



FORMULÁRIO DE ANÁLISE PARA PROPOSIÇÃO DE ATO NORMATIVO

Processo nº:	00058.005650/2019-02	Unidade Responsável (Sigla):	GTNO/GNAD GTOP/GCOP
Assunto do normativo:	Projeto de aeródromos		
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.)		() Externa (Órgãos de Controle ou recomendações diversas)

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

1.1 Contextualização.

Entre os signatários da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (“Convenção de Chicago”), há o compromisso de buscar a uniformidade de regulamentos, padrões, normas e organização da aviação civil, servindo os documentos da OACI como a referência internacional de normas, processos e práticas internacionais que devem ser seguidos. Os Estados são soberanos para adotar as normas que entendam adequadas, mas, por outro lado, a Convenção estabelece o mecanismo de se informar, à OACI, as eventuais diferenças existentes entre as práticas adotadas e as internacionais.

Ao Conselho da OACI cabe a edição e promoção da implementação dessas normas, que são designadas como Anexos à Convenção. Entre os Anexos que trazem temas afetos à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA, destaca-se o Anexo 14, Volume I, que versa sobre projeto de aeródromos e operações.

Os padrões e práticas recomendadas (*Standards and Recommended Practices*, ou SARPs) para aeródromos foram adotados pela primeira vez em 29/05/1951 e designados como “Anexo 14 – Aeródromos” da Convenção. Conforme consta no Prefácio do Anexo 14, os conceitos de *Standards and Recommended Practices* são os seguintes:

Standard: qualquer especificação para características físicas, configuração, material, desempenho, pessoal ou procedimento, cuja aplicação uniforme é reconhecida como necessária para a segurança ou regularidade de navegação aérea internacional e a que os Estados Contratantes se conformarão de acordo com a Convenção; dentro caso de impossibilidade de cumprimento, a notificação ao Conselho é obrigatória nos termos do artigo 38.

Recommended Practice: qualquer especificação para características físicas, configuração, material, desempenho, pessoal ou procedimento, cuja aplicação uniforme é reconhecida como desejável no interesse da segurança, regularidade ou eficiência da navegação aérea internacional, e aos quais os Estados Contratantes se esforçarão para se conformarem com a Convenção.

O Art. 38 da Convenção determina que se um Estado se vê impossibilitado de cumprir em todos os seus detalhes certas normas ou processos internacionais, ou de fazer que seus próprios regulamentos e práticas concorram por completo com as normas e processos internacionais, ou ainda se o Estado considerar necessário adotar regulamentos e práticas diferentes em algum ponto dos estabelecidos por normas internacionais, informará a Organização Internacional de Aviação Civil das diferenças existentes entre suas próprias práticas e as internacionais.

Soma-se a esse comando o item “Notificação de diferenças”, contido no Prefácio do Anexo 14 que dispõe o seguinte:

*Notification of differences. The attention of Contracting States is drawn to the obligation imposed by Article 38 of the Convention by **which Contracting States are required to notify the Organization of any differences between their national regulations and practices and the International Standards contained in this Annex and any amendments thereto. Contracting States are invited to extend such notification to any differences from the Recommended Practices contained in this Annex** and any amendments thereto, when the notification of such differences is important for the safety of air navigation. Further, Contracting States are invited to keep the Organization currently informed of any differences which may subsequently occur, or of the withdrawal of any differences previously notified. A specified request for notification of differences will be sent to Contracting States immediately after the adoption of each amendment to this Annex.*(grifado)

Extraí-se desses dispositivos que os Estados são obrigados a notificar diferenças entre os seus regulamentos nacionais e as práticas e padrões internacionais. Contudo, em relação às práticas recomendadas contidas no Anexo 14, os estados são “convidados” a notificar as diferenças.

Se para determinado grupo de dispositivos, os “standards”, a notificação de diferença é obrigatória e para outro grupo, as “recommended practices”, a notificação é apenas desejável, percebe-se uma notável diferença entre o nível de obrigatoriedade quanto à internalização do que está previsto em nível internacional.

A conclusão possível é a de que, aos olhos da OACI, a internalização de uma prática ou requisito padrão é indispensável para a segurança da aviação, por isso, obrigatória, enquanto a internalização de uma prática recomendação é desejável e, assim, não obrigatória.

Por óbvio, do ponto de vista da soberania nacional, um requisito padrão na norma internacional não se impõe como dispositivo de internalização obrigatória, seja por impossibilidade prática do país, seja por uma escolha regulatória. Prova disso é justamente a possibilidade de o Estado declarar a diferença em relação a um requisito padrão da norma internacional.

Considerando que os dispositivos do Anexo 14 fazem recair sobre o Estado a imposição do exercício do poder discricionário, a tomada de uma decisão ou a execução de uma função, o que significa a responsabilidade de efetivar as normas do Anexo, cabe à autoridade apropriada do país contratante avaliar quais recomendações são de internalização indispensável para suas operações e quais não devem ser internalizadas, em razão das peculiaridades operacionais locais, uma vez que as recomendações são de internalização desejável.

Além disso, caso seja internalizada determinada recomendação, cabe ainda a escolha regulatória de qual a melhor forma de fazê-lo, se como dispositivo cogente ou orientação de melhores práticas. Nessa avaliação, o Estado deve levar em consideração que, uma vez internalizada determinada recomendação, recairá sobre os regulados o custo de seu cumprimento e sobre si a responsabilidade de monitorar e adotar meios de incentivo ao cumprimento por parte do regulado.

Como fundamento para tais opções regulatórias a soberania nacional lastreia o poder que a autoridade apropriada, no caso a ANAC, tem para fazer escolhas regulatórias. A soberania que, no âmbito interno é compreendida pelo direito público como o poder político perpétuo e absoluto, de titularidade do povo, sem outro igual ou superior e que confere a prerrogativa de submeter os indivíduos às normas editadas pelo Estado, no âmbito externo, por sua vez, é compreendida como a igualdade entre os países e a independência destes, o que lhes confere a prerrogativa de não se submeterem a nenhum ato normativo estrangeiro ou a qualquer outro país, a não ser por uma deliberação própria.

No uso de suas atribuições, a ANAC intensificou a implementação do Anexo 14, aprovando em maio de 2009 o Regulamento Brasileiro da Aviação Civil (RBAC) 154 em sua versão original – Emenda 00. A

partir de então, novas emendas já foram implementadas, sendo que neste caso concreto almeja-se buscar soluções normativas para os problemas identificados a seguir.

1.2. Dos problemas identificados – incorporação de recomendações como requisitos obrigatórios e o consequente excessivo nível de exigência de determinados requisitos do RBAC 154.

Os requisitos de projeto de infraestrutura aeroportuária previstos no RBAC 154 são considerados excessivamente exigentes, uma vez que, além dos *standards* previstos no Anexo 14, foi incorporada à regra brasileira, como requisitos obrigatórios, a maior parte das recomendações também previstas no Anexo 14. Corroboram esse entendimento os seguintes fatores:

- a) as exigências do RBAC 154, requeridas no processo de certificação previsto no RBAC 139, podem ensejar barreira desnecessária ao desenvolvimento dos aeroportos no Brasil, porquanto a não obtenção de Certificação impede a expansão das operações;
- b) conforme dados da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos (SAS) da ANAC, nos principais aeroportos do país, há uma necessidade de adaptação de infraestrutura, em razão da saturação nos horários de pico. Essa escassez de infraestrutura demanda o desenvolvimento de alternativas para comportar o tráfego crescente da aviação, decorrente do aumento contínuo da demanda no Brasil.
- c) a lista de isenções, de níveis equivalentes de segurança operacional (NESOs) e Termos de Ajustamento de Conduta – TAC firmados pela Agência demonstra que mesmo os operadores de aeroportos com maior capacidade de investimento possuem dificuldades de cumprimento dos requisitos do RBAC 154 na forma como originalmente previstos ou adotam formas alternativas de cumprimento em razão de seu reduzido impacto na segurança (disponível no site da ANAC <https://www.anac.gov.br/assuntos/setor-regulado/aerodromos/publicacoes/listasaisencoestac.pdf>).

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.

Alternativa 1: manter o RBAC 154 da forma como se encontra, após a Emenda 05.

O custo regulatório e administrativo desta alternativa é de baixo impacto para a ANAC, tendo em vista que os recursos dispendidos até o atual momento compreendem as despesas correntes regularmente realizadas.

Do ponto de vista dos regulados, esta alternativa implicaria a manutenção dos atuais custos de certificação e adaptação de infraestrutura para a operação em horários de *overload*.

Os benefícios seriam a estabilidade do Regulamento e a isonomia entre os regulados, tendo em vista que 31 aeroportos já se certificaram no Brasil atendendo aos requisitos vigentes.

Alternativa 2 – Requisito por desempenho: verificar quais recomendações do Anexo 14 internalizadas como requisito obrigatório seria possível flexibilizar, propondo, em cada caso, a sua conversão em requisito por desempenho.

Nessa alternativa, o requisito passa a ser previsto com redação que foca no desempenho do elemento de infraestrutura, com possível previsão de parâmetros técnicos em Instrução Suplementar.

Alternativa 3 – Método preferencial de cumprimento: verificar quais recomendações do Anexo 14 internalizadas como requisito obrigatório seria possível flexibilizar, propondo, em cada caso, a sua conversão em requisito por método preferencial de cumprimento.

Nessa alternativa, o requisito passa a exigir determinado elemento de infraestrutura, apresentando os atuais parâmetros de cumprimento obrigatório como forma preferencial de cumprimento.

Alternativa 4 – Recomendação: verificar quais recomendações do Anexo 14 internalizadas como requisito obrigatório seria possível flexibilizar, propondo, em cada caso, a sua conversão em recomendação.

Nessa alternativa, a especificação do requisito continua no RBAC, mas a sua exigência é retirada, sendo apenas recomendado o seu cumprimento.

Custo regulatório e impactos das Alternativas 2, 3 e 4:

O custo regulatório e administrativo compreende os dispêndios correntes que regularmente a Agência aloca em processos normativos para o período.

Após a tramitação da proposta em tela, caso seja aprovado o redesenho de requisitos para que passem a ser previstos como requisitos por desempenho, por forma preferencial de cumprimento ou como recomendação, haverá um incremento de custo regulatório na medida em que determinadas medidas de desempenho tenham de ser inseridas em Instruções Suplementares ou que a avaliação do cumprimento dos requisitos demande análises mais profundas das áreas técnicas. Em ambos os casos, seja para a elaboração de Instruções Suplementares, seja para a avaliação do cumprimento, adotando-se uma regulação mais flexível, a verificação de seu cumprimento demandará análises mais complexas acerca dos dados concretos que se apresentarem para verificação.

Do ponto de vista dos regulados, o custo procedimental seria o custo de participação no processo normativo e absorção da nova versão do RBAC 154 pelo corpo técnico. Entende-se que este seria um custo marginal e não substancial.

Em relação aos custos operacionais suportados pelos regulados, não haveria aumento de ônus, tomando-se por base as obrigações hoje impostas pelo Regulamento em estudo. As inovações normativas acarretariam a flexibilização de requisitos atualmente previstos como obrigatórios e com pouca margem de liberdade no cumprimento. Isso possibilitaria que o regulado avaliasse a necessidade da implementação, no caso de uma recomendação, ou a forma de cumprimento, no caso de um requisito de performance. Esse aumento de margem na forma de atendimento dos requisitos pelo regulado possibilitaria que os regulados pudessem adotar a forma menos onerosa, sempre mantendo os níveis mínimos de segurança aceitável.

Conclusão:

Entende-se que os requisitos previstos como recomendação no Anexo 14 e que possam ser flexibilizados no RBAC 154, sem a perda dos níveis aceitáveis de segurança operacional, podem adotar as formas previstas nas alternativas 2, 3 ou 4, de acordo com o nível de segurança aceitável.

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

De acordo com a contextualização e descrição dos problemas na resposta ao primeiro questionamento, os problemas centrais em estudo referem-se ao sobredimensionamento dos requisitos de projeto de aeródromos para a realidade brasileira em decorrência da incorporação, como requisitos prescritivos de cumprimento obrigatório, das recomendações constantes do Anexo 14 à Convenção sobre Aviação Civil Internacional.

Nesse contexto, com a revisão parcial de tais requisitos, disposições passam a ser previstas como recomendação (parâmetros de eficiência ou melhores práticas para elevação da segurança operacional além dos níveis mínimos assegurados pelos requisitos no corpo do RBAC, sem que se apliquem como impeditivo para homologação, certificação e operação) ou requisitos voltados ao desempenho (com maior flexibilidade à adoção de soluções técnicas distintas dos parâmetros prescritivos fixados atualmente no RBAC – ver tópico “Estratégias Regulatórias” da Nota Técnica que fundamenta a proposta).

Com as demais alterações, são previstas reduções de custo para edificação, alteração de características físicas e certificação operacional de aeródromos em função do estímulo à adoção de estudos técnicos por parte dos operadores de aeródromos para avaliação do nível de segurança operacional e adoção de

soluções de engenharia inovadoras para otimização de investimentos e retornos em termos de segurança, regularidade e ampliação das operações.

Do exposto, a exclusão de determinadas exigências e criação de novas possibilidades de atendimentos aos requisitos de projeto estimulam a ampliação da infraestrutura aeroportuária e a redução de custos para operação e manutenção dos aeródromos existentes, com impacto direto ao fomento da aviação.

Com a reestruturação de parâmetros técnicos, é prevista ainda a redução de processos administrativos de isenção perante a Diretoria, considerando que a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária definiria meios previamente aprovados de atendimento ao desempenho fixado no RBAC (por meio de instruções suplementares) e avaliaria diretamente as alternativas técnicas propostas por operadores.

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

	Ações	Prazo	Acompanhamento
ANAC	- Divulgação das mudanças aos agentes regulados e orientação aos servidores da Agência que atuam nos processos correlatos (homologação, certificação e outros). - Estudo, proposição e publicação das IS relacionadas. - Implementação de rotina para análise e deliberação de formas alternativas de cumprimento.	- Com a publicação do ato - A partir da aprovação da proposta - Com a aprovação da proposta	- Monitoramento de dúvidas e sugestões dos agentes - Gestão interna dos projetos normativos - Monitoramento dos indicadores das rotinas
Regulados	- Avaliação das alterações e eventual proposição de novos meios de cumprimento	- A partir da publicação do ato	-
Outros Órgãos	- SAC (Secretaria Nacional de Aviação Civil): avaliação de impactos para projetos de investimento em aeródromos para fomento à aviação	- A partir da publicação do ato	-

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

Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, art. 8º, XXI;

Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, art. 12, III

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

A alteração proposta limita-se a parâmetros de infraestrutura aeroportuária, em especial elementos que compõem Pátio de Aeronaves, Complexo Aeroportuário e RESA. Apesar da interação da infraestrutura com as aeronaves que nela irão operar, considera-se que o treinamento de operadores aéreos e pilotos não sofrerá alteração. Portanto, entende-se que a proposta não afeta outras áreas da Agência.

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

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

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

Pode-se considerar que a SAC (Secretaria Nacional de Aviação Civil) seja afetada em função dos projetos do impacto nos investimento em aeródromos para ampliação da aviação como um todo.

Considerando que os impactos externos são considerados positivos (redução de custos), julgou-se desnecessária consulta.

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

(X) SIM	Quais?	A regulamentação relativa a projeto de infraestruturas aeroportuárias é estabelecida por cada autoridade de aviação civil (tornando-se inviável, portanto, a listagem de todos os países que disciplinam a matéria), além de ter como referência direta os parâmetros estabelecidos pela OACI.
() NÃO	-	

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

(X) SIM	Quais?	O RBAC n° 154 é o regulamento próprio da autoridade de aviação civil brasileira para fixação dos parâmetros de projeto de infraestrutura aeroportuária, havendo normas correlatas para fins de operação de tais infraestruturas (RBAC n° 153), certificação dos responsáveis por sua operação (RBAC n° 139), no qual são previstas hipóteses de flexibilização do RBAC n° 154, além de regras de cadastro das infraestruturas (Resolução n° 158, de 2010), entre outros normativos relacionados à infraestrutura.
() NÃO	-	

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

Os custos do ato decorrem da carga de trabalho de servidores da superintendência e demais participantes alocada no processo normativo na Agência e, após a publicação do ato, nos procedimentos de análise das formas de cumprimento abertas com a alteração e desenvolvimento de instruções suplementares atreladas ao RBAC. Não são identificados custos adicionais para os operadores de aeródromos, usuários ou órgãos externos.

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

Em termos qualitativos, a alteração da estrutura normativa de determinados requisitos do RBAC, que passam a prever padrões de desempenho ou se tornam recomendações de eficiência ou boas práticas, implica menor rigidez nos parâmetros de projeto de aeródromos e permitem a adoção de soluções técnicas específicas para cada aeródromo a depender de sua realidade técnico-operacional.

É prevista ainda a redução de processos de isenção, considerando que a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária definiria meios previamente aprovados de atendimento ao desempenho fixado no RBAC (por meio de instruções suplementares) e avaliaria diretamente as alternativas técnicas propostas por operadores (observado o histórico detalhado na Nota Técnica 6 (1434053)).

Em termos quantitativos, estima-se que a possível redução de custo dependerá dos estudos conduzidos por cada operador e da nova solução técnica proposta, não sendo possível estimar de antemão o impacto quantitativo em termos de custo para cada uma das modificações.

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

	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Empresas de transporte aéreo regular	Possibilidade de ampliação do leque de aeródromos compatíveis em razão de redução de custos para a implantação, operação e ampliação de aeródromos e abertura para novas soluções técnicas para processamento de operação com aeronaves e procedimentos mais exigentes	Redução de proteções superiores ao nível de segurança considerado aceitável
Empresas de transporte aéreo não regular	Possibilidade de ampliação do leque de aeródromos compatíveis em razão de redução de custos para a implantação, operação e ampliação de aeródromos e abertura para novas soluções técnicas para processamento de operação com aeronaves e procedimentos mais exigentes	Redução de proteções superiores ao nível de segurança considerado aceitável
Empresas de serviços aéreos especializados	Possibilidade de ampliação do leque de aeródromos compatíveis em razão de redução de custos para a implantação, operação e ampliação de aeródromos e abertura para novas soluções técnicas para processamento de operação com aeronaves e procedimentos mais exigentes	Redução de proteções superiores ao nível de segurança considerado aceitável
Prestadores de serviços auxiliares ao transporte aéreo	-	-
Operadores de Aeródromos	Redução possível de não conformidades e abertura a adoção de novas soluções técnicas de engenharia. Possibilidade de ampliação do leque de operações compatíveis no aeródromo.	Demanda por maior avaliação técnica para os casos em que o atendimento ao requisito de desempenho fica aberto para a solução técnica do operador

	Redução possível de custos para a implantação, operação e ampliação de aeródromos	
Fabricantes de Aeronaves	-	-
Fabricantes de peças e componentes aeronáuticos	-	-
Proprietários de aeronaves	-	-
Empresas de manutenção aeronáutica	-	-
Mecânicos	-	-
Escolas e Centros de Treinamento	-	-
Tripulantes	-	-
Passageiros	Possibilidade de ampliação do leque de localidades atendidas	-
Comunidades	Possibilidade de ampliação do leque de localidades atendidas	-
Meio ambiente	Com a redução da faixa preparada de 105 m, são reduzidos os impactos ambientais atrelados a obras de aterramento e terraplanagem	-
Outros (identificar)	-	-

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

O monitoramento do ato, em especial das alterações propostas na presente oportunidade, é realizado continuamente a partir dos seguintes ensejos: identificação de oportunidades de melhoria nas ações de homologação, certificação e fiscalização; avaliação de manifestações de operadores e interessados quanto às disposições do RBAC, seja em reuniões, demandas por sistema, workshop ou demais contatos realizados; e acompanhamento de propostas e estudos oriundos dos grupos de trabalho da OACI, dos quais participam representantes da Superintendência, e inovações de outras autoridades de aviação civil.

ASSINATURAS DO SERVIDOR RESPONSÁVEL, CHEFIA IMEDIATA E DO SUPERINTENDENTE



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Gregório de Miranda Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 29/03/2019, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vagner de Menezes Neto, Gerente Técnico de Normas, Substituto**, em 03/04/2019, às 10:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tarik Pereira de Souza, Gerente**, em 03/04/2019, às 14:49, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2695244** e o código CRC **90E86739**.

