

PROPOSTA DE EDIÇÃO DA EMENDA AO REGULAMENTO BRASILEIRO DA AVIAÇÃO CIVIL Nº 161 (RBAC Nº 161) – PLANOS DE ZONEAMENTO DE RUÍDO DE AERÓDROMOS – PZR

JUSTIFICATIVA

1. APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor a edição de Emenda ao Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 161 (RBAC nº 161), intitulado “Planos de Zoneamento de Ruído de Aeródromos”. A proposta corresponde a um dos temas previstos na Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2019-2020, instituída pela Portaria nº 3.834, de 13 de dezembro de 2018. Trata-se de proposta de revisão do RBAC nº 161 objetivando maior coerência na regulação da Anac sobre planos de zoneamento de ruído para aeródromos privados.

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

2.1 Alterações propostas

2.1.1 CONTEXTO

Quando são considerados os efeitos do ruído aeronáutico, é transparente que o principal objetivo da atuação no tema é a busca pelo desenvolvimento aeroportuário mais sustentável com efetiva integração urbana. O ruído tem impacto negativo na saúde e sossego da população nas proximidades de aeroportos e tende a limitar o desenvolvimento do aeroporto frente às ocupações territoriais incompatíveis nos municípios. Por isso, o tema deve fazer parte de um esforço coordenado, conforme dispõe o PNAC, onde se verifica que uma das ações estratégicas específicas no que tange a segurança operacional é a busca pelo estímulo à "coordenação entre os órgãos de âmbito federal, estadual e municipal visando o cumprimento da legislação que trata da zona de proteção de aeródromos, de ruídos e de auxílios à navegação aérea."

Neste cenário, é indiscutível a necessidade que a Agência tem de acompanhar o tema, considerando que possui o intuito de "ser uma autoridade de referência internacional na promoção da segurança e do desenvolvimento da aviação civil." Inclusive pela própria competência legal descrita no caput do artigo 8º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, lei de criação da Agência, onde se lê que "cabe à Anac adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento

e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade".

Portanto, a matéria é relevante e deve ser gerida para não afetar o crescimento da Aviação Civil, nem condicionar as populações à exposição a níveis incompatíveis de ruído para a saúde pública.

Por esse entendimento, o ruído aeronáutico, juntamente com outras questões ambientais, foi diversas vezes mencionado no Planejamento Estratégico da Anac referente ao período de 2015 a 2019. Em vista dessas questões, o tema sustentabilidade foi incorporado aos objetivos estratégicos da Anac, sendo certo que as discussões sobre ruído aeronáutico ganham contornos bastante relevantes. Transcreve-se o seguinte texto do Planejamento Estratégico:

“2.12.4 Aprimorar processo de acompanhamento das condições ambientais das operações aéreas internacionalmente, têm sido cada vez mais demandados padrões de emissões (de ruídos e gases) no transporte aéreo. A Agência deve se posicionar na vanguarda em termos de acompanhamento e ações mitigatórias de emissões, como forma de garantir à aviação brasileira conformidade continuada com as metas negociadas internacionalmente, de forma que exigências futuras não se tornem impedimento ao desenvolvimento do mercado doméstico. Para tanto, devem ser aprimorados os processos da Anac de acompanhamento das condições ambientais das operações aéreas.

Iniciativas

2.12.4.1 Aprimorar inventário de emissões no setor aéreo brasileiro

2.12.4.2 Aprimorar mecanismos de identificação de impactos de ruído aeronáutico e qualidade do ar local”

No âmbito internacional, a Organização Internacional da Aviação Civil - OACI adotou uma nova abordagem para a gestão do ruído das aeronaves nos aeroportos internacionais - a abordagem equilibrada. O conceito dessa Abordagem enfatiza a necessidade de considerar várias medidas de acordo com a avaliação da situação do ruído em cada aeroporto.

2.1.2 Benchmarking da regulação em relação a outros países

A fim de obter uma melhor compreensão sobre o tema, foi feito estudo comparativo da regulação de ruído aeronáutico em outros países. Defende-se que um trabalho de benchmarking pode facilitar a construção de possíveis soluções para os problemas, na medida que outros países, ao passarem por situações semelhantes, podem já ter desenhado alternativas passíveis de serem exemplos para melhorias na regulação da Anac.

Por óbvio que não é possível simplesmente incorporar integralmente tais soluções à regulação, visto que os Estados possuem características e organizações peculiares, de modo que a resposta dada a determinado problema por um país não necessariamente surtirá os mesmos efeitos em outro, sobretudo no caso de ruído aeronáutico, considerando que o tema depende de fatores como organização política do Estado,

dimensões territoriais, malha aérea, cultura da população (visto que a percepção de ruído é subjetiva), e até mesmo clima (países mais frios, por exemplo, podem adotar medidas como isolamento acústico das residências, o que não é tão viável em países mais quentes, visto que há uma tendência, nesses últimos, que as casas possuam mais espaços abertos).

Dito isso, foram selecionados os seguintes Estados para fins de estudo comparativo: Estados Unidos da América, Canadá e Austrália.

A opção por tais países levou em consideração aspectos como: maior grau de desenvolvimento da aviação civil; maior malha aérea desses países, o que pode indicar uma maior necessidade de tratamento da problemática do ruído aeronáutico.

A seguir será apresentado o resultado do estudo para o seguinte questionamento:

Existe regulação relacionada a ruído aeronáutico em aeródromos privados?

Em relação a este quesito, não foi localizada qualquer norma que imponha a necessidade de elaboração de um planejamento de compatibilidade de ruído do aeroporto para tais infraestruturas. Pelo contrário, veja-se que a “*PART 150— Airport Noise Compatibility Planning*”, da FAA, estabelece o seguinte critério de aplicabilidade:

“§150.3 Applicability.

This part applies to the airport noise compatibility planning activities of the operators of “public use airports,” including heliports, as that term is used in section 47501(2) as amended (49 U.S.C. 47501 et seq.) and as defined in section 47102(17) of 49 U.S.C.” (grifo nosso)

Tradução livre:

“§150.3 Aplicabilidade.

Esta parte se aplica às atividades de planejamento de compatibilidade de ruído aeroportuário dos operadores de “aeródromos de uso público”, incluindo heliportos, conforme o termo é usado na seção 47501 (2) conforme emendada (49 U.S.C 47501 et seq.) E conforme definido na seção 47102 (17) de 49 U.S.C” (grifo nosso)

No que diz respeito à regulação do Canadá, conforme pesquisa publicada no site do Parlamento Canadense, intitulado Aircraft Noise Management in Canada (https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201308E), verifica-se a seguinte informação:

“[...] occasionally a small private airstrip or water landing area comes into existence, creating a new and unexpected noise nuisance for neighbours. In cases where aircraft noise is generated by an unregistered aerodrome on land or water and a dispute arises, Transport Canada’s regional officers can be asked to facilitate a consultative process between the aerodrome operator and the neighbouring residents.”

Tradução livre:

“[...] ocasionalmente uma pequena pista de pouso privada ou área de pouso na água é criada, criando um novo e inesperado incômodo aos vizinhos. Nos

casos em que o ruído dos aviões é gerado por um aeródromo não registrado em terra ou na água e surge um litígio, os oficiais regionais da Transport Canada podem ser solicitados a facilitar um processo consultivo entre o operador do aeródromo e os residentes vizinhos.”

No que concerne à regulação da Austrália, a norma que trata do planejamento do uso do solo no entorno de aeródromos em razão de ruído aeronáutico é a Parte 5 do Airports Act 1996. Conforme regra de aplicabilidade da referida norma, a regulação em questão é aplicável somente dos aeroportos federais concedidos. Veja-se:

68 Airports to which Part applies

(1) This Part (other than Division 4A and the associated provisions) applies to:

- (a) a core regulated airport, if there is an airport lease for the airport; and*
- (b) an airport prescribed in the regulations, if there is an airport lease for the airport.*

(1A) Division 4A and the associated provisions apply to Sydney West Airport, whether or not there is an airport lease for the airport.

(2) For the purposes of subsections (1) and (1A), the boundaries of an airport are the boundaries of the airport site for the airport.

(3) In this section:

associated provisions means the provisions of Division 6, to the extent that they relate to Division 4A.

Tradução livre:

68 Aeroportos aos quais a Parte se aplica

(1) Esta Parte (exceto a Divisão 4A e as disposições associadas) aplica-se a: (a) um aeroporto central regulado, se houver uma concessão do aeroporto para o aeroporto; e

(b) um aeroporto prescrito nos regulamentos, se houver uma concessão de aeroporto para o aeroporto.

(1A) A divisão 4A e as disposições associadas aplicam-se ao Aeroporto de Sydney West, independentemente de haver ou não uma locação de aeroporto para o aeroporto.

(2) Para os fins das subseções (1) e (1A), os limites de um aeroporto são os limites do local do aeroporto para o aeroporto.

(3) Nesta secção:

disposições associadas significa as disposições da Divisão 6, na medida em que se relacionem com a Divisão 4A.

Ao que se indica da leitura dessas regulações estrangeiras, portanto, aeródromos privados não são objeto de normatização relacionada ao planejamento da compatibilidade do ruído aeronáutico com seu entorno.

2.1.3 PROBLEMA

Atualmente o RBAC nº 161 estabelece obrigações de elaboração de PBZR ou PEZR tanto para aeródromos privados como para aeródromos públicos. O tratamento dado a ambos os tipos de infraestrutura é indistinto, com exceção a alguns aspectos, em

especial no que concerne às medidas restritivas que poderão ser adotadas no caso de ocupações no entorno do aeródromo sem observância dos usos compatíveis e incompatíveis previstos na Subparte E do regulamento.

Com efeito, no caso de aeródromos privados, admite-se a exclusão do aeródromo do cadastro da Anac, ao passo que aeródromos públicos somente podem ter restrições operacionais e desde que seguido um rito específico composto por realização de consulta pública e apresentação de relatório quanto ao uso do solo no entorno e aos impactos financeiros e econômicos da restrição operacional.

Ocorre que, como mencionado anteriormente, o PZR consiste em instrumento que tem por objetivo, predominantemente, a preservação do desenvolvimento do aeroporto e de sua capacidade operacional. A proteção especial conferida aos aeródromos públicos decorre do interesse público que representam e do fato de se tratarem de uma universalidade equiparada a bem público federal, nos termos do art. 38 da Lei nº 7.565/1986.

Contudo, a mesma interpretação não pode ser dada aos aeródromos privados, em que se supõe uma predominância de interesse particular, tendo em vista que a utilização de tais infraestruturas é exclusiva por seus proprietários ou por quem estes permitir.

Fato é, portanto, que não se deve buscar conferir o mesmo tipo de tutela a um e a outro. Considerando que a principal finalidade de um PZR é a proteção da infraestrutura aeroportuária contra uma possível ocupação incompatível do entorno, entende-se desproporcional conceder o mesmo nível de proteção para aeródromos privados, em detrimento do direito de residência e da necessidade de expansão e desenvolvimento do município.

Poder-se-ia pensar, por outro lado, que, no caso de aeródromos privados, o PZR serviria não como uma forma de proteção da infraestrutura em relação ao seu entorno, mas sim para restringir o aeródromo. Com efeito, o município poderia valer-se das curvas de ruído para decidir se seria possível ou não a implantação do aeródromo privado em determinado local. Assim, caso já houvesse alguma ocupação incompatível abrangida pelas curvas de ruído de um aeródromo privado que se deseja implantar, o município poderia valer-se do PZR para negar autorização.

Esse entendimento se coaduna com o disposto no art. 3º da Resolução nº 158/2010, que dispõe sobre a autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à Anac, e que diz que “autorização prévia expedida pela Anac não supre a deliberação de outras entidades da administração pública sobre a observância dos requisitos de licenciamento ambiental, de uso do solo e de zoneamento urbano, ou da observância dos condicionantes impostos pelo órgão responsável pelo controle do espaço aéreo”. Em outras palavras, o Município tem a prerrogativa para indeferir a implantação de um aeródromo privado com base na sua competência para tratar sobre uso do solo e zoneamento urbano, sendo que as curvas de ruído poderiam ou não servir como base para essa decisão.

Ainda de modo a confirmar esse entendimento, o próprio RBAC nº 161, conforme citado, prevê possibilidade de exclusão de aeródromo privado quando houver uso

incompatível do solo em seu entorno. Esse dispositivo, aliás, confirma o art. 17 da Resolução nº 158/2010, segundo o qual:

Art. 17. A Anac promoverá, de ofício, a exclusão dos dados do cadastro quando:

V - no caso de aeródromo privado, forem noticiados conflitos com normas municipais, distritais, estaduais e federais, bem como com aquelas referentes aos órgãos ambientais.

Contudo, esse entendimento pode levar, de forma desproporcional, à inviabilidade de diversos aeródromos privados. Muitas vezes essas infraestruturas têm uma quantidade de uso pouco expressiva. Caso se entenda o PZR como um instrumento para promoção de restrição ao aeródromo privado, infraestruturas como helipontos elevados sobre edifícios com destinação hoteleira estariam impossibilitados de existir.

Destaca-se, aliás, que a aplicabilidade do PZR aos aeródromos privados chegou a ser objeto de questionamento pela Procuradoria por ocasião da edição da Emenda nº 00 do RBAC nº 161, nos termos do Parecer nº 85/2011/PGFPF/Anac:

18. a) Sugere-se que, na seção 161.07. seja melhor definida a aplicação deste RBAC aos aeródromos privados, considerando, para tanto que, embora a Anac tenha competência para regular e fiscalizar os aeródromos privados, v.g. a sua competência específica para cadastrá-los, não parece razoável conferir-lhes o mesmo tratamento dispensado aos aeródromos públicos no tocante ao ruído aeronáutico. No ponto, destaca-se que o Plano de Zoneamento de Ruído exige uma compatibilização do uso do solo pelos Municípios e comunidades do entorno, bem como uma fiscalização quanto ao seu cumprimento pela Anac;

Veja-se que recentemente foi recebido expediente na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária questionando sobre o interesse em ingressar na Ação Civil Pública nº 0289874-29.2008.8.19.0001, proposta pelo Ministério Público, tendo por objeto a sustação do funcionamento de heliponto privado no Rio de Janeiro/RJ em virtude de poluição sonora provocada por este.

Na ocasião, o juízo de segunda instância proferiu o seguinte entendimento, cuja íntegra pode ser conferida no processo SEI nº 00065.032408/2019-12:

É incontestável a competência constitucionalmente reservada à União para explorar a navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura aeroportuária, bem como legislar acerca do regime de navegação aérea e aeroespacial (artigos 21, Inciso XII, alínea "c", e 22, inciso X, da Constituição Federal).

Nesse sentido, cabe ao Ministério da Aeronáutica analisar a conformidade técnica de projeto que envolva navegação aérea, em razão de fatores tais como o tráfego e a segurança nas operações, exercendo o controle e a fiscalização dos serviços aéreos.

De outra feita, é competente o Município para legislar sobre assuntos de interesse local e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal), visando à implementação da política de desenvolvimento urbano e a garantia do bem-estar da população.

No caso em questão, a construção do heliponto teve aprovação do Ministério da Aeronáutica, mas o debate a respeito da poluição sonora causada pelo pouso e decolagem das aeronaves em plena Lagoa Rodrigo de Freitas é matéria que diz respeito a interesse eminentemente local do Município, o que não se confunde com a regulação de normas técnicas e disciplinadoras da navegação aérea.

Referido posicionamento manifesta a competência da autoridade municipal para tratar do assunto, não cabendo à Anac expedir exigências relacionadas a ruído para aeródromos privados.

Portanto, de todo o exposto, entende-se que o PZR é instrumento inapto para tratar o ruído proveniente de operações em aeródromos privados, porquanto não deve ter o mesmo munus de proteção que atualmente se confere aos aeródromos públicos.

2.1.2 ALTERNATIVAS CONSIDERADAS PARA RESOLUÇÃO DO PROBLEMA

- **Alternativa A: Abordagem de desregulamentação**

Como verificado na discussão dos problemas regulatórios, os Planos de Zoneamento de Ruído têm por objetivo a proteção da infraestrutura aeroportuária contra uma possível ocupação incompatível do entorno, de modo a evitar restrições à operação aeroportuária em razão do incômodo sonoro percebido pela comunidade do entorno.

Considerando, contudo, que não é objetivo desta Agência a proteção dos aeródromos privados em detrimento das ocupações no seu entorno, dado o interesse eminentemente privado dessas infraestruturas, sugere-se que a aplicabilidade do RBAC nº 161 recaia apenas sobre aeródromos públicos.

Entende-se que a solução a ser dada no caso de ruído aeronáutico proveniente de operações em aeródromos privados deve partir diretamente do Município, considerando sua competência para tratar de ocupação e uso do solo e do direito de vizinhança, bem como da autoridade ambiental responsável pelo devido processo de licenciamento ambiental, o qual leva em consideração os impactos ambientais causados pela construção e operação dessas infraestruturas.

Os benefícios trazidos por essa proposta, claramente, consistem na diminuição de custos desnecessários tanto para o proprietário do aeródromo como para a Agência advindos da regulação atualmente existente. Além disso, promover-se-á uma maior coerência na regulação da Anac, atingindo o objetivo regulatório de redução dos custos regulatórios ineficientes.

Há, contudo, o risco de questionamentos judiciais e extrajudiciais quanto a possível omissão da Anac no que concerne à regulação de ruído aeronáutico em aeródromos privados. Entende-se que esse risco é mitigado, pois existem manifestações jurídicas da Procuradoria e do Poder Judiciário que demonstram o entendimento da desnecessidade de proteção dessas infraestruturas privadas.

- **Alternativa B: Abordagem coercitiva**

Caso, contudo, considere-se que a Anac deve regular ruído aeronáutico em aeródromos privados e exigir a apresentação de Plano de Zoneamento de Ruído para tais infraestrutura, será necessário dar tratamento para o fato de aproximadamente 50% desses aeródromos ainda não terem apresentado Plano de Zoneamento de Ruído.

Nesse sentido, a medida sugerida consiste em renovar o prazo de 180 dias contido no parágrafo 161.61(c) para que os proprietários declarem suas classes de Plano Básico de Zoneamento de Ruído à Anac. Também deverá ser prevista aplicação de penalidade no caso de não cumprimento do referido prazo.

Especificamente no caso de helipontos, considerando haver apenas uma classe de PBZR, entende-se que a declaração é desnecessária. Isso deverá ser expressamente ressaltado no RBAC.

Administrativamente a SIA deverá fazer ajustes no formulário de cadastro de aeródromos privados a fim de garantir o cumprimento do parágrafo 161.61(d).

O benefício da proposição consiste tão somente em melhorar o índice de cumprimento do RBAC nº 161 por aeródromos privados.

Há que se observar, contudo, que se trata de um cumprimento estritamente formal e que não há ganhos concretos decorrentes da exigência de PZR para aeródromos privados, visto que não há interesse público envolvido. A incorporações desses PZR pela lei de uso e ocupação do solo dos municípios impactados se torna ainda mais dificultada devido aos interesses públicos e privados envolvidos.

Outro ponto negativo dessa proposição consiste no aumento do custo regulatório para o regulado, que estará sujeito à penalidades caso não cumpra o prazo estabelecido, assim como para a Anac, que deverá fazer ações de monitoramento e fiscalização.

- **Alternativa C: Não alteração da norma**

A terceira alternativa consiste na manutenção do *status quo*. Administrativamente, sugere-se a expedição de comunicação aos operadores requerendo informar a classe de PBZR e alteração do Anexo da Portaria nº 3.352/2018 para prever a necessidade de declaração de classe de PBZR no ato do cadastro ou renovação cadastral.

Considera-se o pior dos cenários, pois, sem gerar benefícios, mantém os mesmos custos regulatórios indicados na alternativa anterior, mas não fornece mecanismos de enforcement que possibilitem sequer o cumprimento formal da norma.

Alternativa escolhida: Alternativa A (Abordagem de desregulamentação)

Trata-se de alternativa com a maior quantidade de benefícios identificados, sendo os principais a diminuição de custos tanto para o proprietário do aeródromo como para a Agência advindos da regulação atualmente existente e uma maior coerência na regulação da Anac, atingindo o objetivo de redução dos custos regulatórios ineficientes. E ainda com menor prejuízo, pois o risco de questionamentos judiciais e extrajudiciais quanto a possível omissão da Anac no que concerne à regulação de ruído

aeronáutico em aeródromos privados é mitigado pela existência de manifestações jurídicas da Procuradoria e do Poder Judiciário que demonstram o entendimento da desnecessidade de proteção dessas infraestruturas privadas.

3. CONSULTA PÚBLICA

3.1 Convite

A quem possa interessar, está aberto o convite para participar deste processo de Consulta Pública, por meio de apresentação à ANAC, por escrito, de comentários que incluam dados, sugestões e pontos de vista, com as respectivas argumentações, a respeito da proposta ora apresentada.

As contribuições deverão ser enviadas por meio de formulário eletrônico próprio, disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas>

Todos os comentários recebidos dentro do prazo desta consulta pública serão devidamente analisados pela ANAC e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, que será divulgado após a deliberação da Diretoria da ANAC a respeito da proposta. Salienta-se que o texto final da nova regra poderá sofrer alterações em relação ao texto proposto em função da análise dos comentários recebidos. Caso necessário, será realizada uma nova consulta pública dada a relevância dos comentários recebidos.

3.2 Prazo para contribuições

Os comentários referentes a esta Consulta Pública devem ser enviados no **prazo de 45 dias corridos** a contar da publicação do Aviso de Convocação no Diário Oficial da União.

3.3 Contato

Para informações adicionais a respeito desta Consulta Pública, favor contatar:

Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC
Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA
Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas –
GNAD
Gerência Técnica de Normas - GTNO
Setor Comercial Sul | Quadra 09 | Lote C | Ed. Parque Cidade Corporate -
Torre A
CEP 70308-200 | Brasília/DF – Brasil
e-mail: gtno.gnad.sia@anac.gov.br