



VOTO

PROCESSO: 00065.022108/2020-51

INTERESSADO: EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO - SBJV

RELATOR:

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 107, de 21 de outubro de 2016, estabelece que as petições de isenção a requisitos de RBAC, recebidas em conformidade com o previsto no RBAC nº 11, após avaliação de mérito pela área finalística competente pelo assunto, que conclua pela recomendação de deferimento, serão encaminhadas para apreciação da Diretoria (art. 12).

1.5. Trata-se de proposta de decisão de isenção temporária de cumprimento do requisito de que trata o parágrafo 154.305(f)(1)(i) do Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 154 (RBAC nº 154), intitulado “Projeto de aeródromos.

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

2. DA ANÁLISE

2.1. Destaco, inicialmente, que a finalidade da presente deliberação é a viabilização da continuidade das operações de aproximação de precisão Categoria I no Aeroporto de Joinville/SC, pois o aeroporto já possui autorização para operar ILS CAT I na cabeceira 33 desde 2014, quando a Agência decidiu isentar o operador do aeródromo de cumprimento de requisitos contidos no RBAC 154, permitindo o início das referidas operações com o cumprimento de condicionantes, incluindo ações operacionais e obras para adequação da infraestrutura aos requisitos de projeto.

2.2. Em 05/09/2018, tendo expirado um dos prazos da referida decisão em 31/12/2017, a Infraero encaminhou informações atualizadas sobre as ações empreendidas e solicitou prorrogação dos prazos para adequação da infraestrutura do aeroporto. Após diversas tratativas e esclarecimentos entre os anos de 2018 e 2019 sobre o andamento das obras no aeroporto e no entorno, em 25/10/2019 a SIA decidiu pelo indeferimento do pedido de prorrogação de prazos,

citando a intpestividade da solicitação e que o interessado teria demonstrado incapacidade de cumprir compromissos anteriormente assumidos perante a Agência.

2.3. Perseguindo o mesmo objetivo de continuidade das operações ILS CAT I no aeroporto, em 05/03/2020, a Infraero solicitou Nível Equivalente de Segurança Operacional a requisitos do RBAC 154 relativos à separação entre as pistas de táxi e a pista de pouso e decolagem e à localização de posição de espera em pista de táxi para operações ILS CAT I, respectivamente. A SIA aprovou o pedido 09/07/2020.

2.4. Quanto ao mérito da presente proposta, no mesmo contexto de continuidade das operações ILS CAT I no aeroporto de Joinville, trouxe à ponderação da área técnica os instrumentos regulatórios disponíveis para lidar com situações em que os requisitos são “desafiados”. Especificamente, quanto ao mérito do pedido de isenção e da lógica subjacente do requisito do Sistema de Luzes de Aproximação (ALS), remetendo a discussão quanto aos aspectos essenciais do Gerenciamento de Risco no processo normativo, de certificação e vigilância continuada, tema amplamente tratado no Projeto Prioritário de Implementação do PSOE-ANAC. Ao seguir os regulamentos ou normas aplicáveis, depreende-se que se o regulado conduzir suas atividades de forma a atingir os objetivos estabelecidos nos requisitos, acompanhado pela vigilância continuada, então há presunção de que as operações serão seguras.

2.5. Nas definições de isenção e de nível equivalente de segurança trazidas no RBAC 01 identificam-se elementos de gerenciamento de riscos oriundos do não cumprimento de requisitos, na literalidade ou na lógica subjacente, e em última instância relacionam-se a um julgamento quanto à aceitação do nível de segurança final proporcionado. Ainda que em alguns casos a decisão final quanto à aceitação ou não da petição resida na diretoria da ANAC (como no presente caso tratado como isenção), é sempre na superintendência que ocorre o julgamento do mérito das ações propostas pelo regulado para o gerenciamento do risco. A Instrução Normativa nº 154/2020 prevê que os casos de isenção serão encaminhados para apreciação da Diretoria, enquanto o reconhecimento de nível equivalente de segurança será deliberado pelo titular da unidade organizacional com competência para a matéria.

2.6. Tenho que a escolha pela utilização de um instituto ou outro não é indiferente. Se por um lado o Nível Equivalente de Segurança representa o alcance da lógica subjacente (racional) ou finalidade do requisito, talvez denotando uma oportunidade de melhoria do próprio requisito em busca de menor prescritividade, a isenção leva a questionamento um quanto a potencial degradação do nível de segurança do Estado em relação às normas materiais. A isenção passa a ter uma repercussão além do caso concreto, podendo levar à declaração de diferenças aos anexos à Convenção de Aviação Civil Internacional.

2.7. O presente caso gerou dúvida a este relator quanto à pertinência de se tratar o presente “desafio normativo” ao requisito do ALS como isenção ou NESO, notando que a área técnica da SIA menciona por diversas vezes que “a ausência de ALS seria o equivalente a uma inoperância permanente, sendo necessário, como restrição operacional, a alteração dos mínimos operacionais; que “as Cartas de Aproximação por Instrumentos já apresentam os mínimos operacionais a serem considerados em caso de inoperância do ALS”; e que o “DECEA reconhece a possibilidade de operação ILS CAT I sem a existência de ALS, uma vez que os procedimentos ILS de Joinville estão publicados”.

2.8. Assim, buscando coerência entre as regras expedidas no Brasil pela ANAC e Comando da Aeronáutica, à luz dos documentos da OACI, e permitindo a interpretação harmoniosa da regulação para o adequado funcionamento dos sistemas de pouso, compostos por auxílios visuais e não-visuais, solicitei esclarecimentos à SIA sobre a possibilidade ou não de se configurar nível equivalente de segurança, temporária ou permanente, para o referido requisito.

2.9. Em síntese, a área técnica da SIA entende que “não é possível demonstrar NESO apenas com a elevação dos mínimos de visibilidade e RVR em virtude da inoperância ou inexistência do ALS, considerando os diversos fatores que determinam a tomada de decisão do piloto quando a aeronave atinge a altitude DA/MDA, dentre eles ressaltados os fatores humanos”.

2.10. Em reunião realizada no dia 02/02/2021, com a presença dos membros deste Colegiado, do Superintendente de Infraestrutura Aeroportuária e suas respectivas equipes, restou afirmado pela área técnica que sua interpretação para a finalidade do sistema de luzes de aproximação é o prolongamento visual da pista, e que a mera elevação dos mínimos operacionais não caracterizaria fator compensatório capaz de atingir essa finalidade. Segundo o entendimento manifestado, a menos que houvesse alguma outra tecnologia capaz de prover ao piloto essa percepção visual do prolongamento da pista, como por exemplo algum tipo de “óculos” ou display disponível para o piloto, não seria possível atingir a finalidade da regra.

2.11. Resta, portanto, superada a questão para o caso concreto, **à luz do requisito vigente**, conforme entendimento da área técnica competente, de que a “isenção” é o instrumento regulatório mais adequado para tratar o “desafio normativo” ao requisito de aplicação do ALS.

2.12. Tendo em vista os argumentos constantes no Estudo aeronáutico - pedido de isenção de requisito ALS - SBJV e no Estudo aeronáutico Pedido de Isenção de Requisito - Revisão 01, além da AISO e do PESO apresentados pelo operador do SBJV, entende-se que a ausência do sistema de luzes de aproximação, da maneira como já ocorre atualmente com a restrição de visibilidade mínima imposta pelas cartas de aproximação por ILS, corresponde a um nível de risco tão baixo quanto razoavelmente praticável (As Low As Reasonably Practicable - ALARP), sem comprometer a segurança das operações aéreas.

2.13. Desta forma, entende-se ser plausível a aceitação da petição de isenção temporária do cumprimento dos requisitos do parágrafo 154.305 (f) do RBAC 154 para a RWY 33 - inexistência de sistemas de luzes de aproximação.

2.14. Quanto ao prazo da isenção, a área técnica recomenda que seja concedida a isenção temporária por 3 anos, conforme pleiteado pelo Operador, condicionada a uma reavaliação caso o operador pretenda alterar a configuração da infraestrutura existente de auxílios visuais e tipo de operação (IFR CAT I).

2.15. Por fim, considerando a dificuldade enfrentada no “desafio normativo” em torno de requisitos prescritivos, e buscando um alinhamento ao Plano Estratégico 2020-2026 e ao Projeto Prioritário Regulação Responsiva e ainda a existência de outros aeroportos no Brasil operando pistas de aproximação de precisão Categoria I sem ALS, proponho à área técnica que considere incluir em futura agenda regulatória proposta de estudos e revisão acerca dos requisitos dos sistemas de luzes de aproximação.

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 à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO do pedido de isenção temporária de cumprimento do requisito do parágrafo 154.305 (f)(1)(i) do RBAC nº 154 no Aeroporto de Joinville/SC, Lauro Carneiro de Loyola.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 11/02/2021, às 20:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5354871** e o código CRC **E3D5AAEA**.