



VOTO

PROCESSO: 00058.011854/2021-99

**INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE AERONAVEGABILIDADE,
SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS**

RELATOR: ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO

1. FUNDAMENTAÇÃO

1.1. A Lei 11.182, de 27 de setembro de 2005 (Lei de criação da ANAC), em seu art. 2º, dispõe que compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

1.2. Ademais, a substituição, revisão ou revogação da regulamentação anterior à criação da Agência foi expressamente estabelecida no art. 47 do referido diploma legal. Vejamos:

1.3. *Art. 47. Na aplicação desta Lei, serão observadas as seguintes disposições:*

I – os regulamentos, normas e demais regras em vigor serão gradativamente substituídos por regulamentação a ser editada pela ANAC, sendo que as concessões, permissões e autorizações pertinentes a prestação de serviços aéreos e a exploração de áreas e instalações aeroportuárias continuarão regidas pelos atuais regulamentos, normas e regras, enquanto não for editada nova regulamentação; (grifo nosso)

1.4. No âmbito da ANAC, a competência para a edição de atos normativos é da Diretoria Colegiada, nos termos do inciso V do art. 11 da Lei 11.182/2005, e do inciso VIII do art. 24 do Regulamento da ANAC, anexo ao Decreto 5.731, de 20 de março de 2006, bem como no inciso VIII, do art. 9º do Regimento Interno da ANAC (Resolução ANAC nº 381/2016).

1.5. No escopo do Regimento Interno da ANAC tem-se ainda:

Art. 34. À Superintendência de Padrões Operacionais compete:

I - submeter à Diretoria Colegiada projetos de atos normativos sobre padrões operacionais relacionados à certificação e fiscalização, no âmbito operacional, de operadores aéreos, de operações aéreas, de transporte de artigos perigosos, de organizações de manutenção e de fatores humanos relacionados às operações aéreas;

[...]

Art. 35. À Superintendência de Aeronavegabilidade compete:

I - submeter à Diretoria, no que tange a aeronavegabilidade, ruído e emissões de produtos aeronáuticos, proposta de ato normativo e parecer relativos às seguintes matérias:

[...]

II - emitir, suspender e extinguir certificado de tipo, certificado suplementar de tipo, certificado de organização de produção, certificado de organização de projeto, certificado de produto aeronáutico aprovado, incluindo os respectivos adendos e especificações técnicas, quando aplicável;

1.6. Tem-se nesse contexto que o presente processo trata da proposta de revogação da Instrução de Aviação Civil (IAC) nº 3507, de 24 de dezembro de 1998, intitulada "Normas e Procedimentos para a Confecção e Aprovação de Listas Mestras de Equipamentos Mínimos (MMEL) e de Listas de Equipamentos Mínimos (MEL)". Observando os dispositivos antes mencionados, os quais dispõem sobre a competência da Diretoria para exercer o poder normativo no âmbito da Agência, e que a Superintendência de Padrões Operacionais - SPO e a Superintendência de Aeronavegabilidade detém, no

rol de suas atribuições, a prerrogativa em submeter à Diretoria Colegiada a matéria de submissão de projetos de atos normativos referentes à sua área de atuação, conclui-se, portanto, que estão atendidos os requisitos de competência referente ao assunto em tela para deliberação pela Diretoria Colegiada da ANAC.

2. DA ANÁLISE

2.1. A IAC nº 3507 é um normativo criado em 1998, há mais de vinte anos, e abrange dois assuntos correlatos, a Lista Mestra de Equipamentos Mínimos (MMEL) e a Lista de Equipamentos Mínimos (MEL), todavia a MMEL é voltada ao projeto de tipo da aeronave, enquanto a MEL é o documento efetivamente utilizado pelos operadores aéreos.

2.2. Importante destacar que MMEL e MEL são definidas no Regulamento Brasileiro de Aviação Civil (RBAC) 01:

"Lista de Equipamentos Mínimos (Minimum Equipment List - MEL) significa uma lista, preparada por um operador de aeronaves em conformidade com ou mais restritiva que a MMEL estabelecida para o tipo de aeronave, que estabelece como operar esse tipo de aeronave com particulares equipamentos inoperantes, desde que atendendo a condições específicas. (Incluído pela Resolução nº 546, de 18.03.2020)

Lista Mestra de Equipamentos Mínimos (Master Minimum Equipment List - MMEL) significa uma lista estabelecida para um particular tipo de aeronave pela organização responsável pelo projeto de tipo, com a aprovação do órgão certificador, contendo itens, um ou mais dos quais se permite que esteja inoperante ao início de um voo. A MMEL pode ser associada com condições especiais de operação, limitações ou procedimentos. (Incluído pela Resolução nº 546, de 18.03.2020)" (grifos nossos)

2.3. Explica a área técnica, por meio de Nota Técnica^[1] Conjunta SPO/SAR, que MEL e MMEL são dois temas correlatos e de grande importância à operação das aeronaves com o menor número de interrupções. Dada a complexidade intrínseca das aeronaves, especialmente as de maior porte e utilizadas em transporte aéreo público, é natural que falhas em componentes ou sistemas ocorram, e seria economicamente inviável exigir que toda e qualquer falha precisasse ser solucionada antes do voo seguinte. Assim, o projeto das aeronaves já prevê formas para despacho das aeronaves com itens inoperantes, através de redundâncias, procedimentos de manutenção e operacionais, dentre outros aspectos. Disso surge a MMEL no âmbito do produto aeronáutico e a partir da qual o operador elabora e obtém aprovação de sua MEL, esta sim utilizada pelas aeronaves, ressaltando que a MEL é sempre igual ou mais restritiva que a MMEL.

2.4. Resumidamente, a principal alteração se refere ao esclarecimento da relação entre o conteúdo da MMEL e o conteúdo de requisitos específicos de equipamento constantes em RBAC, buscando esclarecer situação que constantemente é motivo de não-conformidades e resultado de diferentes interpretações entre regulados e ANAC. Basicamente a situação-problema pode ser descrita como: uma MMEL permitiria o relaxamento de um item, mas esse item é listado no RBAC correspondente à operação da aeronave como sendo requerido, podendo, inclusive, haver texto que demanda que esteja operacional. Um exemplo típico é o de gravador de voz na cabine (CVR - *Cockpit voice recorder*), que os parágrafos 121.359(d)(2) e (e)(2) do RBAC nº 121 requerem que "seja operado continuamente desde o início da utilização da lista de verificações (antes da partida dos motores com o propósito de voar) até o término da lista de verificações ao fim do voo" ou, em outras palavras, os parágrafos 135.151.(a)(2) e (b)(2) do RBAC nº 135 requerem que "seja operado continuamente desde o início do *"checklist"* (lista de verificação), antes do voo, até o término da *"checklist"* após o voo"

2.5. Ademais, explica a Área Técnica que

Alguns outros pontos relevantes de alteração são listados a seguir:

- *possibilidade de MEL para uma frota. Em alinhamento aos procedimentos adotados pela ANAC, de passar a controlar somente os modelos de aeronave nas Especificações Operativas dos operadores sob os RBAC nº 121 e 135, retira-se a exigência de que a MEL liste a matrícula de cada aeronave, estabelecendo procedimentos para o operador controlar as configurações de cada aeronave de sua frota, caso opte por esse modelo de MEL;*

- procedimentos no caso de aeronaves operadas em regime de intercâmbio, detalhando-se a relação entre as autoridades de cada operador;
- esclarecimento sobre a possibilidade de listar itens em que a quantidade requerida seja igual à quantidade instaladas (itens "no go") ou itens não instalados, na MEL, que era razão de diversas não-conformidades;
- aplicabilidade da MEL para operações sob o RBAC nº 91, incluindo especificidades para operações de propriedade compartilhada;
- detalhamento do processo de revisão da MEL, com orientação no caso de revisão MMEL que não afete a MEL do operador; e, para o caso de revisão da MEL ser necessária, com prazos para protocolar e para concluir o processo de revisão da MEL;
- detalhamento da operação sem MEL aprovada, conforme permitida pelo parágrafo 91.213(d) do RBAC nº 91.

2.6. Instada a se manifestar nos autos, a Procuradoria Federal junto a ANAC pronunciou-se por meio de Parecer^[2] pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, destacando, em complemento a análise técnica, o seguinte:

"11. Ademais, não se vislumbraram óbices jurídicos, erros ou imprecisões, devendo a área proponente certificar-se, quanto aos aspectos estruturais, sobre o cumprimento integral da LC 95/1998, das regras prescritas no Decreto n. 9.191/2017 e no Decreto n. 10.139/2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Recomenda-se, portanto, uma revisão da minuta para verificação de sua integral adaptação à legislação referida e de outros erros de referência não detectados neste parecer. Nesse particular, deve haver a devida atenção quanto ao início de vigência da IN proposta, nos termos do art. 4º do Decreto n. 10.139/2019, a depender da data de aprovação e publicação da norma, atentando-se especialmente para o início da vigência dos atos normativos que substituirão o ato revogado, a fim de se afastar vazio regulatório.

12. Por fim, quanto à substituição da IAC 3507 pelas novas IS nº 21-0xxA e 91-0xxA, em análise, respectivamente, nos processos n. 00058.008635/2021-22 e n. 00065.136271/2013-71, recomenda-se que a área técnica se certifique, naqueles processos, quanto à adequação do conteúdo veiculado à forma proposta (Instrução Suplementar), tendo em vista que a IS presta-se meramente a esclarecer, detalhar e orientar a aplicação de requisitos existentes no RBAC, nos termos da Instrução Normativa n.º 23, de 23/06/2009."

2.7. Com objetivo de analisar a proposições da Procuradoria, a área técnica elaborou Nota Técnica^[3] na qual esclarece que em relação à substituição da IAC por IS, observa-se que:

Para a IS nº 91-012, já consta nos RBAC 91.213, 121.628 e 135.179 requisitos gerais sobre a MEL, incluindo a previsão de que permite o despacho com itens inoperantes, permitindo seu detalhamento por Instrução Suplementar. Ainda, observa-se que é a situação usual para demais manuais a serem desenvolvidos pelos operadores aéreos que o RBAC contenha requisitos mais amplos, que são posteriormente detalhados e esclarecidos em IS, que regula em mais detalhe a confecção do manual e a relação com a agência para aprovação/aceitação de seu conteúdo, como ocorre com o Manual Geral de Operações, Programa de Treinamento Operacional, Guia de rota, entre outros.; e

Para a IS nº 21-003, nesta emissão inicial a IS irá abranger simplesmente meios aceitáveis de cumprimento para a elaboração e aprovação da MMEL, definida no RBAC 01, sendo a IS suficiente para substituição do conteúdo correspondente da IAC 3507. Nesse contexto, destaca-se que o assunto MMEL é parte do escopo do Tema 2 da Agenda Regulatória 2021-2022, tratado no processo 00066.004388/2020-13, e sob o qual os problemas regulatórios relacionados são endereçados.

2.8. Deste modo, verifica-se que a revogação da IAC 3507, ora pretendida, não irá criar lacuna normativa, uma vez que, como expôs a área técnica, a edição da Portaria^[4] Nº 5.783, de 26 de agosto de 2021 que aprovou, nos termos do Anexo desta Portaria, a Instrução Suplementar nº 91-012, Revisão A (IS nº 91-012A), intitulada "Lista de Equipamentos Mínimos (MEL) e operação com equipamentos e instrumentos inoperantes" e da Portaria^[5] Nº 7.267, de 14 de fevereiro de 2022 que aprova a Instrução Suplementar IS nº 21-003, Revisão A, intitulada "Lista Mestra de Equipamentos Mínimos (MMEL)", atualmente disciplinam sobre este assunto.

2.9. Ademais, sugere a Área Técnica, com o qual concordo, a dispensa da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e de Consulta Pública, dado que a Instrução Normativa (IN) nº 154/2020 não exige realização de AIR para o caso em tela e pelo fato de que revogação dessa IAC *per se* não trará ônus ou efeitos adversos aos agentes econômicos ou usuários dos serviços aéreos, dispensando-se Consulta Pública. É importante destacar que as minutas das IS acima foram objeto da Consulta Setorial nº 01/2021, proporcionando participação social acerca dos normativos que substituirão esta IAC.

2.10. Assim sendo, não se verifica prejuízo na proposta apresentada pela área técnica de revogação da IAC 3507, além de estar a cumprir a determinação contida no inciso I, do art. 47, da Lei de Criação da ANAC, bem como em atendimento ao [Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019](#).

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Ante o exposto, à vista dos documentos constantes dos autos, em especial as manifestações da área técnica contidas nas Notas Técnicas^[6] e ^[7], bem como em face do posicionamento exarado pela Procuradoria desta Agência, por meio de Parecer^[8], que analisou os aspectos jurídicos da proposta, **VOTO FAVORAVELMENTE** pela revogação da Instrução de Aviação Civil (IAC) nº 3507, de 24 de dezembro de 1998, intitulada "Normas e Procedimentos para a Confecção e Aprovação de Listas Mestras de Equipamentos Mínimos (MMEL) e de Listas de Equipamentos Mínimos (MEL)", e da Portaria 655 E/DGAC de 15 de dezembro 1998, conforme minuta de Resolução^[9] contida nos autos.

É como voto.

ROGÉRIO BENEVIDES CARVALHO
Diretor

- [1] Nota Técnica 27 (6000876)
- [2] Parecer 168/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (6202752)
- [3] Nota Técnica 40 (6330259)
- [4] Anexo DOU (6171050)
- [5] Anexo DOU (6846692)
- [6] Nota Técnica 27 (6000876)
- [7] Nota Técnica 40 (6330259)
- [8] Parecer 168/2021/PROT/PFEANAC/PGF/AGU (6202752)
- [9] Proposta de Ato (Normativo, Decisão etc.) GTNI 6330287



Documento assinado eletronicamente por **Rogério Benevides Carvalho, Diretor**, em 28/03/2022, às 12:18, 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 **6948808** e o código CRC **3100D82C**.