

**PROPOSTA DE EMENDA AO RBAC Nº 153,
EDIÇÃO DA IS Nº 153.501-001A,
EDIÇÃO DA IS Nº 153.503-001A E
EDIÇÃO DA IS Nº 153.505-001A**

1. APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor, com base nos estudos consignados nas Notas Técnicas nºs 40/2019/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 3789008) e 26/2020/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 4256006):

- Emenda ao **RBAC nº 153**, intitulado "Aeródromos - operação, manutenção e resposta à emergência";
- Edição da **Instrução Suplementar nº 153.501-001**, Revisão A (IS nº 153.501-001A), intitulada "Procedimentos básicos de gerenciamento do risco da fauna";
- Edição da **Instrução Suplementar nº 153.503-001**, Revisão A (IS nº 153.503-001A), intitulada "Análise do risco de colisão entre aeronaves e fauna"; e
- Edição da **Instrução Suplementar nº 153.505-001**, Revisão A (IS nº 153.505-001A), intitulada "Identificação dos perigos, monitoramento e implementação de técnicas de manejo de fauna"

2. EXPOSIÇÃO TÉCNICA

O desenvolvimento dos estudos regulatórios e posteriormente a proposição dos ajustes normativos foi pautado com base nas alterações propostas abaixo descritas, cujo inteiro teor encontra-se nas Notas Técnicas nºs 40/2019/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 3789008) e 26/2020/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 4256006).

2.1. Descrição do problema regulatório

Os estudos elaborados apontam que a aplicabilidade associada a regulamento de aplicabilidade administrativa (RBAC nº 139) e a baixa efetividade nas ações em aeroportos de menor porte traz dificuldade nas operações dos gestores desses aeroportos. Apesar da capilaridade do normativo alcançar regulados para exigência de elaboração do IPF e do PGRF, e percepção de baixa efetividade nas ações para operadores de menor porte.

Observa-se que atrelar o regulamento de gerenciamento do risco da fauna a um regulamento que trata do processo de certificação de aeródromos (RBAC nº 139) ensejou, com a emenda 5 do RBAC nº 139, incremento regulatório injustificado do ponto de vista do risco operacional de aeroportos de menor porte. Como demonstrado, referida emenda aumentou de 26 para 42 aeroportos classe I, segundo a classificação do RBAC nº 153.

Ademais, segundo o parágrafo 139.601(a) do RBAC nº 139, operadores de aeródromos classificados, na data de emissão da referida emenda 05, como Classe I, II ou III segundo o RBAC nº 153, ficaram dispensados de

serem detentores de Certificado Operacional de Aeroporto até que requeiram o aumento de frequências da aeronave crítica ou operações mais exigentes.

Ou seja, aeródromos que possuem operação de maior porte somente se enquadrariam nos critérios de certificação, portanto no enquadramento do RBAC nº 164, caso requeiram aumento de frequência da aeronave crítica ou de operações mais exigentes. Enquanto, que alguns aeroportos menores que intentam iniciar operações regulares ou aumentar minimamente sua frequência, ainda que sejam eventuais e com aeronaves proporcionalmente menores do que aeródromos de Classe II e III, deveriam obter a referida certificação e assim elaborar o conjunto IPF/PGRF.

Nesse sentido, a exigência do conjunto IPF/PGRF vinculada ao processo de certificação torna maior o custo regulatório desse processo, se configurando como um fator que deve ser considerado no processo decisório dos aeroportos que pela aplicabilidade ou regra de transição não precisariam se certificar. Entende-se que, pelo exposto no parágrafo superior, principalmente para aeródromos I-B, a exigência atual do conjunto IPF/PGRF pode se configurar como um desestímulo à certificação.

Ademais, nota-se que a aplicabilidade é de difícil interpretação para o regulado e comumente depende da aferição e exigência pela Anac. Em especial quanto ao critério de colisões múltiplas, tem-se o entendimento de que se trata de um requisito com excessivo rigor. O critério não se configura, por si só, um fato objetivo que deflagre a necessidade de o aeródromo dispender recursos para a elaboração de uma IPF e a implantação de um PGRF. São diversos os critérios que influem no risco provocado pela fauna e no grau de severidade das colisões, que dependem não somente da quantidade de indivíduos colididos, mas de sua massa média, da fase de voo, do tamanho da aeronave, etc.

Outro fator definido na problemática é a falta de definição dos requisitos aplicáveis a todos os aeródromos, constante no parágrafo 164.53(d) do RBAC nº 164, o regulamento expressa:

164.53(d) Mesmo que não esteja enquadrado em nenhum dos critérios para a realização de uma IPF – e, por conseguinte, do PGRF –, nenhum operador de aeródromo deve prescindir da realização de procedimentos básicos operacionais e de manutenção do sítio aeroportuário para a mitigação do risco da fauna, sob pena de aplicação das sanções previstas em regulamento.

(1) Os procedimentos dizem respeito ao controle de focos de atração de animais no sítio aeroportuário, à manutenção das áreas verdes e do sistema de drenagem, garantia que o sistema de proteção não permita a presença de animais na área operacional e vistoria periódica com o objetivo de identificar fauna e focos atrativos no sítio aeroportuário.

Há dúvidas do regulado quanto ao que seriam os procedimentos mínimos, dúvida que apareceu no evento de reunião participativa. Foram realizadas duas reuniões, uma com representantes de empresas brasileiras de transporte aéreo público (no dia 29 de outubro de 2019) e outra com representantes de operadores aeroportuários (no dia 31 de outubro de 2019), com a participação de algumas associações e representantes coletivos dessas entidades.

Quanto ao objetivo da presente interferência regulatória, verificou-se a necessidade principal de que a aplicabilidade do regulamento passe a ser associada ao risco operacional do aeroporto e, ainda, que seja mais clara para o regulado.

2.2. Da Incorporação do Gerenciamento do Risco da Fauna no Escopo do RBAC nº 153

Considerando o amadurecimento sobre o tratamento do tema e a oportunidade de ganho imediato na efetividade normativa, entende-se conveniente a incorporação do gerenciamento do risco da fauna no âmbito

do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional - SGSO dos operadores aeroportuários como um perigo específico, sendo avaliado seu risco frente às operações aéreas e ações mitigadoras que se fizerem necessárias.

Ademais, no âmbito do SGSO será monitorada a efetividade dos controles de risco à segurança operacional, busca de melhoria contínua e promoção da segurança operacional.

Ainda, todos os aeródromos terão procedimentos básicos de gerenciamento do risco da fauna definidos no RBAC nº 153 com detalhamento prescritivo clarificado em Instrução suplementar. Assim, em especial nos aeródromos classe I-A que possuem um número limitado de recursos humanos e financeiros e não possuem SGSO, teriam requisitos mínimos para manutenção da segurança operacional relacionada a Fauna. Para aeroportos classe I-A seriam mantidos os requisitos mínimos já atualmente exigidos, com melhor detalhamento em Instrução Suplementar.

Já os aeródromos Classe I-B e II, ficariam com obrigações práticas de gerenciamento do risco da fauna associadas ao Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional - SGSO, com necessidade de adoção pelo operador de medidas de investigação de focos atrativos de fauna, vulnerabilidades do aeródromo e o levantamento do perigo da fauna, com especial análise sobre as colisões. Esse levantamento subsidiaria a organização dos procedimentos básicos visando à mitigação do risco da fauna às operações aéreas no aeródromo como: controle de focos de atração de animais no sítio aeroportuário, manutenção das áreas verdes; manutenção do sistema de drenagem; manutenção do sistema de proteção, identificação das espécies em mapa de grade no sítio aeroportuário e na ASA, medidas a adotar e vistorias periódicas, informações a respeito de técnicas de manejo permitidas.

Dessa maneira, ações concretas associadas a todos os aeroportos quanto ao gerenciamento do risco da fauna seriam a base de proteção do aeroporto até que o SGSO indicasse a necessidade de realização de uma Identificação do Perigo da Fauna - IPF e de um Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna - PGRF. Já para os aeroportos classe III e IV evitar-se-ia a condição que somente após a elaboração de IPF e de PGRF fossem exigidas ações concretas quanto ao gerenciamento do risco da fauna.

Neste contexto, para os aeroportos que se exigisse, uma vez identificada no âmbito do SGSO a necessidade de elaboração de uma IPF e um PGRF na forma prevista atualmente no RBAC nº 164, o desencadeador inicialmente serão os próprios componentes do SGSO, uma vez que estes conhecem as particularidades das operações do aeródromo, perigos mapeados e riscos às operações aéreas avaliados.

2.3. Da Aplicabilidade

Atualmente o RBAC nº 164 estabelece obrigações de elaboração de Identificação do Perigo da Fauna - IPF e de Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna - PGRF, nos termos do parágrafo 164.1(b) e (c), para:

(b) Os operadores de aeródromos que se enquadrem nos critérios a seguir devem assegurar a realização de uma Identificação do Perigo da Fauna – IPF e de um Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna – PGRF:

- (1) operador de aeródromo para o qual se exija um Certificado Operacional de Aeroporto, nos termos do RBAC 139;
- (2) operador de aeródromo no qual se realizem voos internacionais;
- (3) operador de aeródromo no qual se realize transporte aéreo regular de passageiros, com aeronave de qualquer capacidade, e o operador de aeródromo no qual se realize transporte aéreo não regular de

passageiros, com aeronave com mais de 60 (sessenta) assentos, sempre que presente pelo menos uma das seguintes condições:

- (i) registro de colisão com múltiplos animais ou que tenha gerado acidente aeronáutico ou incidente aeronáutico grave, em operações aéreas ocorridas no aeródromo ou em seu entorno; ou
- (ii) seja identificada a existência, na área operacional ou em seu entorno, com interferência direta nas trajetórias de pouso e decolagem do aeródromo, espécies de fauna com tamanho ou quantidade significativa, capazes de provocar quaisquer dos eventos descritos no parágrafo 164.1(b)(3)(i).
- (c) A ANAC poderá, a qualquer tempo, demandar a elaboração de uma IPF e de um PGRF a qualquer operador de aeródromo desde que identifique, em suas atividades de fiscalização, quaisquer das situações presentes nos parágrafos 164.1(b)(3)(i) e 164 (b)(3)(ii).
- (1) A elaboração de uma IPF e de um PGRF também poderá ser demandada pela ANAC no caso de recebimento, por parte desta Agência, de denúncias, de ações civis públicas, relatos de setores da aviação civil etc.

Dessa forma, o tratamento dado às diferentes classes de aeródromos, definidas no RBAC nº 153, é indistinto.

Dos estudos elaborados, realizou-se o levantamento das adaptações necessárias para retirar do arcabouço normativa da Agência a compulsoriedade de IPF e PGRF aos aeródromos de classe II, I-B e I-A. Nesse sentido, demonstra-se, a seguir, as alterações normativas e respectivas justificativas:

153.501(e) O operador de aeródromo deve assegurar a realização de uma Identificação do Perigo da Fauna - IPF e de um Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna – PGRF quando:

- (1) o aeródromo for enquadrado nas classes III ou IV;
- (2) for constatada a necessidade de realização de uma Identificação do Perigo da Fauna - IPF e de um Programa de Gerenciamento do Risco da Fauna – PGRF, nos moldes do parágrafo 153.501(c)(2); ou
- (3) a ANAC poderá, a qualquer tempo, demandar a elaboração de uma IPF e de um PGRF a qualquer operador de aeródromo desde que identifique, em suas atividades de fiscalização, situações que possam causar risco à segurança operacional.

A presente proposta, apresenta alinhamento com o RBAC nº 153, que trata de segurança operacional em aeródromos, no qual os requisitos são ponderados em função da classe de aeródromos, bem como é coerente quanto à exigência dos seguintes sistemas: Sistema de Orientação e Controle da Movimentação no Solo (SOCMS), Sistema e programas de manutenção aeroportuária.

Assim como, direciona os esforços da Agência para os aeródromos classe III e IV, que possuem maior número de passageiros processados.

Na mesma linha, considera a existência de limitação de recursos humanos da ANAC envolvidos no tema e de recursos humanos em aeródromos de menor porte (classes I e II).

Ademais, institui que a obrigação de elaboração do conjunto de documentos IPF/PGRF em aeródromos Classe I-B e II será iniciada em função da identificação de uma necessidade real por parte do operador de aeródromo (por meio do seu SGSO) em conhecer mais profundamente a fauna no aeródromo e seus arredores, a fim de buscar ações direcionadas assim como de garantir um nível mínimo de segurança às operações aéreas, assim como esta poderá ser demandada pela ANAC a qualquer tempo, desde identifique, em suas atividades de fiscalização, situações que possam causar risco à segurança operacional.

Por fim, busca aderência e proporcionalidade de requisitos entre regulamentos considerando a menor exposição ao risco da fauna nas operações aéreas dos aeroportos de menor porte.

2.4. Edição das Instruções Suplementares

Com a incorporação do gerenciamento do risco da fauna no escopo do RBAC nº 153, e, por conseguinte, a revogação do RBAC nº 164, faz-se necessária a revogação da Instrução Suplementar nº 164-001, Revisão A (IS nº 164-001A), intitulada "Análise do risco de colisão entre aeronaves e fauna", e concomitante edição da Instrução Suplementar nº 153.503-001, Revisão A (IS nº 153.503-001A), intitulada "Análise do risco de colisão entre aeronaves e fauna". Destaca-se que o conteúdo regulamentar da IS nº 164-001A foi inteiramente inserido na IS nº 153.503-001A. Ou seja, não houve alteração normativa, apenas a identificação da IS foi compatibilizada conforme o novo regulamento que trata do procedimento a ser descrito na IS, neste caso o RBAC nº 153.

Para construir uma regulação menos prescritiva, foram definidas formas de cumprimento do normativo em uma nova IS para possibilitar que o regulado possa estabelecer seus próprios procedimentos para um Programa de Gerenciamento de Risco da Fauna específico para sua realidade. Assim, os Apêndices A, B e C do RBAC nº 164 foram incorporados na Instrução Suplementar nº 153.505-001, Revisão A (IS nº 153.505-001A), intitulada "Identificação dos perigos, monitoramento e implementação de técnicas de manejo de fauna".

Além disso, foi criada a Instrução Suplementar nº 153.501-001, Revisão A (IS nº 153.501-001A), intitulada "Procedimentos básicos de gerenciamento do risco da fauna" que contempla os procedimentos mínimos de gerenciamento de risco de fauna a serem adotados por todos os aeródromos, mesmo para aqueles que não possuem a obrigação de elaborar IPF e PGRF.

2.5. Designação da Instrução Suplementar

Quanto à numeração das Instruções Suplementares, o art. 15 da resolução nº 30/2008 dispõe:

Art. 15. A identificação da IS será composta pela sigla IS, seguida do número do RBAC a que se refere, de um traço e de um número seqüencial composto por três dígitos.

§1º A critério do proponente da IS, o número seqüencial poderá se referir a documento equivalente de autoridade aeronáutica internacional, em face da relevância e necessidade de correlação a este documento, desde que seja tomado o cuidado para não haver repetição da numeração.

§2º Na numeração, pode ser acrescentado antes do traço, separado por um ponto, um número que relaciona a IS com um requisito específico.

§3º Quando o assunto de determinada IS for aplicável a mais de um grupo de RBAC, conforme identificado no Anexo desta Resolução, e for necessário manter a relação da IS com o grupo, poderá ser utilizado o primeiro número do grupo, conforme indicado no art. 4º desta Resolução, seguido do número seqüencial.

Portanto, a numeração é realizada conforme o dispositivo do normativo que trata do procedimento a ser descrito na IS, como exemplo a IS nº 153-109A, que trata sobre o Sistema de Orientação e Controle da Movimentação no Solo - SOCMS. Em outro viés, quando o procedimento a ser descrito se refere a mais de um dispositivo dentro de uma norma, a numeração é registrada genericamente utilizando a numeração geral de 00 a 09, conforme o art. 4º da res. 30/2008.

Seguindo esta linha, verifica-se que o tema "Análise do risco de colisão entre aeronaves e fauna" guarda relação com diferentes dispositivos da regulamentação de gerenciamento do risco da fauna, tais como, os parágrafos 153.503(e)(4) e 153.505(l).

Desse modo, considerando que o tema é aplicável a dispositivos diversos e que a norma terá por objetivo esclarecer, detalhar e orientar a aplicação dos requisitos atinentes à análise do risco de colisão da fauna com aeronaves em aeródromos e em sua Área de Segurança Aeroportuária – ASA, julgou-se adequado que a referência basilar se encontrasse na seção 153.503 do RBAC nº 153, por ser a parte que trata da Identificação do Perigo da Fauna que compreende uma abordagem preliminar do problema, na qual são identificadas as espécies de fauna presentes no aeródromo e no seu entorno que provocam risco às operações aéreas, os principais focos de atração, e em que são definidas e priorizadas as medidas adotadas para a redução do risco. Nesse sentido, considerando que não há outra Instrução Suplementar da seção 153.503 do RBAC nº 153, a IS deverá ser identificada como IS nº 153.503-001.

No mesmo sentido, constata-se que os temas "Identificação dos perigos, monitoramento e implementação de técnicas de manejo de fauna" guardam relação com diferentes dispositivos da regulamentação de gerenciamento do risco da fauna, tais como, os parágrafos 153.505(f), 153.505(g) e 153.505(m)(1).

Assim sendo, considerando que os temas são aplicáveis a dispositivos diversos da seção 153.505, e que a norma terá por objetivo esclarecer, detalhar e orientar a aplicação dos requisitos atinentes aos procedimentos identificação dos perigos, monitoramento e implementação de técnicas de manejo de fauna, julgou-se adequado que a referência precípua se encontrasse na seção 153.505 do RBAC nº 153. Nesse sentido, considerando que não há outra Instrução Suplementar da seção 153.505 do RBAC nº 153, a IS deverá ser identificada como IS nº 153.505-001.

Nesta sequência, constata-se que o tema "Procedimentos básicos de gerenciamento do risco da fauna" guarda relação com diferentes dispositivos da seção 153.501 da regulamentação de gerenciamento do risco da fauna, tais como, os parágrafos 153.501(b), 153.501(c) e 153.501(d).

À vista disso, considerando que o tema é aplicável a dispositivos diversos da seção 153.501 e que a norma terá por objetivo esclarecer, detalhar e orientar a aplicação dos requisitos atinentes aos procedimentos básicos de gerenciamento do risco da fauna, julgou-se adequado que a referência precípua se encontrasse na seção 153.501 do RBAC nº 153. Nesse sentido, considerando que não há outra Instrução Suplementar da seção 153.501 do RBAC nº 153, a IS deverá ser identificada como IS nº 153.501-001.

2.6. Multa

A presente minuta de RBAC traz em seu Apêndice B o estabelecimento das sanções para o descumprimento das obrigações impostas pela Subparte H do RBAC nº 153.

Assim, o Apêndice B da minuta de RBAC traz as sanções que se propõe prever para o caso de descumprimento das obrigações impostas pelo regulamento, destacando que o Apêndice B indica também o regulado a que cada sanção se aplica e os valores das penalidades, que são propostos com base no critério de criticidade de cada obrigação, ou seja, no risco potencial gerado pelo descumprimento. Também, são inseridos, para cada sanção, o parâmetro de incidência, de forma a tornar os critérios claros para os regulados e órgãos julgadores.

No que concerne aos valores de multa previstos no RBAC, verifica-se que não havia, até então, qualquer previsão expressa de punição para referidos requisitos no RBAC nº 164, sendo aplicados os valores constantes na Resolução nº 472/2018.

Nessa esteira, importante ressaltar que para cada requisito da proposta para Subparte H do RBAC nº 153, fez constar, no Apêndice B do regulamento, uma consideração quanto à incidência de sanção, e eventuais valores mínimo, intermediário e máximo da multa respectiva.

Inicialmente, os valores utilizados foram os mesmo que já eram aplicáveis aos requisitos do RBAC nº 164, com valor de multa intermediária de R\$ 70.000 previsto nos itens "h" e "o", e de R\$ 35.000 previsto nos itens "r" e "u", da Tabela II, Anexo III, da Resolução nº 472/2018.

Adicionalmente foi realizada ponderação dos valores para aeroportos de menor porte. A referência do trabalho foi a Emenda nº 04 ao Regulamento Brasileiro da Aviação Civil nº 153, aprovada pela Resolução nº 517, de 14 de maio de 2019, que definiu parâmetros distintamente os grupos de aeródromos quanto as Sanções.

Destaca-se que as consequências da violação das regras do RBAC nº 164 permaneceram as mesmas até hoje nas tabelas da Resolução nº 472/2018 introduzidas a despeito de o custo regulatório das diversas classes de aeródromo serem distintos entre si. Nesse ponto, tendo em conta que o tratamento dos regulados em classes é de especial relevo no tocante à regulamentação. Privilegia-se, assim, o desenvolvimento de um ambiente regulatório adequado, lançando mão de um modelo de intervenção que guarde a necessária proporcionalidade em relação ao risco gerado e à condição econômica do regulado.

Portanto, adotou-se o mesmo referencial para o padrão do SESCINC na ponderação do "valor de referência". Assim, o valor de multa que consta atualmente na Resolução nº 472/2018 para os requisitos de Fauna fica como padrão para cobrança em aeroportos de classe IV, e para aeroportos das demais Classes, segue a proporção padrão utilizada, por exemplo, na seção 153.425, qual seja:

- Para Classe IV – O valor de base, constante da Res. 472/2018 para cada sanção de requisitos de Fauna relacionado;
- Para Classe III – 75% do valor base;
- Para Classe II – 30% do valor base; e
- Para Classe I – 15% do valor base.

Dessa forma, a lógica proposta não implica em acréscimo de valor para os aeroportos de classe IV, enquanto para os demais aeroportos adota-se proporcionalidade para as sanções segundo ponderação em respeito a condição econômica do regulado.

2.7.Participação Social

O interesse na participação dos regulados surge para prover a elaboração da proposta de ato normativo com informações, subsídios e conhecimentos práticos dos entes regulados, enrobustecendo, assim, o processo de desenvolvimento de projeto de ato normativo.

Nesse sentido, pretende-se submeter à avaliação dos interessados documento de competência da Superintendência e recolher subsídios e informações, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria sob análise. O intuito é possibilitar que os regulados e demais interessados tenham a

oportunidade de trazer todo o tipo de contribuição para que se identifique a melhor forma de cumprimento da regulamentação já em vigor.

A proposta é que sejam disponibilizados documentos relevantes para o entendimento amplo da proposta pelos regulados e interessados e que as contribuições sejam entregues por Formulário Eletrônico disponibilizado na página eletrônica da ANAC.

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 Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária – SIA e respondidos por meio de Relatório de Análise de Contribuições, que será divulgado após a deliberação da Diretoria 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.

3.2. Prazo para contribuições

Os comentários referentes a esta Consulta Pública devem ser enviados no **prazo de 45 (quarenta e cinco) 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