



RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.016310/2020-32

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS - SPO

RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de processo regulatório inaugurado em 30/04/2021^[1], com o objetivo de promover estudo quanto à proporcionalidade e efetividade das providências administrativas aplicadas nos casos de descumprimento das obrigações de registro das informações e guarda do Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras, obrigações estas disciplinadas atualmente no âmbito da Resolução nº 457, de 20 de dezembro de 2017.

1.2. Em atendimento às diretrizes para o processo regulatório, a Superintendência de Padrões Operacionais – SPO realizou Análise de Impacto de Regulatório - AIR^[2], em que i) detalha o histórico do tema no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional – OACI e na regulamentação brasileira, ii) identifica problemas derivados da atual estrutura regulatória e iii) propõe como solução a alteração do regime de *enforcement* presente na Resolução nº 457/2017.

1.3. Convém destacar que o estudo é parte integrante do Projeto Setorial denominado “Diário de Bordo: efetividade das providências administrativas”, incluído no Portfólio de Iniciativas Estratégicas da ANAC^[3]. Ademais, verifica-se alinhamento aos seguintes Objetivos Estratégicos da ANAC, previstos no Plano Estratégico 2020-2026 da Agência^[4]:

- OE4: Desenvolver a cultura de cooperação e a integração no setor;
- OE5: Garantir a regulação efetiva para a aviação civil, de forma a permitir a inovação e a competitividade do setor;
- OE6: Fortalecer a gestão de riscos no sistema de aviação civil e a cultura de segurança;
- OE13: Promover a alocação de recursos de forma estratégica e efetiva.

1.4. A Análise de Impacto Regulatório foi concluída na 8ª Reunião Administrativa Eletrônica.

1.5. Na sequência, com base na alternativa de solução proposta pela área técnica, foi apresentada minuta de resolução^[5] que disciplina o Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras, em substituição à Resolução nº 457/2017, bem como minuta de portaria^[6] destinada a estabelecer modelos de referências de diário de bordo em meio físico e digital.

1.6. A proposta, como destaca a SPO^[7], não acarreta mudanças estruturais no regime de obrigações em vigor, em especial no que se refere às informações que devem constar do diário de bordo e

aos critérios relacionados à guarda e à responsabilidade por sua disponibilização, tendo em vista que a proposta em tela visa principalmente o aperfeiçoamento do processo administrativo sancionador. A instrução do processo detalha a fundamentação de cada dispositivo presente nas propostas^[8], principalmente no que concerne à dosimetria e proporcionalidade relacionados à medidas sancionatórias propostas.

1.7. Em 02/06/2022, a SPO encaminhou o processo à ASTEC^[10], visando à instauração de Consulta Pública, e em 06/06/2022, mediante sorteio realizado em sessão pública, vieram os autos à relatoria desta Diretoria^[11].

1.8. É o relatório.

ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

Diretor

[1] Despacho GNOS 4301664.

[2] Detalhada na Nota Técnica nº 17/2021/GNOS/SPO (6645936) e resumida no Relatório de Análise de Impacto Regulatório nº 14/2021/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (6649494).

[3] Portfólio de Iniciativas Estratégicas da ANAC - SEI 4952042

[4] [Plano Estratégico 2020-2026](#)

[5] Proposta de ato normativo 7040634.

[6] Proposta de ato normativo 7065871.

[7] Conforme síntese lançada na Nota Técnica nº 47/2022/GTNO-GNOS/GNOS/SPO (7108646).

[8] Quadros comparativos 7108669 (minuta de resolução) e 7108675 (minuta de portaria).

[9] Minuta de aviso 7153112 e justificativa 7153675 para consulta.

[10] Despacho SPO 7271546.

[11] Despacho ASTEC 7280167.



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 14/07/2022, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **7395104** e o código CRC **BDEB6EDE**.

SEI nº 7395104



VOTO

PROCESSO: 00058.016310/2020-32

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS

RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar os serviços aéreos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, a habilitação de tripulantes, e as demais atividades de aviação civil, bem como promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil e expedir normas a serem cumpridas pelas prestadoras de serviços aéreos (art. 8º, incisos IV e XXX).

1.2. Segundo o mesmo diploma legal, compete à Diretoria exercer o poder normativo da Agência (art. 11, inciso V), corroborado pelo Decreto n.º 5.731, de 20 de março de 2006, que aprova o regulamento da ANAC e estabelece que à Diretoria compete, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, bem como exercer o poder normativo da ANAC (art. 24, inciso VIII). Dessa forma, resta evidente a competência do Colegiado para analisar a presente proposta normativa.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Conforme exposto no relatório^[1], diante da complexidade em se alcançar uma sanção efetiva e adequada nos casos de descumprimento de registro e guarda do diário de bordo de aeronaves civis, devido aos inúmeros aspectos envolvidos nestas informações, a Superintendência de Padrões Operacionais - SPO realizou estudo visando promover proporcionalidade e efetividade das providências administrativas aplicadas nesses casos^[2].

2.2. De fato, esta Diretoria já se deparou com diversos cenários em que a multa devida pelo operador era desproporcional ao objeto tutelado pelo registro do diário de bordo, tanto pelo seu valor propriamente dito quanto pela sua insuficiência em trazer o regulado para a aderência regulatória. Assim, verificou-se a necessidade de aperfeiçoamento em face do atual arcabouço normativo em tela.

2.3. É importante reforçar que a proposta se baseia na premissa de que os requisitos materiais presentes na Resolução n.º 457/2017 já estabelecem adequadamente os padrões a serem cumpridos, de modo que mudanças estruturais no que diz respeito ao registro e à guarda do diário de bordo não são alvo de alteração na presente proposta.

2.4. Analisando a Resolução n.º 457/2017, atual diploma que rege o preenchimento de Diário de Bordo, percebe-se que entre as sanções preconizadas não há distinção sobre o tipo de operação, o tipo de registro tampouco clareza sobre a quem se direciona a sanção.

2.5. No intuito de alcançar a proporcionalidade no que tange à aplicação de multa decorrente de processo administrativo sancionador (relacionado a diário de bordo), em linhas gerais, a SPO:

- i) realizou a estratificação dos operadores em quatro grupos;
- ii) definiu a responsabilidade do registro sobre cada tipo de registro no diário de bordo; e
- iii) determinou custos de referência relacionados com manutenção e a operação da aeronave, bem como valores de referência relacionados com os profissionais da aviação civil envolvidos em cada caso.

2.6. A divisão dos operadores aéreos se dá seguinte maneira:

Grupo I – Pessoas físicas e jurídicas relacionadas a operação e manutenção em:

- a) aeronaves experimentais que não sobrevoam área densamente povoada; e
- b) aeronaves em operação aeroagrícola privada;

Grupo II – Pessoas físicas e jurídicas relacionadas a operação e manutenção em:

- a) aeronaves experimentais que sobrevoam área densamente povoada;
- b) aeronaves utilizadas em operações públicas;
- c) aeronaves utilizadas na prestação de Serviço Aéreo Especializado (SAE); e
- d) outras aeronaves não relacionadas nos demais grupos;

Grupo III – Pessoas físicas e jurídicas relacionadas a operação e manutenção em:

- a) aeronaves utilizadas em programas de propriedade compartilhada (Subparte K do RBAC 91); e
- b) aeronaves utilizadas em operações sob o RBAC nº 135;

Grupo IV – Pessoas físicas e jurídicas relacionadas a operação e manutenção em aeronaves utilizadas em operações sob o RBAC nº 121.

2.7. Para a definição dos valores relacionados com a manutenção e operação das aeronaves em cada grupo, a SPO se baseou em análise econômica desenvolvida pela autoridade de aviação norte-americana (FAA - *Federal Aviation Administration*)^[3], bem como por estudos europeus sobre o tema.

2.8. Quanto aos profissionais, definiu-se um valor que tivesse ordem de grandeza compatível com a remuneração de cada um deles, quais sejam:

- i) Piloto em comando;
- ii) Diretor/Gerente de Manutenção, Responsável Técnico ou Administrador de Programa de Compartilhamento de Aeronaves (Subparte K do RBAC 91); e
- iii) Mecânicos autônomos.

2.9. Insta mencionar que não se trata de uma definição precisa e exata para todos os casos, uma vez que isso acarretaria à inviabilidade do objetivo ao qual o estudo se propõe.

2.10. De posse de tais parâmetros, a proposta apresenta os valores de multa aplicáveis para as diversas situações infracionais decorrentes do preenchimento do diário de bordo. Assim, o racional

presente na proposta saneia dissonâncias em qualquer escala de ocorrência. A título de exemplificação, destaco a tipificação de “Não garantir a existência, no diário de bordo, do registro de discrepância técnica identificada pela tripulação durante o voo”, situação que enseja multa ao operador da aeronave na proporção de quatro vezes o custo da hora de manutenção da aeronave representativa do Grupo ao qual se enquadra.

2.11. Percebe-se que com essa abordagem ficam reduzidas, ou até extintas, as possibilidades em que o custo da infração seja mais vantajoso que o cumprimento de ações mandatórias de operação e manutenção da aeronave.

2.12. Além dos valores de multa, a proposta de resolução apresenta entre as providências administrativas relacionadas ao diário de bordo, diretrizes para os casos de suspensão e de cassação, tanto do certificado de aeronavegabilidade quanto da licença do piloto em comando.

2.13. A proposta prevê ainda a possibilidade de a autoridade decidir pela **não** aplicação de medida sancionatória, caso entenda que as condições de segurança estão mantidas em nível aceitável e que medida sancionatória é desnecessária, considerando o perfil do regulado e a conduta verificada no caso em concreto.

2.14. Tais aprimoramentos, como se observa, guardam relação direta com as melhoras práticas da regulação responsiva, na medida em que, além de promoverem maior proporcionalidade e racionalidade ao modelo de *enforcement* estabelecido, incorporam mecanismos alternativos de incentivo à adoção de postura colaborativa do regulado, ao mesmo tempo que reforçam medidas de constrangimento para os agentes regulados que buscam por meio da manipulação nos registros do diário de bordo a redução de seus custos com manutenção das aeronaves ou com outras ações de conformidade exigidas pela regulação.

2.15. Junto da proposta de resolução para regulamentar o diário de bordo, a SPO apresentou proposta de portaria^[4] a fim de substituir as atuais Portaria nº 2.050/SPO/SAR/2018 e Portaria nº 3.220/SPO/SAR/2018, que estabelecem meios de referência de diário de bordo físico e eletrônico (digital), respectivamente. A proposta de portaria, em linhas gerais, consolida as informações de ambos instrumentos, explicitando pontualmente quando determinada informação tratar exclusivamente de meio físico ou digital, conforme o caso.

2.16. Merece destaque, ainda, iniciativa da SPO de criação de um Programa de Transformação Digital de operadores aéreos e organizações de manutenção de produto aeronáutico^[5], em que se estabelece um ambiente colaborativo entre profissionais da indústria e servidores da Agência que permitirá, entre outros aspectos, o enfrentamento de desafios do setor na implementação e melhoria contínua de ferramentas como o diário de bordo eletrônico, aproximando regulador e agentes regulados na obtenção de soluções mais céleres e efetivas para o aprimoramento da segurança operacional.

2.17. Nesse contexto, aproveito a oportunidade para dirigir à SPO solicitação para que verifique em coordenação com a Superintendência de Pessoal de Aviação Civil - SPL a possibilidade de aperfeiçoamento nos processos de controle de horas de voo em CIV em decorrência da implementação de diários de bordo eletrônicos, de modo a servir de incentivo adicional à adoção do formato digital e de medida de redução de encargos administrativos tanto para os operadores aéreos e centros de instrução quanto para a Agência.

3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, **VOTO FAVORAVELMENTE à instauração de consulta pública** a proposta de resolução que regulamenta o diário de bordo de aeronaves civis brasileiras, **pelo prazo de 45 dias**, conforme proposta apresentada pela SPO, com correção no campo de ocorrência 9 de seu Anexo, substituindo a segunda ocorrência da expressão "informação" por "infração"^[6].

É como voto.

ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

Diretor

[1] Relatório DIR/RBC - SEI 7395104.

[2] Relatório AIR 14 - SEI 6649494; Nota Técnica 17 - SEI 6645936.

[3] [Economic Values for Evaluation of FAA Investment and Regulatory Decisions, Section 4: Aircraft operating costs.](#)

[4] Proposta de Ato Normativo - SEI 7065871.

[5] [Portaria nº 8.499, de 07/07/2022](#), publicada no DOU de 11/07/2022.

[6] Proposta de Ato Normativo - SEI 7422466



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 14/07/2022, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **7407837** e o código CRC **CF365374**.

SEI nº 7407837