

PROPOSTA DE EDIÇÃO DE REGULAMENTO BRASILEIRO DA AVIAÇÃO CIVIL Nº 110 (RBAC nº 110), DENOMINADO PROGRAMA NACIONAL DE INSTRUÇÃO DE SEGURANÇA DA AVIAÇÃO CIVIL CONTRA ATOS DE INTERFERÊNCIA ILÍCITA (PNIAVSEC)

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

1.1 A presente justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a propor a edição do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 110 (RBAC nº 110) sobre instrução de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita, bem como a revogação dos seguintes atos normativos:

- a) Resolução nº 63, de 26 de novembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União nº 231, de 27 de novembro de 2008, Seção 1, p. 25; e
- b) Resolução nº 156, de 6 de julho de 2010, publicada no Diário Oficial da União nº 128, de 7 de julho de 2010, Seção 1, p. 22.

2. FUNDAMENTAÇÃO

- a) Anexo 17 à Convenção de Chicago, 8ª edição;
- b) Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e
- c) Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010.

3. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

3.1 Para análise técnica da regulamentação de capacitação em segurança de aviação civil contra atos de interferência ilícita (AVSEC) apresenta-se um panorama da regulação relacionada ao assunto, no âmbito internacional e nacional.

3.2 A Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) tem como objetivo assegurar a cooperação internacional e a uniformidade nos procedimentos de regulação e padronização dos assuntos pertinentes à aviação civil internacional. As principais normas e regulamentos publicados pela OACI encontram-se nos Anexos da Convenção de Chicago.

3.3 Entre aqueles anexos encontra-se o Anexo 17, denominado “Security – Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference”, 9ª edição, 13ª emenda, de julho de 2013. Este anexo é o documento base sobre matéria de AVSEC, que estabelece as normas e recomendações da OACI a serem cumpridas ou observadas pelos Estados Membros da Convenção.

3.4 Em especial, a seção 3.1.6 do Anexo 17 prevê que cada Estado Contratante deve assegurar o desenvolvimento e a aplicação de um programa nacional de treinamento para os profissionais

envolvidos ou responsáveis pela implementação dos aspectos do Programa Nacional de Segurança de Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC).

Anexo 17 da Convenção de Chicago

3.1.6 Each Contracting State shall require the appropriate authority to ensure the development and implementation of national training programme for personnel of all entities involved with or responsible for the implementation of various aspects of the national civil aviation security programme. This training programme shall be designed to ensure the effectiveness of the national civil aviation security programme.

3.5 Como membro do Conselho da OACI e membro signatário da Convenção de Chicago, o Brasil busca adotar as normas e práticas recomendadas por esta Organização.

3.6 Por isso, em âmbito nacional, o Decreto nº 7.168, de 5 de maio de 2010, aprovou o PNAVSEC, que em seu artigo 239, determina que a ANAC deve elaborar e manter atualizado o Programa Nacional de Instrução de Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita (PNIASVSEC):

Decreto nº 7.168, de 2010

Art. 239. A ANAC deve elaborar e manter atualizado o PNIASVSEC, que estabelece os objetivos e a política de instrução e as responsabilidades para elaboração, atualização e aplicação dos PIAVSEC de organizações e entidades envolvidas.

3.7 Antes mesmo da publicação do Decreto nº 7.168, de 2010, em consonância com o Anexo 17, a ANAC publicou o PNIASVSEC, por meio da Resolução nº 63, de 26 de novembro de 2008. Tal resolução aprova o programa de treinamento vigente, o qual, ao longo dos anos, apresentou necessidades de melhoria. Para manter esse programa atualizado, alguns parágrafos foram revogados e a redação de outros foi alterada, conforme estabelece a Resolução nº 156, de 6 de julho de 2010. A partir de 30 de março de 2014, com a entrada em vigor da Resolução nº 306, de 25 de fevereiro de 2014, também ocorreram alterações nas penalidades a serem aplicadas aos centros de instrução.

3.8 Contudo há necessidade de mudanças que continuam a demandar um esforço para reestruturação do texto normativo, o que motivou a reformulação do PNIASVSEC e gerou a iniciativa de elaborar o RBAC nº 110, a fim de atender ao previsto no artigo 239 do Decreto nº 7.168, de 2010.

3.9 Dentre os problemas identificaram-se os seguintes temas:

- a) excesso de normas procedimentais;
- b) presença de requisitos repetitivos e algumas vezes contraditórios;
- c) delimitação abrangente do público-alvo, apresentando requisitos para entes regulados, para o público interno da ANAC e para outros órgãos públicos;
- d) restrição à realização de cursos por entidade não ligada à aviação civil;
- e) certificação dos profissionais AVSEC num molde insustentável e com baixa eficácia;
- f) modelo de certificação que 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; e
- g) aplicação da prova de certificação pela ANAC limitando a flexibilidade de contratação e formação de profissionais.

- 3.10 Os principais problemas identificados podem ser classificados como estruturais (forma) e estratégicos para o sistema da aviação civil.
- 3.11 As mudanças advindas da forma do novo RBAC pretendem resolver os problemas do excesso de normas procedimentais e apresentar uma nova estrutura para retirar as redundâncias e contradições existentes, além de modificar o molde atual de certificação de pessoal. Essas mudanças serão apresentadas nos próximos tópicos.

3.11.1 Público-Alvo

- 3.11.1.1 Quanto à aplicabilidade, além dos operadores de aeródromo, operadores aéreos e centros de instrução AVSEC, identificou-se a necessidade de incluir os agentes de carga-aérea acreditados e os expedidores reconhecidos, que hoje já são submetidos às exigências de certificação AVSEC para seus profissionais.
- 3.11.1.2 Dessa forma, na proposta de RBAC, criou-se a definição “Responsável por Atividade AVSEC”, a fim de definir todos os regulados que são responsáveis por implementar alguma ação AVSEC e que necessitam de capacitação para alcançar seus objetivos.
- 3.11.1.3 Não foram incluídos na proposta os cursos voltados para o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e para a Polícia Federal, por se entender que a ANAC não tem ingerência sobre esses órgãos públicos. A fim de evitar possível lacuna regulatória foi inserido um parágrafo no requisito “aplicabilidade”, tornando clara a responsabilidade da Polícia Federal e do DECEA na produção de seus próprios programas de instrução, podendo a ANAC apoiar a execução e produção de tais programas. Contudo, permanece válida a diretriz de que o regulamento proposto não se aplica a essas entidades.
- 3.11.1.4 Identifica-se que os agentes e setores afetados, direta ou indiretamente, pela publicação do RBAC nº 110 são:
- a) operador de aeródromo civil;
 - b) empresas contratadas pelo operador de aeródromo, que prestem serviços de proteção da aviação contra atos de interferência ilícita;
 - c) operadores aéreos (empresas de transporte aéreo regular e não regular);
 - d) agentes de carga-aérea acreditados;
 - e) expedidores reconhecidos;
 - f) centros de instrução;
 - g) tripulantes;
 - h) passageiros; e
 - i) profissionais que desempenharão atividade AVSEC.

3.11.2 Certificação de profissionais AVSEC

- 3.11.2.1 Em conformidade com a Resolução nº 63, de 2008, a certificação AVSEC ocorre por meio de uma prova aplicada pela ANAC, após o aluno ter participado de um treinamento ministrado pelos centros de instrução. Essa metodologia apresenta altos custos para a Agência, diminuindo os recursos voltados para as atividades de fiscalização, e baixa eficácia para os interessados. Para ajustar esse cenário, a nova proposta é de que o centro de instrução se torne o responsável pela aplicação dos exames de certificação de seus alunos, após passar por uma certificação da ANAC.

- 3.11.2.2 Enfatiza-se que há uma delegação da responsabilidade da Agência, somente da execução de uma parte do processo, que inclui a aplicação da avaliação de desempenho. Na nova metodologia, a ANAC reserva para si o direito de intervir no processo quando entender necessário. Tal delegação pode ser considerada a mudança mais significativa do novo regulamento.
- 3.11.2.3 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 ou raios-X) são consideradas críticas para a segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita. A resolução atual prevê no treinamento desses profissionais uma parte prática e outra teórica. Entretanto, essa parte prática, hoje, é conduzida integralmente pelo centro de instrução, e a proposta do novo regulamento é que essa parte prática seja compartilhada entre o centro de instrução e o responsável por atividade AVSEC (operador de aeródromo ou operador aéreo, expedidores reconhecidos e agentes de carga-aérea acreditado).
- 3.11.2.4 Para melhorar algumas lacunas identificadas no processo, foram especificados os instrumentos ou evidências de cada etapa do processo, bem como realizada a delimitação das etapas, com limites claros de prazos. Dessa forma, foram incluídos os prazos de início e término de cada etapa do processo de certificação; a validade e seus limites de renovação (atualização) ou reinício do processo; os registros necessários de cada etapa (fichas de avaliação e avaliações de desempenho) e os respectivos responsáveis ou atores por cada etapa da certificação (centros de instrução ou responsáveis AVSEC - operadores de aeródromos, operadores aéreos, expedidores reconhecidos e agentes de carga-aérea acreditados).
- 3.11.2.5 Como a responsabilidade pela certificação no curso de Inspeção AVSEC (antigo raios-X) passará a ser compartilhada, também foi prevista uma atividade de reciclagem. Essa consiste em uma atividade prática, a ser fornecida pelo responsável AVSEC, sempre que um de seus profissionais demonstrar uma ineficiência em algum ponto durante atividade de fiscalização da ANAC. A proposta é estimular o aprimoramento dos profissionais, de forma que acumulem experiência e não voltem a repetir os erros.
- 3.11.2.6 A fim de conceder uma padronização e isonomia das regras de certificação de pessoal, identificou-se a necessidade de detalhar no regulamento os padrões das provas, tais como quantidade de questões, exigência de sigilo, questões inéditas; bem como os procedimentos e tempo de aplicação dos exames de avaliação e a forma de apresentação de recursos.

3.11.3 Certificação de centros de instrução

- 3.11.3.1 Faz-se necessário que os centros de instrução AVSEC passem por um processo criterioso de certificação, no qual sejam incluídos requisitos relacionados à qualificação dos seus profissionais, a qualidade do material instrucional, da infraestrutura etc.
- 3.11.3.2 Para dar início ao processo de certificação de um centro de instrução foi estabelecida exigência do pagamento de uma Taxa de Fiscalização da Aviação Civil (TFAC). Além disso, foi incluído o Manual de Procedimentos do Centro de Instrução (MPCI), que pretende centralizar o registro de como o centro de instrução irá atender a todos os requisitos exigidos para sua certificação. Esse documento passou a ser o meio para abertura inicial do processo de certificação do centro de instrução.

- 3.11.3.3 No caso de solicitação de inclusão de cursos, o centro de instrução deve dar entrada em novo processo de requerimento de certificação de centro de instrução, demandando com isso o novo pagamento de TFAC. Importante esclarecer que a inclusão de novos cursos implica na revisão do MPCCI e em nova verificação de todas as condições necessárias para certificação por parte da ANAC. Destaca-se que para modificações pontuais no MPCCI não há previsão de cobrança de TFAC.

3.11.4 Abertura do mercado

- 3.11.4.1 Optou-se por permitir que a certificação como centro de instrução AVSEC seja aberta a qualquer empresa. Faz-se a ressalva, no entanto, de que essa abertura possa gerar uma grande oferta de cursos e a certificação de grande número de profissionais que provavelmente não atuarão no setor, acarretando a disseminação inadequada de conhecimento da área AVSEC e elevação da demanda por fiscalização e controle por parte da ANAC de forma que possa inviabilizar ações de forma eficaz e, sendo assim, colocando em risco os processos de certificação. Daí a importância de se manter a exigência de relação de trabalho como pré-requisito para matrícula em curso AVSEC.

3.11.5 Foco nas atividades de segurança da aviação civil

- 3.11.5.1 O Relatório Anual de Controle de Qualidade (RACQ) dos anos de 2011 e 2012 apontou a necessidade de adequação dos currículos propostos nos cursos AVSEC às atividades desempenhadas pelos profissionais.
- 3.11.5.2 Entende-se que o rol de atividades AVSEC previstas em norma deve ser reduzido ao essencial, seguindo o padrão proposto pela OACI, propondo-se a retirada de menções às funções (cargos) e foco nas atividades desempenhadas. Optou-se por não utilizar nomenclaturas específicas para esses profissionais, bem como rever alguns requisitos específicos para sua matrícula nos cursos de segurança AVSEC.
- 3.11.5.3 Na tabela do Apêndice A foram apresentadas as atividades AVSEC e as respectivas certificações que habilitam o profissional a desempenhar aquela atividade. Nesse ponto, foi dado destaque que para desempenhar as atividades da tabela, é necessário que o profissional possua, pelo menos, uma das certificações correspondentes, não necessitando possuir todas as certificações que habilitam a execução da atividade.
- 3.11.5.4 Por sua vez, na tabela do Apêndice B, consolidaram-se todas as características de um curso, trazendo maior facilidade de visualização e orientação para os regulados.
- 3.11.5.5 Permitiu-se a flexibilização da carga horária de cada tópico do conteúdo programático, podendo-se gerar grades curriculares diferentes para cada operador, por certo, apenas no que se refere à duração de cada tema a ser explorado no curso, as quais serão definidas nos Manuais de Procedimentos de Centros de Instrução (MPCCI).

3.11.6 Estrutura

- 3.11.6.1 Merece comentário a estrutura do regulamento. Optou-se por uma organização baseada em subpartes aplicáveis a determinados entes do sistema da aviação civil, de forma a dividir bem as responsabilidades de cada um e melhor agrupar as etapas dos processos de certificação de centros de instrução e de certificação de pessoal.

3.11.7 Sigilo

- 3.11.7.1 Sabe-se que muitos dos documentos e normas relativos a atos de interferência ilícita demandam classificação de documento restrito ou reservado. Entretanto, o RBAC nº 110 não apresenta nenhuma informação que possa comprometer a segurança da aviação civil, tratando apenas de treinamentos e capacitação dos profissionais, sem detalhar o conteúdo dos cursos. Entende-se que a listagem do conteúdo programático não é classificada como informação sigilosa, mas somente o conteúdo dos cursos, que não é apresentado neste regulamento, o qual poderá ser objeto de Instrução Suplementar (IS) futuramente.
- 3.11.7.2 Dessa forma, apesar do regulamento em questão tratar de regras voltadas para a segurança de aviação civil contra atos de interferência ilícita, considera-se que o RBAC nº 110 não necessita ser classificado como sigiloso e, por isso, não está submetido ao previsto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 e na Instrução Normativa Nº 70, de 30 de abril de 2013.
- 3.12 A transição do arcabouço regulatório atual para o novo RBAC nº 110 ocorrerá por meio da publicação de uma Resolução, com prazo de 60 (sessenta dias) dias para entrada em vigor a partir da data de publicação. As disposições transitórias do RBAC nº 110 estabelecem ainda prazos de até 12 (doze) meses a partir da sua entrada em vigor para adequação às novas regras.

4 AUDIÊNCIA PÚBLICA

4.1 Convite

- 4.1.1 A quem possa interessar está aberto o convite para participar deste processo de audiência pública, por meio de apresentação à ANAC, de contribuições e sugestões, por escrito, com as respectivas argumentações.
- 4.1.2 Os interessados devem enviar comentários, identificando o assunto, para o endereço informado no item 4.3, por via postal, ou por via eletrônica (email: rbac110@anac.gov.br), usando formulário próprio disponível no endereço eletrônico <http://www2.anac.gov.br/transparencia/audienciasPublicas.asp>.
- 4.1.3 Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta audiência pública serão analisados pela ANAC. Ressalta-se que o texto final da nova resolução poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos. Caso necessário, será realizada uma nova audiência pública, dada a relevância dos comentários recebidos.

4.2 Período para recebimento de comentários

- 4.2.1 Os comentários referentes a esta audiência devem ser enviados no prazo de 45 dias corridos da publicação do Aviso de Convocação do Diário Oficial da União.

4.3 Contato

- 4.3.1 Para informações adicionais a respeito desta audiência pública, favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC

Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA

Gerência Técnica para Segurança da Aviação Civil contra Atos de Interferência Ilícita – GTSG

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

CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil

e-mail: rbac110@anac.gov.br