

PROPOSTA DE EMENDA AO RBAC Nº 153, REVISÃO DA IS Nº 153.205-001A E EDIÇÃO DA IS Nº E 153.203-001A

1. APRESENTAÇÃO

A presente Justificativa expõe as razões que motivaram a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC a propor:

- Emenda ao **RBAC nº 153**, intitulado "Aeródromos - operação, manutenção e resposta à emergência";
- Revisão da **Instrução Suplementar nº 153.205-001**, Revisão A (IS nº 153.205001A), intitulada "Orientações para a execução do ensaio volumétrico tipo mancha de areia e para a elaboração de relatórios de medição de condições operacionais"; e
- Edição da **Instrução Suplementar nº 153.203-001**, Revisão A (IS nº 153.203-001A), intitulada "Avaliação da condição funcional do pavimento", com base nos estudos consignados na Nota Técnica nº 26/2019/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 3193867).

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 26/2019/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 3193867) e 14/2020/GTNO-SIA/GNAD/SIA (SEI nº 4052841).

2.1. Conteúdo do RBAC e das IS

A divisão normativa para os ensaios dos pavimentos aeroportuários entre RBAC e IS observou a seguinte lógica:

- No RBAC nº 153, foram previstas a obrigação da realização dos ensaios e suas frequências, a obrigação do envio de relatório e a obrigação de ações adicionais no caso de não atendimento dos parâmetros de referência;
- Nas IS nºs 153.205-001 e 153.203-001, foram apresentados os ensaios pré-aprovados pela ANAC, a metodologia de realização dos ensaios, a definição dos parâmetros de referência para os ensaios e os modelos de relatórios.

2.2. 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 avaliação da condição funcional do pavimento guarda relação com requisito específico da seção 153.203, intitulada "Área pavimentada - Generalidade".

Desse modo, considerando que o tema é aplicável a dispositivo específico e que a norma terá por objetivo esclarecer, detalhar e orientar a aplicação do requisito atinente avaliação da condição funcional do pavimento, julgou-se adequado que a referência basilar se encontrasse na seção 153.203, intitulada "Área pavimentada - Generalidade". Nesse sentido, considerando que não há outra instrução suplementar da seção 153.203 do RBAC nº 153, a IS deverá ser identificada como IS nº 153.203-001.

2.3. Avaliação funcional de pavimento aeroportuário

O RBAC nº 153, desde a sua redação original (Emenda nº 00) até a Emenda nº 04, estabelece no parágrafo 153.203(b)(1)(i) que o operador de aeródromo deve manter as condições funcionais da área operacional conforme aceito pela ANAC.

Porém, não é esclarecido na norma em tela, o que é aceito pelo ANAC em termos de manutenção das condições funcionais das áreas pavimentadas. Desse modo, visando atenuar esse vácuo regulatório, a Agência, em junho de 2017, publicou a 1ª edição do seu Manual de Sistema de Gerenciamento de Pavimentos Aeroportuários – SGPA, que tem por objetivo: a proposição de um modelo de orientação complementar ao estabelecido no Regulamento, de forma a orientar o regulado no estabelecimento de um Sistema de Gerenciamento de Pavimentos Aeroportuários; bem como, a sugestão de uma metodologia para avaliação das condições funcional e estrutural das áreas pavimentadas.

Em que pese a publicação do Manual, esse material não possui natureza normativa, sendo meramente orientativo, assim, não vinculando o regulado a cumpri-lo.

2.3.1. Descrição do problema

O problema decorre basicamente do texto do parágrafo 153.203(b)(1)(i) do RBAC nº 153, que dispõe da seguinte redação:

(b) O operador de aeródromo deve atender aos seguintes requisitos quanto às áreas pavimentadas inseridas na área operacional:

(1) Estrutura e funcionalidade do pavimento:

(i) O operador de aeródromo deve manter as condições estruturais e funcionais da área operacional conforme aceito pela ANAC. (grifo nosso)

Dessa forma, a Agência exige dos operadores de aeródromo que mantenham a funcionalidade do pavimento da área operacional, mas não esclarece na norma em tela, o que é aceito pela ANAC em termos de manutenção das condições funcionais das áreas pavimentadas.

Como consequência da falta de detalhamento da norma em vigor, temos:

- Regulado não conhece de antemão a metodologia aceita pela Agência, gerando insegurança regulatória no setor; e
- Ausência de padronização interna para avaliação e fiscalização da condição funcional dos pavimentos aeroportuários. Assim, toda a responsabilidade pelo aceite ou rejeição da metodologia de avaliação da condição funcional de pavimento apresentado pelo regulado recai sobre o servidor responsável pela avaliação.

2.3.2. Método a ser adotado pela ANAC

No esforço para analisar as alternativas regulatórias para avaliação das condições funcionais de pavimentos aeroportuários, considerou-se a possibilidade de adoção pela Agência de um dos três métodos abaixo identificados.

i) Índice de Gravidade Global – IGG.

Tal alternativa não obteve êxito. Pois, o método descrito na norma DNIT 006/2003 – PRO, Avaliação objetiva da superfície de pavimentos flexíveis e semi-rígidos – Procedimentos, que avalia o Índice de Gravidade Global (IGG) de pavimentos tipo flexíveis e semi-rígidos, tem aplicabilidade para pavimentos rodoviários, carecendo de estudos e pesquisas quanto à sua utilização e aplicação em pavimentos aeroportuários.

ii) Índice de Service - IS

Tal alternativa não obteve sucesso. Pois, baseado nas pesquisas realizadas, o método descrito na norma *Méthode indice de service - STBA*, que avalia o *indice de service* (IS) de pavimentos aeroportuários, é utilizado basicamente pela autoridade de aviação civil francesa. Ademais, o método IS é uma adaptação do método PCI para a realidade francesa. Por fim, o guia “*Méthode indice de service - STBA*” encontra-se escrito em francês, tornando-se uma barreira para seu entendimento por grande parte dos regulados, bem como dentro da Agência.

iii) Pavement Condition Index – PCI

O método PCI, normatizado em ASTM D5340, *Standard Test Method for Airport Pavement Condition Index Surveys*, foi o escolhido como metodologia para avaliação das condições funcionais de pavimentos aeroportuários, em função dos seguintes motivos:

- aplicável para pavimentos aeroportuários;
- aplicável tanto para pavimentos flexíveis quanto para rígidos;
- adotado por diversas organizações no mundo;
- inúmeros trabalhos técnicos e científicos baseados nessa metodologia, inclusive no Brasil;
- fornece um índice objetivo para avaliação funcional de pavimentos aeroportuários;
- quantifica os defeitos e o seu nível de severidade;
- fornece subsídios à administração aeroportuária quanto à decisão das estratégias de manutenção e reabilitação (M&R) dos pavimentos, dessa forma, auxiliando no gerenciamento eficaz dos recursos;
- fornece uma análise indireta de potencial FOD, irregularidade e de possíveis danos estruturais do pavimento;
- método de escolha aleatória das amostras a serem investigadas; e
- padronização de um índice de classificação da condição funcional de pavimento para os aeródromos civis públicos brasileiros que processam voos regulares permitindo o estabelecimento de um processo sistemático e otimizado de acompanhamento, controle e fiscalização desses regulados pela Agência.

Vale ressaltar que o método do PCI, mesmo ainda não previsto em regulamento desta Agência, já vem sendo amplamente utilizado por diversos operadores de aeródromos no Brasil, no que tange à avaliação funcional das áreas pavimentadas inseridas na área operacional.

Dessa forma, a utilização do método do PCI para o levantamento da avaliação funcional das áreas pavimentadas (pistas de pouso e decolagem, pistas de táxi e pátios de estacionamento) dos aeródromos públicos não seria nenhuma novidade para os operadores de maneira geral, os quais, inclusive, já vêm realizando ensaios deste tipo sistematicamente.

2.4. Multa

A presente minuta de RBAC traz em seu Apêndice B o estabelecimento das sanções para o descumprimento das obrigações impostas de envio de relatório e realização do ensaio do pavimento aos operadores de aeródromos, elencadas ao longo das seções 153.203 e 153.205. Destaca-se que para adoção dessa solução, que não utiliza a Resolução ANAC nº 472 para descrever as sanções aplicáveis aos regulados, a área técnica ratifica os mesmos argumentos já expostos na Nota Técnica nº 15/2016/GNAD/SIA (SEI nº 0012142) que remeteu a proposta de Emenda nº 01 ao RBAC 108 à Diretoria Colegiada da ANAC, conforme replicado a seguir:

21. Sabe-se que a sanção administrativa configura instrumento de promoção da efetividade das normas, atuando como desestímulo às condutas violadoras e por consequência contribuindo para a promoção da conformidade do setor regulado. Trata-se, portanto de mecanismo de enforcement, ou seja, medida que visa a assegurar a observância das normas que regem a aviação civil, ao punir o descumprimento das normas que regem o setor – inclusive aquelas editadas pela própria entidade reguladora – por aqueles que se submetem ao seu poder regulamentador e fiscalizador.

22. Nesse contexto, verificou-se que a definição de obrigações pelo RBAC nº 108 e o estabelecimento das sanções para o descumprimento destas obrigações nos Anexos à Resolução nº 25/2008 demanda da fiscalização e dos setores de julgamento, a conjugação do texto de dois atos normativos de natureza material – O RBAC nº 108 e as Tabelas Anexas à Resolução nº 25/2008 – para, congruentemente, concluir pela caracterização de infração administrativa. A necessidade de avaliação conjunta acaba por aumentar a dificuldade na determinação da sanção aplicável a cada violação, o que se traduz em grande incidência de erros de enquadramento e aumento do tempo de duração do processo.

23. Sob outra ótica, a segregação da fonte de obrigações da fonte de sanções pode dificultar a avaliação do próprio regulado acerca das consequências pelo descumprimento dos requisitos previstos, na medida em que também o destinatário da norma tem que se socorrer da conjugação de duas normas distintas para concluir a respeito da penalidade que lhe seria imputada em hipótese de descumprimento.

24. Assim, visando à promoção de maior integração entre o processo de elaboração de requisitos e o processo de definição de sanções e facilitar o juízo de adequação entre a criticidade do requisito e a proporcionalidade da sanção prevista, optou-se por propor a reformulação do modelo de previsão de sanções ao descumprimento do RBAC nº 108, trazendo para o próprio Regulamento, na forma do proposto “Apêndice B”, a indicação das sanções cabíveis por seu descumprimento, e concomitante revogação dos itens constantes da Tabela III (Segurança da Aviação Civil – Empresa Aérea) do Anexo III à Resolução nº 25/2008 que se apliquem exclusivamente ao RBAC nº 108.

25. Pretendeu-se, com a mudança proposta, facilitar a avaliação da relação criticidade proporcionalidade do requisito e da sanção, tanto no juízo interno de avaliação de impacto regulatório, como também no intuito de promover mais transparência para o setor regulado acerca das consequências sancionatórias da não conformidade.

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 penalidade propostos para o não envio de relatório (153.203(b)(1)(ii)(A), 153.205(f)(1)(i), 153.205(g)(1)(i) e 153.205(h)(1)(i)), em atenção a necessidade de estabilidade da regulação, partiu-se dos valores de multa atualmente previstos para o não cumprimento do parágrafo 153.431(a) que dispõe "O operador do aeródromo deve encaminhar, à ANAC, em até 15 (quinze) dias após o fim de cada semestre, relatório relativo aos acionamentos do SESCINC no período, contendo a descrição de cada ocorrência".

Por fim, na tabela abaixo são apresentadas as justificativas para os valores de multa para o descumprimento das obrigações de realização dos ensaios do pavimento.

Tabela - Justificativa das sanções

Requisito	Justificativa
153.203(b)(1)(iii)	O valor intermediário da sanção para Classe I foi estipulado a partir de orçamento realizado por empresa especializada em engenharia consultiva no ano de 2016, sendo os valores corrigidos para o ano de 2020 pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC).

	<p>Os valores máximo, intermediário e mínimo obedecem a proporção de 100%, 70% e 40%, respectivamente.</p> <p>Os valores das Classes II, III e IV sofrem incremento de 10%, 20% e 30%, respectivamente, quando comparado com os valores da Classe I.</p>
153.205(f)(2)	<p>O valor intermediário da sanção para Classe I foi estipulado a partir de valores obtidos de pregão eletrônico realizado pela Infraero (http://licitacao.infraero.gov.br/portal_licitacao/details/licitacao/pesquisa_licitacao.jsp) no ano de 2018, sendo os valores corrigidos para o ano de 2020 pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC).</p> <p>Os valores máximo, intermediário e mínimo obedecem a proporção de 100%, 70% e 40%, respectivamente.</p> <p>Os valores das Classes II, III e IV sofrem incremento de 10%, 20% e 30%, respectivamente, quando comparado com os valores da Classe I.</p>
153.205(g)(2)	<p>O valor intermediário da sanção para Classe I foi estipulado a partir de valores obtidos de pregões eletrônicos realizados pela Infraero (http://licitacao.infraero.gov.br/portal_licitacao/details/licitacao/pesquisa_licitacao.jsp) nos anos de 2011 e de 2012, sendo os valores corrigidos para o ano de 2020 pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC).</p> <p>Os valores máximo, intermediário e mínimo obedecem a proporção de 100%, 70% e 40%, respectivamente.</p> <p>Os valores das Classes II, III e IV sofrem incremento de 10%, 20% e 30%, respectivamente, quando comparado com os valores da Classe I.</p>
153.205(h)(2)	<p>O valor intermediário da sanção para Classe I foi estipulado a partir de valores obtidos de pregões eletrônicos realizados pela Infraero (http://licitacao.infraero.gov.br/portal_licitacao/details/licitacao/pesquisa_licitacao.jsp) nos anos de 2011 e de 2012, sendo os valores corrigidos para o ano de 2020 pelo Índice Nacional da Construção Civil (INCC).</p> <p>Os valores máximo, intermediário e mínimo obedecem a proporção de 100%, 70% e 40%, respectivamente.</p> <p>Os valores das Classes II, III e IV sofrem incremento de 10%, 20% e 30%, respectivamente, quando comparado com os valores da Classe I.</p>

2.5. Vigência e Regra de Transição

Em um primeiro instante, destaca-se que está sendo proposta a entrada em vigor imediata da emenda nº 05 ao RBAC nº 153, com prazo de transição apenas para o requisito de monitoramento da funcionalidade do pavimento (parágrafo 153.203(b)(1)(ii)).

Com relação a frequência de realização dos ensaios quando da mudança de classes, a análise, caso a caso, deve observar a regra de transição do parágrafo 153.7(d), aqui transcrito:

(d) O operador de aeródromo que tenha alteração na classe de seu aeródromo, enquadrando-se em classe superior, tem o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias a partir de seu conhecimento para adequação aos requisitos exigidos para o novo enquadramento, momento a partir do qual estará sujeito a providências administrativas por não-cumprimento de regra.

(1) O operador de aeródromo Classe I-A que pretenda processar voo regular deve cumprir os requisitos da Classe I-B previamente ao início das operações regulares.

Assim sendo, no caso de aeródromo Classe I-A mudar para Classe I-B, entende-se que o cumprimento do requisito deverá ser prévio à mudança de classe, nos termos do parágrafo 153.7(d)(1).

No caso das demais mudanças de classe, entende-se que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias visa permitir a adequação do operador de aeródromo aos requisitos mais exigentes de uma classe superior, conforme parágrafo 153.7(d). Durante esse período, até que haja a necessária adequação à nova frequência de medição dos ensaios, devem ser atendidas pelo operador de aeródromo as frequências da classe anterior.

Ademais, objetivando esclarecer o entendimento esposado, seguem exemplos de aplicação:

- Situação hipotética para realização do monitoramento da funcionalidade do pavimento: mudança de classe II para classe III (intervalo máximo para pista de pouso e decolagem muda de 24 para 18 meses). Realização do ENSAIO 01 no MÊS 00.
- Cenário 01: mudança de classe ocorre no MÊS 02. Exigência do próximo ensaio até o MÊS 18 (18 meses do ENSAIO 01).
- Cenário 02: mudança de classe ocorre no MÊS 17. Exigência do próximo ensaio até o MÊS 23 (tendo em vista os 180 dias para adequação do parágrafo 153.7(d)).
- Cenário 03: mudança de classe ocorre no MÊS 22. Exigência do próximo ensaio até o MÊS 24 (atendimento do intervalo máximo entre as medições da Classe II).

2.6. Outros Ajustes

Atualmente, o RBAC nº 153 define a frequência mínima de medição da irregularidade longitudinal, de atrito, de macrot textura e de remoção do acúmulo de borracha em valores inteiros quando a própria metodologia de cálculo pode resultar em um número que não seja inteiro.

Dessa forma, a rigor, é possível que o resultado encontrado para a “média de pousos diários de aeronaves na cabeceira predominante no último ano” não esteja contido em nenhuma das faixas de frequência mínima de medição da irregularidade longitudinal, de atrito, de macrot textura e de remoção do acúmulo de borracha.

Nesse sentido, para a precisa orientação aos regulados, é importante corrigir a impropriedade hoje existente nas tabelas 153.205-2, 153.205-4, 153.205-6 e 153.205-8 do RBAC nº 153.

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.

Nesse sentido, por se tratar de elaboração de ato normativo de competência da Superintendência, nos termos do art. 7º da Instrução Normativa nº 18/2009, que estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da ANAC, propõe-se que a SIA realize uma consulta pública para maior participação social dos interessados no processo.

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