, além de que há a garantia de um domínio técnico do conteúdo.

Alternativa 2) além das empresas que mantêm relação com a aviação civil, as empresas sem fins lucrativos podem se tornar centros de instrução, tais como fundações de ensino ou associações de classe, como de agentes de proteção, por exemplo.

Benefícios: Essa medida é viável, pois o aspecto técnico seria suprido com a contratação de instrutores que atendam aos requisitos do RBAC, ou seja, que possuam entre os pré-requisitos a exigência de experiência profissional mínima de 02 (dois) anos em atividade AVSEC, de forma que tais profissionais conheçam na prática os problemas e soluções AVSEC da operação na aviação civil, garantindo o conhecimento técnico desejado. Isso permite que as possibilidades de realização de cursos AVSEC sejam ampliadas, diversificando a oferta e proporcionando maior agilidade ao processo de formação de profissionais AVSEC. Da forma como foi proposta, a alternativa abre o mercado, mas não coloca os objetivos comerciais acima dos objetivos técnicos.

No entanto, a análise jurídica apontou que permitir que somente empresas com vínculo operacional da aviação ou sem fins lucrativos se tornem centro de instrução, contrariaria princípio da livre iniciativa, sendo recomendado que não fosse estabelecido esse tipo de limitação.

Alternativa 3) abertura para qualquer empresa privada se tornar centro de instrução

Desvantagens: Aqui, avaliou-se o risco dos interesses comerciais se tornarem maiores que os interesses técnicos. Outro fato contrário a essa medida diz respeito à limitação de mercado imposta pela restrição de que somente profissionais já contratados sejam matriculados em cursos AVSEC, ou seja, há um risco de não sustentabilidade para as empresas privadas que têm centros de instrução apenas para obter lucros, uma vez que a demanda é restrita. Nesse ponto, lembra-se que a exigência de vínculo empregatício como pré-requisito de matrícula nos cursos AVSEC justifica-se para limitar o conhecimento de como a segurança é executada nos aeroportos apenas aos profissionais da área, a fim de evitar que informações estratégicas sejam disseminadas para pessoas mal-intencionadas.

Benefícios: a alternativa elimina restrições para que uma empresa possa ser certificada como centro de instrução, havendo menor risco de contestação jurídica, de acordo com o que foi apontado na análise jurídica. Além disso, a mesma vantagem do cenário 2 poderia ser observada nesta alternativa (o aspecto técnico seria suprido com a contratação de instrutores que atendam aos requisitos do RBAC).

Adicionalmente, por meio de controle e fiscalização da ANAC, pode ser garantida a qualidade mínima de cursos promovidos por empresas de ensino sem relação com a aviação, tornando-se assim solução viável.

Opção escolhida: alternativa 3 - abertura para qualquer empresa privada se tornar centro de instrução

Postos os argumentos, resume-se abaixo as justificativas para as escolhas adotadas:

1. viabiliza a melhor alocação dos recursos da ANAC para atividades de fiscalização, ao invés de execução (aplicação de provas);
2. permite a formação de novos profissionais no mercado de forma mais ágil, com aplicação dos exames de certificação pelo centro de instrução logo em seguida ao treinamento e por meio de cursos EAD;
3. exclui a reserva-técnica, trazendo maior segurança para o sistema, por meio de certificação mais

ágil;

4. atribui responsabilização para o operador aéreo e aeroportuário na qualidade dos serviços prestados pelos seus profissionais que atuam com inspeção (Raios-X); e
5. possibilita aumento na oferta de cursos por entidades de ensino especializadas, sendo a concorrência um fator motivador para a melhoria da qualidade dos cursos.

3) Como o ato proposto resolverá o problema descrito no item 1?

Dentre os problemas mencionados no item 1 deste formulário de impacto regulatório, identificaram-se os seguintes temas:

1. a norma atual apresenta excesso de requisitos procedimentais;
2. a organização da resolução é inadequada, com requisitos repetitivos e algumas vezes contraditórios;
3. a resolução atual não delimita o público-alvo (regulados), apresentando requisitos para entes regulados, para o público interno da ANAC e para outros órgãos públicos;
4. a certificação dos profissionais AVSEC nos moldes atuais é insustentável e possui baixa eficácia;
5. aplicação da prova de certificação pela ANAC limita a flexibilidade de contratação e formação de profissionais; e
6. o modelo atual permite total delegação da responsabilidade pela proficiência do APAC do operador aéreo ou aeroportuário para o centro de instrução.

De forma geral, para resolver os problemas da norma referentes aos itens 1 e 2, o RBAC nº 110 apresenta uma estrutura que segue as etapas do processo, segmentadas de acordo com os responsáveis envolvidos (aplicabilidade); o detalhamento de procedimentos serão descritos por meio de instruções suplementares.

Para resolver o problema do item 3, foram retiradas as exigências para outros órgãos públicos, bem como as referências às unidades organizacionais específicas da ANAC que devem ser normatizadas por meio de manuais de procedimentos ou Regimento Interno.

Para resolver o problema dos itens 4 e 5, haverá a delegação da aplicação dos exames de certificação para o centro de instrução. Isso envolve a discriminação das regras de idoneidade, sigilo de provas e padronização das provas. Além disso, incluiu-se maior possibilidade de realização de cursos EAD, para facilitar o acesso e agilizar os processos de capacitação.

Para resolver o problema do item 6, inclui-se no curso de raios-X, as atividades de treinamento inicial em serviço, para a 1ª certificação dos profissionais, e formação continuada para as atualizações, a serem conduzidas e avaliadas pelos operadores aéreo e de aeródromo. O centro de instrução emitirá o certificado apenas para os alunos que passarem nas avaliações prática e teórica aplicadas por ele e sob apresentação de uma ficha de avaliação preenchida por um responsável do operador, atestando a aptidão do profissional certificado.

Além disso, sem a necessidade de aplicação de exames, a ANAC passará a focar na melhoria da qualidade da homologação dos centros de instrução, bem como na fiscalização sem aviso prévio aos centros de instrução, a fim de aferir a qualidade das aulas e acompanhar a aplicação de provas de avaliação.

4) Como será feita a implantação da norma e como essa implantação será acompanhada?

	Ações	Prazo	Acompanhamento
ANAC	Treinamento dos INSPAC quanto aos requisitos do novo regulamento	Até 1 ano após a entrada em vigor da norma – no tempo de transição	Realização da SIA com suporte da GFSI, por meio do plano de capacitação
	Criação de novos meios de fiscalização e controle dos processos de certificação de profissionais AVSEC	Até 1 ano após a entrada em vigor da norma – no tempo de transição	Realização pela GFSI, ação incluída no controle da equipe de controle de qualidade
	Criação de sistema para controle da certificação dos profissionais AVSEC	A GFSI/SIA já formalizou a demanda para STI. Prazo depende da STI (a falta do sistema não inviabiliza a solução, mas aumenta seu risco de não atender os objetivos propostos).	Realização pela STI com suporte da GFSI
Regulados – Centros de Instrução	Transição para certificar os centros de instrução conforme regras do novo RBAC: - Produção do Manual de Procedimentos de Centro de Instrução; - Produção de material instrucional conforme novo Regulamento; - Produção de questões de provas; e - Instruir os profissionais do centro quanto as alterações da norma.	1 ano	A ação será feita sob demanda, mediante pagamento de TFAC. A ANAC deverá se organizar para analisar uma grande quantidade de documentos. Espera-se produzir uma IS com modelos de manual e materiais instrucionais de forma que haja um padrão por parte dos centros e menos retrabalho dos centros e da ANAC.
Regulados – Operadores Aéreos e Aeroportuários	Criar meios de aferição da proficiência das atividades práticas dos profissionais AVSEC, de acordo com os requisitos do RBAC	1 ano	A GFSI realizará divulgação sistemática da norma e fiscalizará o cumprimento do RBAC a partir da sua entrada em vigor.

5) Quais são os dispositivos legais que autorizam a ANAC a regulamentar o assunto?

LEI Nº 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 2005, ARTIGO 8º, INCISO X:

*“**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 carga e as demais atividades de aviação civil”.*

LEI Nº 11.182, DE 27 DE SETEMBRO DE 2005, ARTIGO 8º, INCISO XXXII:

“regular, fiscalizar e autorizar os serviços aéreos prestados por aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil”.

DECRETO Nº 7.168, DE 5 DE MAIO DE 2010, ARTIGO 7º, INCISO I E II:

“Constituem responsabilidades da ANAC:

I - regular e fiscalizar a segurança da aviação civil;

II - garantir a aplicação dos padrões de AVSEC;”

6) O regulamento proposto afetará outras áreas da Agência? Quais? Essas áreas foram contatadas? Como se posicionaram sobre o assunto?

O regulamento proposto não afetará outras áreas técnicas da Agência.

7) Existem outros órgãos/entidades afetados com a edição da norma?

()	ANVISA	(X)	COMAER	(X)	Polícia Federal	()	Receita Federal
-----	--------	-----	--------	-------	-----------------	-----	-----------------

()	Outros:	Não há.
-----	---------	---------

Esses órgãos/entidades foram contatados? Como se posicionaram sobre o assunto?

O atual PNI/AVSEC prevê cursos AVSEC para o DECEA. Contudo, não cabe a ANAC regulamentar AVSEC em relação às atividades de controle do espaço aéreo, sendo o Comando da Aeronáutica responsável por regular e fiscalizar toda e qualquer atividade relacionada ao controle do espaço aéreo, seja AVSEC ou não. Por essa razão, as obrigações direcionadas para este público-alvo serão revogadas.

No Brasil, a Polícia Federal atua como polícia aeroportuária, possuindo atribuições específicas relativas à AVSEC. Por isso, de acordo com a constituição, entende-se que qualquer regulamento de AVSEC afeta a PF de forma indireta e em alguns casos de forma direta. Nesta norma, não há previsão de impacto direto à Polícia Federal, por não prever ação desse órgão, ou qualquer menção à PF.

A proposta de RBAC deixa claro quanto a isso em sua aplicabilidade, informando que não cabe à ANAC regulamentar a capacitação da Polícia e do DECEA, mas informa que a ANAC está a disposição para auxiliar na produção e execução dos programas de capacitação dessas instituições.

Ressalta-se que quanto a esse assunto o DECEA e a PF não foram comunicados, pois na prática, não há registros de atendimento dos requisitos aplicáveis a esses órgãos diante à Resolução nº 63, de 2010. Entende-se assim que para o desenvolvimento de Programas de Instrução nos órgãos de polícia e

DECEA não há necessidade de requisito da ANAC, mas sim gestão junto a esses órgãos, de forma a conscientizar quanto a AVSEC e também dar suporte no desenvolvimento dos seus programas.

8) O problema ou assunto já foi regulamentado em outros países?

De um modo geral os países europeus, como o Brasil, possuem profissionais terceirizados e contratados pelos operadores aeroportuários para executarem a inspeção de segurança em passageiros e bagagens de mão, por isso, entende-se que sejam o melhor exemplo para comparação com o Brasil.

De acordo com informações obtidas em evento ocorrido em Brasília em 2012, o Estado português não aplica exames a alunos, mas sim, requer da empresa contratante a realização de treinamento necessário para que o profissional desenvolva atividades AVSEC, encaminhando à autoridade documentação necessária e comprobatória para que a pessoa seja certificada.

Ressalta-se que Portugal é um país muito menor que o Brasil, com número de aeroportos e profissionais AVSEC muito menores, mas que, no entanto, apresenta um processo de certificação de profissionais AVSEC com menos intervenção da autoridade de aviação civil.

Existem outros modelos bem diferentes do brasileiro. Nos Estados Unidos da América (EUA) e na Argentina os funcionários do próprio Estado realizam as atividades AVSEC nos aeroportos. No caso dos EUA são contratados da TSA (*Transportation Security Administration*), e na Argentina são contratados pela PSA (*Policía de Seguridad Aeroportuaria*). Em ambos os casos o programa de capacitação é desenvolvido pelo próprio Estado, por meio dos órgãos mencionados.

(x)	SIM	Quais?	Esse é um requisito do Anexo 17, sendo assim, entende-se que muitos países tenham atendido esse requisito por meio de regulamentação interna. Ressalta-se que a matéria AVSEC apresenta certa dificuldade para acesso à regulamentação internacional, por se tratar de assunto de segurança nacional, muitas vezes com restrições de acesso. Importante frisar que a proposta de Regulamento está em consonância com o Anexo 17 à Convenção de Aviação Civil Internacional.
()	NÃO		

9) Existem normas vigentes no país, correlatas ao assunto?

(X)	SIM	Quais?	A Resolução nº 63, de 2008 a qual se pretende substituir. Foi consultado também a Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983 e o Decreto nº 89.056, de 24 de novembro de 1983, que regulamentam a atividade dos vigilantes.
()	NÃO		

10) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os custos do ato.

Entende-se que não haverá aumento de custos para a implantação do novo processo de certificação para a ANAC. Entende-se que todo o custo em fiscalizar e criar um sistema mais eficiente de controle de certificados não seja superado pela economia que a Agência terá com o fim da aplicação dos exames aos profissionais AVSEC.

No processo de certificação atual, a ANAC aplica presencialmente provas em todas as localidades, cujos aeroportos possuem voos regulares com mais de 60 assentos. Esse procedimento repercute em elevadas despesas com impressão de provas e deslocamento dos servidores (diárias e passagens), as quais estão apresentadas a seguir.

Por meio do balanço de despesas da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) no mês de setembro de 2013, o gasto com aplicação de exames AVSEC é o terceiro maior da superintendência entre janeiro a setembro (R\$ 162.022,68), somente ficando atrás das inspeções periódicas (R\$ 177.691,50) e viagens a serviço (R\$ 201.220,89). Ressalta-se que as atividades de controle de qualidade (testes e auditorias em operadores aéreos, aeroportuários e centros de instrução) obtiveram no mesmo período o gasto de R\$ 84.844,01, ou seja, quase a metade do valor despendido com os exames AVSEC.

Com a delegação da aplicação dos exames para o centro de instrução, os gastos com aplicação de exames serão reduzidos. Dessa forma, pretende-se destinar parte desse orçamento para intensificar as atividades de fiscalização.

Ressalte-se ainda que há previsão de uma TFAC para certificação de novos Centros de Instrução AVSEC, ressarcindo custos da Agência no processo. A TFAC será cobrada, em conformidade com a relação de TFAC estipulada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, sendo correspondente à TFAC de pedido de homologação inicial de empresa e análise do manual de procedimentos.

Desta forma, para o centro de instrução, além de começar a pagar as TFAC quando iniciado processo de certificação, entende-se que a nova norma trará custos adicionais relacionados à aplicação de avaliações de desempenho atendendo a critérios do RBAC. Importante frisar que os centros já aplicam uma prova anterior à aplicação de exame pela ANAC, sendo desta forma, o aumento de recursos deste quesito pouco impactante.

Para os regulados responsáveis por aplicar as medidas de segurança terá aumento de custo relacionado ao maior controle sobre as atividades dos profissionais certificados no curso Inspeção de Segurança, uma vez que terão que acompanhar atividades práticas desses profissionais.

11) Descreva qualitativamente e, se possível, quantitativamente os benefícios do ato.

Elenca-se a seguir os benefícios esperados pelo novo regulamento:

1. norma com requisitos mais claros, sem redundâncias ou contradições, e, conseqüentemente, maior aderência dos regulados à norma;
2. maior clareza acerca das responsabilidades de cada ente do sistema (centro de instrução, operador aéreo e operador aeroportuário, agentes de carga e expedidores reconhecidos), por meio de uma nova estrutura;
3. maior flexibilidade para que os regulados cumpram procedimentos, pois podem existir várias formas e tecnologias para cumprir um requisito, as quais foram retiradas do regulamento e serão transferidas para Instrução Suplementar (IS);
4. maior eficiência na alocação dos recursos humanos e financeiros da ANAC, ao priorizar as atividades de controle de qualidade ao invés de aplicação de provas;
5. potencial aumento da qualidade da instrução oferecida pelos centros de instrução no Brasil, por meio da realocação dos recursos internos da aplicação do exame para as atividades de controle de

- qualidade;
6. maior agilidade na formação de profissionais no mercado e da certificação AVSEC (aproximadamente 1 semana, ao invés de dias de espera pela aplicação de exames pela agência), com a possibilidade de cursos EAD e com a aplicação de provas conforme a demanda do regulado, sem a restrição de datas atualmente existente;
 7. maior controle da divulgação das informações de segurança, por meio da exclusão da reserva-técnica, haja vista que a formação de profissionais no mercado terá maior agilidade;
 8. maior alinhamento entre a certificação e as atividades práticas dos profissionais que trabalham com inspeção; e
 9. elevação da segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, por meio da melhoria da qualificação dos profissionais AVSEC.

12) Descreva os possíveis efeitos do ato proposto, conforme tabela abaixo.

	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Empresas de transporte aéreo regular e não regular (charter)	<ul style="list-style-type: none"> - Maior agilidade na formação de profissionais AVSEC. - Maior clareza no entendimento do RBAC. - Melhoria das atividades de segurança pelos seus profissionais, que passarão a ser avaliados em serviço. 	- Terão o ônus de avaliarem a proficiência dos profissionais que atuam nas atividades de inspeção de segurança.
Empresas de transporte aéreo não regular	-	-
Empresas de serviços aéreos especializados	-	-
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo (ESATAS)	<ul style="list-style-type: none"> - Quando as ESATAS atuarem como centro de instrução serão submetidas aos mesmos efeitos positivos e negativos do item “Escolas e Centro de Treinamento”. - Quando atuarem em nome de operadores aéreos ou de aeródromo, contratadas por estes, serão submetidas aos mesmos efeitos positivos e negativos desses últimos. 	
Operadores de Aeródromos	<ul style="list-style-type: none"> - Maior agilidade na formação de profissionais AVSEC. - Melhoria das atividades de segurança pelos seus profissionais, que passarão a ser avaliados em serviço. - Maior clareza no entendimento do RBAC. 	- Terão o ônus de avaliarem a proficiência dos profissionais que atuam nas atividades de inspeção.
Agentes de Carga-Aérea Acreditados	- Maior agilidade na formação de profissionais AVSEC.	- Ônus de avaliarem a proficiência dos profissionais que

	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria das atividades de segurança pelos seus profissionais, que passarão a ser avaliados em serviço. - Maior clareza no entendimento do RBAC. 	atuam nas atividades de inspeção.
Expedidores Reconhecidos	<ul style="list-style-type: none"> - Maior agilidade na formação de profissionais AVSEC. - Melhoria das atividades de segurança pelos seus profissionais, que passarão a ser avaliados em serviço. - Maior clareza no entendimento do RBAC. 	- Ônus de avaliarem a proficiência dos profissionais que atuam nas atividades de inspeção.
Fabricantes de Aeronaves	-	-
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos	-	-
Proprietários de aeronaves	-	-
Empresas de manutenção aeronáutica	-	-
Mecânicos	-	-
Escolas e Centros de Treinamento	<ul style="list-style-type: none"> - Maior segurança jurídica para desempenho das atividades, haja vista o aumento da clareza do regulamento. - Redução da burocracia, com a transferência dos procedimentos para Instruções Suplementares. - Maior flexibilidade para ministrar os cursos AVSEC, podendo ser EAD, semipresencial ou presencial e não dependendo da ANAC para aplicação de exames. - Redução da concorrência desleal entre as empresas, haja vista que a intensificação das ações de controle de qualidade da ANAC (fiscalização) tende a retirar do mercado as empresas que burlam a regulação em prol de maiores ganhos. 	- Aumento das despesas de certificação inicial, devido à exigência de TFAC.
Tripulantes	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria da qualidade dos cursos ofertados, pois os centros de instrução sofrerão mais ações de controle de qualidade (fiscalização) e 	-

	obedecerão a um regulamento mais claro e conciso.	
Passageiros	- Receberão serviço com procedimentos de segurança mais aprimorados e padronizados.	-
Profissionais que desempenharão atividade AVSEC	- Processo de certificação simplificado e mais ágil. - Melhor capacitação para o desempenho de suas atividades. - Menos requisitos administrativos para efetuar matrícula em cursos AVSEC.	-
Profissionais formados no curso “inspeção de segurança da aviação civil”	- Processo de certificação que proporciona o <i>feedback</i> dos operadores aéreos ou aeroportuário, de forma a melhorar seu desempenho. - Melhor capacitação para o desempenho de suas atividades. - Menos requisitos administrativos para efetuar matrícula em cursos AVSEC.	- Processo de certificação mais longo.
Comunidades	-	-
Meio ambiente	-	-

13) Discorra sobre como se dará o processo de monitoramento do ato normativo.

A SIA, por meio do Plano Anual de Controle de Qualidade (PACQ) fiscalizará o cumprimento do regulamento periodicamente, com maior frequência que o regulamento atual, conforme proposta apresentada.

Havendo a disponibilidade de sistema de informática de controle da certificação dos profissionais AVSEC, a ANAC poderá fiscalizar de forma mais apurada o cumprimento da norma e ter maior controle sobre o processo de certificação. Adicionalmente, com a transição das responsabilidades de aplicação de avaliações para os centros de instrução, a ANAC deve possuir um sistema que proporcione melhor controle do processo de certificação de cada profissional, maior confiabilidade das informações para subsidiar ações de fiscalização.

Ana Cristiane Almeida Pereira de Oliveira
Especialista em Regulação da Aviação Civil

De acordo,

Luiz Gustavo Silva Cavallari
Gerente Técnico para Segurança da Aviação Civil
contra Atos de Interferência Ilícita

De acordo,

Leonardo Boszczowski
Gerente de Facilitação do Transporte Aéreo e Segurança
da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita

Ciente,

Fabio Faizi Rahnemay Rabbani
Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária