



VOTO

PROCESSO: 00065.045940/2020-25

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO - SBSP

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à ANAC para regular e fiscalizar 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, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, e as demais atividades de aviação civil, nas suas competências (art. 8º, incisos X e XXI).

1.2. Segundo o mesmo diploma legal, compete à Diretoria exercer o poder normativo da Agência (art. 11, inciso V), adicionalmente, o regulamento da ANAC, aprovado pelo Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, atribui também à Diretoria poderes de, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como exercer o poder normativo da ANAC (art. 24, inciso VIII).

1.3. O Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016 e alterações posteriores, prevê como competência comum às superintendências submeter à Diretoria as petições de isenção a requisitos de regulamentos, bem como rejeitar aquelas que, por mérito ou forma, não atenderem aos critérios estabelecidos (art. 31, inciso XVII).

1.4. A Instrução Normativa nº 154, de 20 de março de 2020, estabelece que as solicitações de isenção recebidas em conformidade com o RBAC nº 11 serão encaminhadas para deliberação da Diretoria (art. 47, § 1º), após avaliação de mérito pela área finalística competente pelo assunto que conclua pela recomendação de deferimento.

1.5. Trata-se de proposta, submetida pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária, de decisão de isenção de cumprimento do requisito de que trata o parágrafo 154.601(e)(2)(ii) do RBAC nº 154, intitulado “Projeto de Aeródromos”.

1.6. Consta-se, portanto, que a matéria em discussão é de competência da Diretoria Colegiada da ANAC.

2. DA ANÁLISE

2.1. As petições de isenção de requisitos, das mais variadas naturezas e aplicados a diferentes tipos de regulados, são pauta frequente nas deliberações deste Colegiado. No caso em questão, destaco inicialmente duas particularidades que podem balizar o processo decisório: a importância da contextualização no processo de certificação operacional do aeroporto e a necessidade de atendimento ao interesse público em um nível de segurança aceitável.

2.2. A certificação operacional de aeroportos é o processo pelo qual se demonstra a capacidade técnico-operacional do operador de aeródromo para a gestão do ativo aeroportuário específico, assim como a compatibilidade entre a operação da aeronave crítica pretendida e as características físicas e operacionais do aeródromo, documentadas no Manual de Operações do Aeródromo (MOPS) e nas especificações operativas, podendo incluir isenções ou Níveis Equivalentes de Segurança Operacional.

2.3. Ao longo do processo de certificação são levantadas eventuais não conformidades em relação aos requisitos regulamentares. Nesses casos, o RBAC nº 139 - “Certificação Operacional de Aeroportos” prevê que “a ANAC poderá exigir do requerente a apresentação de um plano de ações corretivas com meios e prazos para eliminar as não conformidades, assim como medidas para mitigação do risco associado à cada não conformidade enquanto não é sanada definitivamente”.

2.4. No processo de certificação do aeroporto de Congonhas, ainda em andamento, durante as verificações de características físicas, conforme previsto no parágrafo 154.601(a)(2) do RBAC nº 154, foi detectada a ausência ou incompletude de áreas de segurança de fim de pista (RESA) para proteção do *undershoot* em todas as extremidades das faixas de pista.

154.601 Disposições Transitórias

(a) Observado o disposto no parágrafo 154.5(d), as instalações aeroportuárias existentes antes de 12 de maio de 2009 devem ser adequadas ao disposto neste Regulamento e as instalações aeroportuárias implantadas a partir de 12 de maio de 2009 devem ser adequadas aos requisitos inseridos ou modificados por Emenda a este Regulamento nas seguintes situações:

...

(2) quando a ANAC estabelecer prazo para adequação em processo de certificação operacional de aeroporto;

2.5. Uma possível solução, aventada à época, seria o deslocamento das cabeceiras e redução das distâncias declaradas na dimensão longitudinal faltante para a RESA, proporcionando um Nível Equivalente de Segurança Operacional (NESO), conforme aceito pelo parágrafo G.7(c) do RBAC nº 154.

G.7 Áreas de Segurança de Fim de Pista (RESA)

(c) A obtenção de um nível equivalente de segurança operacional à implantação de RESA pode se dar por meio de deslocamento da cabeceira e redução das distâncias declaradas TORA, ASDA e LDA na dimensão longitudinal faltante para a RESA;

2.6. Particularmente, em relação à pista 17R/35L (principal), objeto do presente processo, a Infraero argumenta que se trata de uma pista relativamente curta para o perfil operacional de determinadas aeronaves da aviação comercial, sendo que a eventual redução das distâncias declaradas com o recuo das cabeceiras penalizaria significativamente a capacidade de carga paga ou alcance das aeronaves, limitando sobremaneira as operações e deixando de atender ao interesse público.

2.7. Alternativamente, como solução à não conformidade, a Infraero propôs instalar um sistema de desaceleração de aeronaves, também conhecido como “*Engineered Materials Arresting Systems - EMAS*”, nas duas extremidades da pista 17R/35L, amparada pelos parágrafos G.7(d), (e), (f) e (g) do RBAC nº 154. Com efeito, o parágrafo (d) prevê expressamente a possibilidade de obtenção de um nível equivalente de segurança operacional à implantação de RESA, por meio da instalação de um sistema de desaceleração, com base nas especificações de projeto do sistema.

G.7 Áreas de Segurança de Fim de Pista (RESA)

(d) A obtenção de um nível equivalente de segurança operacional à implantação de RESA pode se dar por meio da instalação de um sistema de desaceleração, com base nas especificações de projeto do sistema;

(e) A avaliação de eventos de saídas longitudinais de pistas com sistema de desaceleração de aeronaves demonstra que o desempenho de alguns sistemas pode ser eficaz para impedir a saída além dos limites da área de segurança;

(f) Para o dimensionamento de um sistema de desaceleração de aeronaves deve ser considerada a aeronave crítica prevista para operação na pista associada que impõe a maior exigência ao sistema;

(g) O projeto de um sistema de desaceleração deve considerar vários parâmetros da aeronave, incluindo, mas não se limitando a: cargas admissíveis dos trens de pouso da aeronave, configuração do trem de pouso, pressão de contato do pneu, centro de gravidade da aeronave e velocidade da aeronave. A previsão de eventos de pousos antes da cabeceira também deve ser abordada. O dimensionamento do sistema deve permitir a operação segura de veículos de resgate e de combate a incêndios, incluindo sua entrada e saída.

2.8. Os croquis em planta do sistema, apresentados pela Infraero, estão alinhados aos resultados do grupo de trabalho GT-EMAS (SEI 00058.018298/2020-09), instituído pela SIA para estudo e definição de critérios de projeto, instalação e manutenção de sistema de desaceleração de aeronaves. Uma das conclusões do GT-EMAS (SEI 4463325) foi que, distâncias menores que os padrões regulamentares também podem ser aceitas para proteção do *undershoot*, desde que: (i) a área de proteção ao *undershoot*

não tenha menos de 60 metros de comprimento; (ii) a pista seja provida de sistemas indicadores de trajetória de aproximação de precisão; (iii) a pista disponha de procedimento de aproximação com guia vertical; e (iv) sejam atendidas as demais condicionantes identificadas ao longo da avaliação do NESO para o caso concreto.

2.9. A análise qualitativa apresentada pela Infraero classificou os riscos na faixa tolerável, com as medidas mitigadoras elencadas na análise de impacto sobre a segurança operacional, também em consonância com as condicionantes trazidas pelo GT-EMAS. O “Estudo Aeronáutico sobre RESA para Undershoot”, baseado no Relatório Final “*Safety Assessment and Improvement Strategy for Congonhas Airport*” (SEI 4582705), contratado pelo Governo Federal junto a USTDA, considerou aspectos quantitativos na modelagem do risco, concluindo que as dimensões do sistema de desaceleração são aceitáveis para proteger eventos de *undershoot*, em conjunto com as medidas mitigadoras propostas.

2.10. Com base nos documentos apresentados pelo operador do aeródromo, a área técnica da SIA concluiu (SEI 5848824) que ficou demonstrado que as operações podem ser mantidas em nível aceitável de segurança operacional, aumentando a proteção para eventos de *undershoot*, de modo a justificar a concessão da isenção peticionada.

2.11. Aparenta-se, contudo, caso típico de nível equivalente de segurança operacional, ou seja, “condição em que não há o cumprimento literal de requisito estabelecido pela ANAC, mas são adotados fatores compensatórios que atingem a finalidade do requisito, garantindo nível equivalente de segurança, cujo reconhecimento (...) não envolve isenção, alteração ou criação de requisito, mas apenas torna aceito projeto, procedimento ou equipamento específicos que formalmente não se enquadram na literalidade da regra”, conforme definido no RBAC nº 01 - “Definições, regras de redação e unidades de medida para uso nos normativos da ANAC”.

2.12. Todavia, o parecer técnico final da SIA (SEI 5912281) afirma que “uma vez que as ações de mitigação do risco (...) não garantem indubitavelmente o atingimento da finalidade para as Áreas de Segurança de Fim de Pista (RESA) na condição de pouso curto (*undershoot*), entretanto é comprovado que o descumprimento do requisito não afeta a segurança das operações com a adoção das ações de mitigação propostas, a análise foi conduzida na forma material da isenção de requisito (...)”.

2.13. Noutro giro, para a devida formação de juízo, fez-se necessária diligência (SEI 6184943) à SIA e SPO, em função das tratativas realizadas entre as áreas (SEI 00065.026058/2020-81) para apreciação das recomendações feitas pelo referido relatório da USTDA. Concretamente, as operações em Congonhas estão hoje sujeitas a procedimentos e requisitos técnico-operacionais complementares previstos na IAC 121-1013, de 01/04/2018, sendo que tais condições foram consideradas no estudo citado. Na oportunidade, solicitei à SIA que informasse se o parecer favorável ao deferimento do pedido de isenção em comento poderia ser afetado por eventual revisão na IAC 121-1013 e, em caso afirmativo, que a SPO coordenasse com a SIA as propostas de revisão.

2.14. Em resposta, a SPO (SEI 6194946) informou que está elaborando uma Instrução Suplementar (IS), que trata de “Procedimentos para operação em aeródromos especiais”, com previsão de publicação até o mês de novembro corrente, devendo substituir a IAC 121-1013, e que o desenvolvimento do normativo já está ocorrendo de maneira coordenada com a SIA.

2.15. Por sua vez, a SIA (SEI 6293968) corrobora as informações da SPO quanto à interação dos técnicos das duas superintendências nas discussões acerca da Instrução Suplementar. No entanto, informa que aguarda a publicação da referida IS por parte da SPO para avaliar os efeitos no parecer favorável à presente petição de isenção.

2.16. Embora a resposta da SIA possa introduzir um aparente nível de incerteza quanto aos efeitos de deliberação por uma decisão favorável, vislumbrando uma potencial revisão de seu parecer em função de atos ainda a serem praticados pela SPO, é importante ressaltar que a IAC 121-1013 foi aprovada pela Resolução ANAC nº 21, de 31 de março de 2008, sendo, portanto, competência privativa da Diretoria qualquer ato administrativo que venha a revogá-la ou modificá-la. Dessa sorte, *a fortiori ratione*, fica resguardada a efetividade de uma decisão sobre o feito no momento presente.

2.17. No mais, quanto à manifestada intenção do operador de aeródromo de modificar as distâncias declaradas após a instalação dos sistemas de desaceleração, é preciso deixar claro que eventuais tratativas nesse sentido devem ser conduzidas em processo apropriado, com a devida análise de atendimento aos requisitos aplicáveis para as novas características físicas pretendidas, particularmente

para a faixa de pista, faixa preparada e outros elementos da infraestrutura pertinentes, assim como auxílios visuais para a navegação.

2.18. Quanto à duração da isenção, parece-me adequada a recomendação da SIA de deferimento sem definição de limite temporal, conforme peticionado pelo interessado, equacionando, *ceteris paribus*, a questão da provisão de RESA para proteção do *undershoot* na pista 17R/35L. Reforça-se que a proposta de decisão (SEI 5942863) condiciona a validade da isenção à manutenção das defesas e medidas adicionais para mitigação dos riscos e que os cenários operacionais sejam reavaliados periodicamente.

2.19. Superada a questão técnica de segurança operacional, passamos a tratar da relação entre a presente deliberação e o processo de concessão para ampliação, manutenção e exploração do Aeroporto de Congonhas (SBSP). O Anexo 2 da minuta de Contrato de Concessão, Plano de Exploração Aeroportuária (PEA), estabelece que a concessionária deverá realizar investimentos em infraestrutura, dentre os quais incluem-se as adequações necessárias para que o aeroporto esteja habilitado a operar, no mínimo, com uma pista de aproximação de não-precisão, sem restrição, noturno e diurno, aeronaves código 3C, até o fim da fase 1B do contrato de concessão.

2.20. Além das exigências de melhorias da infraestrutura aeroportuária, a minuta de contrato também estabelece, no Anexo 7 - Plano de Transferência Operacional (PTO), o processo de transição entre operadores, visando a transferência sem interrupção das operações aeroportuárias de acordo com um cronograma de implementação e a garantia das condições de segurança operacional, de segurança da aviação civil contra atos de interferência ilícita e da facilitação do transporte aéreo. Nesse contexto, insere-se o processo de certificação operacional do aeroporto, sendo a obtenção do certificado ou o requerimento para emissão (caso o operador anterior ainda não seja detentor) uma das condições para assunção das operações.

7. Requisitos para a conclusão do Estágio 2

7.1 O Poder Concedente declarará que o Estágio 2 da Fase I-A foi concluído quando satisfeitas as seguintes condições:

(...)

7.1.3.1 Os aeroportos não detentores de certificado operacional até o final do Estágio 1 devem apresentar o requerimento de certificação operacional de aeroporto em até 12 (doze) meses da data da eficácia do Contrato.

2.21. Dessa forma, considerando que a petição de isenção em comento insere-se no contexto da realização de investimentos para a melhoria da infraestrutura e solução de não conformidades identificadas no processo de certificação do aeroporto, não se identificam impactos da aprovação do pedido na lógica do processo de concessão.

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, diante das razões acima expostas e com fundamento no Art. 11, inciso V, da Lei 11.182/2005, **VOTO FAVORAVELMENTE** ao deferimento do pedido da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, de isenção de cumprimento do requisito do parágrafo 154.601(e) (2)(ii) do RBAC nº 154, para o Aeroporto de São Paulo/Congonhas - Deputado Freitas Nobre (SBSP), nos termos propostos pela Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SEI 5942863).

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant**, Diretor, em 17/11/2021, às 21:52, 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 **6468152** e o código CRC **57C48380**.

