



VOTO

PROCESSO: 60800.019650/2010-15

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS

RELATOR: JULIANO ALCÂNTARA NOMAN

VOTO - VISTA

1. INTRODUÇÃO

1.1. Já duram cerca de 12 anos as discussões no âmbito desta Agência acerca da regulamentação do processo de formação e treinamento de comissários de voo e da edição do Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC nº 63. Como se observa no presente processo, muitas foram as soluções mapeadas pela área técnica ao longo do tempo, desde a já extinta SSO (Superintendência de Segurança Operacional), passando pela SPO e por agora na SPL.

1.2. Neste contexto de discussão de tema sabidamente complexo na diversidade de soluções possíveis e impactos resultantes, reconheço a qualidade do trabalho realizado pelo Diretor-Relator, sua equipe e pelas áreas técnicas. De toda forma, existem considerações que entendo relevantes, as quais irei apresentar a seguir, e que resultam em posicionamento parcialmente divergente ao exposto no Voto do Diretor-Relator (SEI 5306155) e na proposta encaminhada pela área técnica, por meio do Despacho SPL (SEI 5277350).

2. DAS CONSIDERAÇÕES

2.1. Signatário que é da Convenção de Aviação Civil Internacional, o Brasil se compromete a colaborar a fim de lograr a maior uniformidade possível em regulamentos, padrões, normas e organização relacionados à aviação civil internacional, em todos os casos em que tal uniformidade facilite e traga melhorias incontestes ao setor como um todo.

2.2. Em linha a tal disposição, a IN nº 15/2008 da ANAC reforça que os RBAC poderão ser elaborados com base em regulamentos de entidades ou organizações internacionalmente reconhecidas, enfatizando os regulamentos da **Federal Aviation Administration - FAA** e da **European Aviation Safety Agency – EASA**, além dos Anexos e demais documentos da Organização da Aviação Civil Internacional - OACI.

2.3. Diante disso, o processo normativo desta Agência, historicamente, busca harmonizar ao máximo os requisitos brasileiros aos seus correspondentes, advindos das entidades internacionais citadas acima. No processo aqui em análise, é possível verificar a busca por tal harmonização no campo do treinamento de comissários de voo, em especial com o modelo aplicado no âmbito da FAA.

2.4. Todavia, por mais que a busca pela harmonização normativa seja legítima, entendo que o processo regulatório da Agência não deve resumir-se à mera tradução de normas de outras autoridades de aviação de referência, por melhor que sejam. Cada país possui seu próprio ambiente operacional e contexto socioeconômico e, muitas vezes, as diferenças entre dois países são relevantes ao ponto de demandar distintas soluções regulatórias para o mesmo processo.

2.5. Feita esta reflexão, primeiramente, aponto que, quando este processo menciona desalinhamento com a OACI, não há que se falar em descumprimento de padrões internacionais. O que se verifica, atualmente, são exigências brasileiras mais rigorosas que o padrão mínimo estabelecido pela citada Organização, fato decorrente da liberalidade que o Estado brasileiro possui de adequar suas normas ao necessário para garantia da segurança operacional no contexto do nosso país.

2.6. Especificamente sobre as propostas normativas em análise, aponto que concordo com o posicionamento da área técnica e do Diretor-Relator de que não é necessário que o aspirante a comissário de voo realize obrigatoriamente um curso de formação inicial em um Centro de Instrução de Aviação Civil (CIAC) certificado segundo o RBAC 141.

2.7. No entanto, não tenho a necessária convicção de que apenas os treinamentos e avaliações, viabilizadas pelos operadores aéreos contratantes dos futuros comissários de voo, serão suficientes para que a ANAC conceda as respectivas licenças com o grau de qualidade e segurança que esta atividade requer.

2.8. De forma similar ao modelo brasileiro para a concessão da licença de piloto privado, considero que o fim da exigência de realizar o curso de formação inicial em CIAC deve estar acompanhado da continuidade da obrigatoriedade do exame de conhecimentos teóricos, aplicado por esta Agência. Tal solução objetiva garantir que o aspirante a comissário de voo possua conhecimentos teóricos mínimos necessários ao início do treinamento nos operadores aéreos, bem como ao desempenho das funções a bordo das aeronaves, buscando uniformidade e nivelamento destes conhecimentos.

2.9. Destaco que a solução regulatória que aqui defendo não é constructo novo nesse processo. Ao longo do presente, a proposta de manutenção do exame teórico no cenário de extinção da exigência do curso de formação inicial em CIAC foi defendida pela área técnica, como observado no Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo (SEI 3920710), que à época representou a análise de impacto regulatório da área técnica. A proposta de extinção do exame teórico surgiu posteriormente, no Voto (SEI 4240209) exarado pelo Diretor-Relator ao encaminhar a proposta normativa para consulta pública. Cabe ainda destacar que, na enorme maioria das contribuições recebidas na referida consulta, foi verificada contrariedade à proposta de extinção do curso e da chamada prova da banca.

2.10. Ao avaliar que a exclusão do citado exame teórico não trará reflexos negativos nos níveis de segurança da aviação brasileira, o Diretor-Relator aponta que a ANAC manterá a exigência regulamentar de realização de exames práticos periódicos para os tripulantes de cabine e que tais exames práticos contemplarão a avaliação criteriosa dos conhecimentos, habilidades e atitudes para exercício da função de comissário.

2.11. Sobre tal entendimento, com a devida vênia, discordo da posição de que o exame prático seja suficiente para avaliar com completude e precisão os conhecimentos teóricos necessários para o desempenho da função de comissário de voo, principalmente quando tratamos aqui de pessoas que estarão iniciando sua vida funcional, na aviação, como comissários.

2.12. Outro argumento que entendo válido e a favor da manutenção do exame teórico é trazido pelo Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CNPAA) e exposto no Ofício nº 8/CH/1045 de 14 de junho de 2021 (SEI 5879714), ao detalhar que, em comparação a nível internacional, por meio da avaliação PISA aplicada nas séries finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) revelou grande distância sociocultural entre os estudantes brasileiros e os estudantes dos Estados Unidos, do Canadá e da Europa. Assim, observo mais uma razão para que o filtro adicional do exame teórico para comissário permaneça existindo no Brasil, sob regras estabelecidas por esta Agência reguladora.

2.13. Nesta mesma linha, é importante notar que a aprovação prévia no exame teórico da ANAC já é um filtro relevante e amplamente utilizado pelos operadores aéreos em seus processos seletivos para contratação de comissários, de tal forma que a possível extinção do exame certamente trará o efeito de demandar ajustes nos processos de seleção, com procedimentos e custos adicionais às empresas contratantes, o que pode ocasionar inclusive elevação dos preços praticados ao consumidor final, ou seja, aos passageiros.

2.14. Ainda, ao revisar a regulamentação na temática da formação do comissário de voo, é necessário mapear não só os aspectos diretamente relacionados a tais profissionais, mas também ao sistema de formação de profissionais da aviação civil como um todo. Sobre tal ponto, nota-se que não houve aprofundamento nos estudos acerca dos impactos que a extinção abrupta da obrigatoriedade do curso de formação inicial de comissário somada a extinção do exame teórico da ANAC acarretará no funcionamento dos atuais CIAC e, assim, na oferta de outros cursos que ainda permanecerão mandatórios, como o de mecânico de manutenção aeronáutica e o de piloto comercial, entre outros. Certamente, estes cursos teriam uma majoração em seus custos para os postulantes do setor, contribuindo para uma maior dificuldade de acesso da população ao mercado da aviação civil brasileira.

2.15. Como mapeado na proposta original da área técnica, que previa a manutenção do exame teórico da ANAC, ao não se exigir mais o curso de formação de comissários sob as regras do RBAC nº 141, o número de alunos buscando tais cursos tenderá a diminuir. No entanto, é esperado que alguma demanda continuará existindo, na medida em que cada curso, livremente fornecido no mercado, se prove útil e com a qualidade necessária para a aprovação no exame teórico e para posterior contratação por um operador aéreo. Neste cenário de maior liberdade e concorrência, espera-se que tenham sucesso no mercado as Escolas que venham a fornecer melhor custo-benefício aos seus contratantes, como pode ser observado, atualmente, no contexto dos cursos teóricos de piloto privado.

2.16. Inclusive, no intuito de propiciar que a indústria tenha tempo hábil para que haja adaptação às mudanças que proponho neste voto, considero que o estabelecimento de um período de **vacatio legis** de 1 (um) ano poderá se mostrar benéfico, tanto para os CIAC quanto para a própria Agência, que também terá que adequar seus processos de trabalho, principalmente relacionados à atualização das questões do referido banco de prova, que devem ser remodeladas ao patamar que reflita o nível desejado por essa Agência para os futuros comissários. Destaco que a SPL deverá realizar esta tarefa em profícua discussão com todos interessados, ou seja, CIAC, operadores aéreos e Associações de classe pertinentes ao tema.

2.17. Por fim, gostaria de ressaltar que enxergo as vantagens de soluções regulatórias que simplificam ainda mais as regras para a formação e atuação dos comissários de voo, inclusive com aspectos que não foram abarcados na proposta atualmente em discussão, tal como a exigência do Certificado Médico Aeronáutico - CMA. Contudo, entendo que os avanços nessa direção devem ser paulatinos, para que possam ser naturalmente absorvidos pelo setor da aviação civil brasileiro. Diante disso, caso a presente proposta seja aprovada por este colegiado, proponho que no prazo de 4 (quatro) anos de vigência da norma, seja apresentada Avaliação de Resultado Regulatório – ARR pela SPL, com diagnóstico sobre o alcance dos objetivos da norma e eventuais propostas de novas adequações na regulamentação.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, voto favoravelmente à proposta de edição do RBAC 63 e às emendas aos RBAC 121 e 141 encaminhadas pela área técnica, com exceção aos ajustes necessários para a manutenção da exigência do exame teórico aplicado pela ANAC para fins da concessão da licença de comissário de voo e para a inclusão do prazo de **vacatio legis** de 1 (um) ano para a extinção da obrigatoriedade de realização do referido curso em CIAC certificado.

3.2. Caso aprovado este voto, solicito que a SPL e a SPO reestruturem a base das questões avaliativas para a banca em tela, trazendo atualização necessária às mesmas, haja vista a atual defasagem do conteúdo existente com a realidade do mercado.

3.3. Ainda, proponho a inclusão da presente regulamentação na agenda de ARR da Agência, nos termos já expostos neste voto e do art. 13 do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020.

É como voto.

LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo de Souza Nascimento, Diretor**, em 08/02/2023, às 17:02, 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 **7622716** e o código CRC **5932B4CF**.