



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade  
Secretaria de Acompanhamento Econômico  
Subsecretaria de Competitividade  
Coordenação-Geral de Promoção da Concorrência em Transportes

## PARECER SEI Nº 12431/2022/ME

**Assunto:** Consulta Pública nº 11/2022 com o objetivo de regulamentar o Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras.

Processo SEI nº 10099.100645/2022-77

**Acesso:** Público

Brasília, 30 de agosto de 2022

### 1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Economia (Seae/ME) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre a matéria disposta na Consulta Pública 11/2022, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que apresenta a finalidade atualizar o regulamento sobre o diário de bordo das aeronaves civis brasileiras.

2. O diário de bordo é um documento único que integra o acervo da aeronave, de forma digital ou impressa, constituindo-se no meio oficial para o registro das operações, manutenções, ocorrências, tripulação, dentre outras informações previstas em regulamento da ANAC. O documento está previsto na Resolução nº 457/2017, que está sendo revogada pela minuta objeto da Consulta Pública 11/2022.

3. O objetivo central é a readequação das sanções administrativas aplicadas pela Agência à criticidade da infração e ao tipo de agente regulado. Para tanto, a proposta de Resolução prevê que os valores pecuniários das sanções serão diferenciados, com base no enquadramento do agente regulado em um dos grupos sugeridos pela regulação.

4. Com base na avaliação dos documentos disponibilizados na Consulta Pública, não são visualizados impactos anticoncorrenciais ou de onerosidade regulatória. Não obstante, podem ser incorporados aperfeiçoamentos à proposta, de forma a reduzir a assimetria de informações entre a Agência Reguladora e os agentes regulados, conferindo maior transparência de informações à luz da segurança operacional. Em síntese, **são propostas as seguintes recomendações:**

- **recomenda-se a inclusão do registro das ações de manutenção das aeronaves no diário de bordo, em razão de sua importância na segurança operacional e a existência de penalidade pelo seu descumprimento; e**
- **definição de critérios objetivos para a aplicação das circunstâncias atenuantes e agravantes na definição do valor da penalidade administrativa.**

5. Destaca-se que a agência reguladora tem, dentro dos limites legais, autonomia para instituir regulamentos para disciplinar os serviços prestados no setor de transportes.

6. Por fim, ressalta-se que o posicionamento do presente parecer está em conformidade com as atribuições da Secretaria relativas à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 11.036, de 7 de abril de 2022.

## 2 ANÁLISE

7. A Consulta Pública 11/2022, da ANAC, apresenta a finalidade atualizar o regulamento sobre o diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras que é um documento que integra o acervo de uma aeronave, com diversas informações operacionais e de manutenção. Segundo a Agência, os registros do referido documento garantem a manutenção da aeronavegabilidade e segurança operacional das aeronaves.

8. Cabe registrar que a minuta de resolução prevê que os agentes regulados poderão optar pela forma digital do diário de bordo. Isso possibilita a redução do encargo burocrático e do custo regulatório para a fiscalização dos agentes regulados. Para incentivar o uso do formato digital, a minuta de resolução define o abatimento das sanções administrativas, caso o agente adote na época da infração diário de bordo com esse formato.

*Art. 19.*

*(....)*

*§ 3º Os operadores que, à época dos fatos, tiverem implementado o meio digital para o registro de informações do diário de bordo, farão jus ao redutor de 50% do valor da multa e/ou dos prazos de suspensão punitiva do Certificado de Aeronavegabilidade (CA) da aeronave.*

9. A regulação atual já prevê dispositivos sobre o diário de bordo, por meio da Resolução nº 457/2017. No entanto, as sanções administrativas não dependem da criticidade das infrações e do tipo do agente infrator. Segundo a ANAC, o problema regulatório é a ausência de proporcionalidade das medidas administrativas, na hipótese de infração de algum dispositivo da regulamentação do diário de bordo. Conforme afirma a Agência, *“de forma geral, percebe-se que a Resolução se aplica a uma multiplicidade de entes regulados e profissionais e a medida administrativa prevista na norma se aplica indistintamente, independente da criticidade do registro, ou mesmo, a quem a medida é direcionada. Os valores são os mesmos para toda a sorte de regulados (operadores, pilotos em comando, responsáveis pelos registros das ações de manutenção) e, também, sem a distinção de porte ou espécie de operação”*.

10. Por conseguinte, a ANAC aponta as seguintes consequências para o problema regulatório apontado:

- *Aplicação de multas por vezes excessivas e desproporcionais, sem a devida ponderação sobre a criticidade da não-conformidade;*
- *Aplicação de penalidades insuficientes em alguns casos;*
- *Desincentivo ao correto registro, ou diminuição da propensão dos regulados a corrigirem eventuais erros de registro no Diário de Bordo;*
- *Alta da carga de trabalho para a ANAC para o tratamento dos processos administrativos sancionatórios, sendo tal processo extremamente custoso para a ANAC; e*
- *Alocação ineficiente de recurso na ANAC.*

11. Para a Agência, os seguintes resultados são esperados com a alteração da regulatória:

- i. maior equilíbrio regulatório entre os diversos atores envolvidos (stakeholders);*
- ii. maior aderência voluntária do regulado à conduta conforme;*
- iii. maior eficiência na condução e uniformização dos resultados das ações de fiscalização;*
- iv. maior legitimidade das medidas aplicadas aos regulados; e*

v. maior eficiência no processo administrativo sancionatório, com menor número de recursos e de pedidos de revisão e menor índice de judicialização de processos.

12. A proposta, além de prever medidas administrativas, de acordo com a criticidade da infração, distribui os agentes regulados em quatro grupos, conforme art. 18 da minuta de Resolução:

*Art. 18. Sem prejuízo do disposto no art. 14, as providências administrativas sancionatórias decorrentes do descumprimento desta Resolução, ou do dever de prestar informações aos agentes da ANAC para a sua apuração, estão previstas no Anexo a esta Resolução, e serão dirigidas às pessoas físicas e jurídicas envolvidas na operação e manutenção de aeronaves, conforme classificação, nos seguintes grupos:*

*I - Grupo I: aeronaves experimentais que não sobrevoam área densamente povoada; e aeronaves em operação aeroagrícola em proveito do próprio operador;*

*II - Grupo II: aeronaves experimentais que sobrevoam área densamente povoada; aeronaves utilizadas em operações sob o RBAC nº 90[1]; aeronaves utilizadas na prestação de Serviço Aéreo Especializado (SAE); e outras aeronaves não relacionadas nos demais grupos;*

*III - Grupo III: aeronaves utilizadas em programas de propriedade compartilhada; e aeronaves utilizadas em operações sob o RBAC nº 135[2]; e*

*IV - Grupo IV: aeronaves utilizadas em operações sob o RBAC nº 121[3].*

### 2.1 Dos Aspectos Concorrenciais (Checklist da OCDE) e de Onerosidade Regulatória

13. Para avaliação dos aspectos concorrenciais, será adotada a metodologia de análise dos impactos concorrenciais desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Lei 12.529/2011, que rege o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

14. A metodologia da OCDE consiste em conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência, que pode ocorrer por meio de quatro efeitos anticompetitivos:

#### **1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de apolítica proposta:**

- i) conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii) estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii) limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv) aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,
- v) criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

#### **2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:**

- i) limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii) limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- iii) fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e,
- iv) aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

#### **3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso de a política proposta:**

- i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de correção;
- ii) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- iii) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência.

**4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso de a política proposta:**

- i) limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii) reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e
- iii) alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

15. Considerando os efeitos supra, não são identificados efeitos anticoncorrenciais da proposta de Resolução. Isso porque a matéria está relacionada com a atividade sancionatória da ANAC, prevendo a vinculação da sanção administrativa à criticidade da infração e ao porte do agente infrator.

16. Sob o enfoque da onerosidade regulatória, a referência técnica é a Instrução Normativa Seae nº 111, de 5 de novembro de 2020, desta Secretaria de Acompanhamento Econômico, que prevê a análise de cinco itens, com foco na redução da onerosidade regulatória: (i) obrigações regulatórias; (ii) requerimentos técnicos; (iii) restrições e proibições; (iv) licenciamento; e (v) complexidade normativa.

17. Da análise da documentação disponibilizada, também não são identificados aspectos que representem onerosidade regulatória. A minuta de Resolução revoga o normativo anterior da Agência que trata da matéria. A proposta garante maior legitimidade das medidas aplicadas aos agentes regulados, a redução de assimetria de informações e menor custo regulatório, com a possibilidade de uso da forma eletrônica do diário de bordo.

## 2.2 Observações Adicionais

18. Em que pesem as considerações expostas na Seção 2.1., são identificadas oportunidades de aperfeiçoamento da proposta, de forma a reduzir a assimetria de informações entre a Agência Reguladora e os agentes regulados, conferindo maior transparência de informações à luz da segurança operacional.

### 2.2.1 Informações no Diário de Bordo

18. Os art. 5 e 6º da minuta de Resolução preveem as informações que devem registradas no diário de bordo. Seguem as transcrições dos dispositivos:

*Art. 5º O diário de bordo deve identificar, para a aeronave:*

*I - fabricante, modelo e número de série;*

*II - marcas de nacionalidade e de matrícula;*

*III - proprietário(s) e operador(es).*

*Art. 6º No diário de bordo devem estar registradas, para cada voo, no que couber, as informações referentes a:*

*I - tripulação;*

*II - data;*

*III - locais de origem e destino;*

*IV - horários de partida dos motores, decolagem, pouso e corte de motores;*

*V - totais de pousos e ciclos;*

*VI - tempo de voo diurno, noturno, total;*

*VII - tempo de voo IFR (real e simulado);*

*VIII - total de combustível antes da partida dos motores;*

*IX - quantidade de pessoas a bordo (incluindo a tripulação e extras);*

*X - total da carga transportada;*

*XI - natureza do voo;*

*XII - ocorrências; e*

*XIII - discrepâncias técnicas e pessoa que as detectou.*

19. Por seu turno, o Anexo à minuta de Resolução apresenta as penalidades administrativas resultantes de ação ou omissão dos registros no diário de bordo. Uma das ocorrências geradoras de penalidade administrativa é a discrepância do registro da manutenção da aeronave, conforme Item 5 do Anexo, como segue.

*Item 5 – Anexo Minuta de Resolução*

*Registrar, no diário de bordo, **ação de manutenção não condizente com a efetivamente realizada**, dando a aparência de conformidade à aprovação para o retorno ao serviço do equipamento. (grifo nosso)*

20. No entanto, **as ações de manutenção não estão no rol das informações obrigatórias para registro no diário de bordo, conforme a minuta de Resolução em apreço.** Portanto, há assimetria de informações para o agente regulador, dificultado as ações de monitoramento e fiscalização sobre ações dessa natureza, que têm reflexo importante na manutenção da segurança operacional.

21. Dados os argumentos expostos, **recomenda-se a inclusão do registro das ações de manutenção das aeronaves no diário de bordo, em razão de sua importância na segurança operacional e a existência de penalidade pelo seu descumprimento.** (RECOMENDAÇÃO 1)

### 2.2.2 Proporcionalidade das condições atenuantes e agravantes para sanções administrativas

22. A minuta de Regulação também prevê que as circunstâncias agravantes e atenuantes afetam o valor das multas dos agentes infratores, conforme § 2º do Art. 19, conforme transcrição a seguir.

*Art. 19 (.....)*

*2º O valor da multa será de:*

*I - 60% do valor mencionado do caput, se houver preponderância das circunstâncias atenuantes;*

*II - 150% do valor mencionado do caput, se houver preponderância das circunstâncias agravantes; ou*

*III - 100% do valor mencionado do caput, no caso de as circunstâncias se compensarem.*

23. Todavia, quando houver circunstâncias atenuantes e agravantes, o valor da multa dependerá do critério de “preponderância” entre as citadas situações. Pelo fato de o critério de avaliação ser subjetivo, há margem para discricionariedade da instância decisória, afetando a segurança jurídica do processo. Isso porque o critério poderá englobar a identificação da proporção entre tais circunstâncias, que não está explícita na proposta em tela, com a ressalva que a definição prévia de uma possível proporção poderá desconsiderar a criticidade de determinado tipo de circunstância.

24. Cabe também registrar que a proposta apresentará contrariedade ao inciso II do art. 4º -A da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), podendo ensejar futuro descumprimento[4] ao disposto na Lei, *in verbis*.

*Art. 4º-A É dever da administração pública e das demais entidades que se sujeitam a esta Lei, na aplicação da ordenação pública sobre atividades econômicas privadas: [\(Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#).*

*I - dispensar tratamento justo, previsível e isonômico entre os agentes econômicos; [\(Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#).*

*II - proceder à lavratura de autos de infração ou aplicar sanções com base em termos subjetivos ou abstratos somente quando estes forem propriamente regulamentados por meio de critérios claros, objetivos e previsíveis; e [\(Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#).*

*III - observar o critério de dupla visita para lavratura de autos de infração decorrentes do exercício de atividade considerada de baixo ou médio risco. [\(Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021\)](#). (grifo nosso)*

25. Dados os argumentos expostos, **recomenda-se que sejam definidos critérios objetivos para a aplicação das circunstâncias atenuantes e agravantes na definição do valor da penalidade administrativa.** (RECOMENDAÇÃO 2)

## 3 CONCLUSÃO

26. Este parecer apresenta considerações sobre a matéria disposta na Consulta Pública 11/2022, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que atualiza o regulamento sobre o diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras.

27. A despeito da inexistência de necessidade de ajustes de aspectos concorrenciais ou regulatórios, conclui-se haver oportunidade de aperfeiçoamento da proposta, de forma a reduzir a assimetria de informações entre a Agência Reguladora e os agentes regulados, conferindo maior transparência de informações, com benefícios à segurança operacional. Dessa forma, apresentam-se as seguintes recomendações:

- **inclusão do registro das ações de manutenção das aeronaves no diário de bordo;** e
- **definição de critérios objetivos para a aplicação das circunstâncias atenuantes e agravantes na definição do valor da penalidade administrativa.**

28. A análise desenvolvida neste documento decorre das atribuições da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e Decreto nº 11.036, de 7 de abril de 2022. Trata-se de posicionamento com base nas informações disponíveis até a presente data.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador

Documento assinado eletronicamente

PATRÍCIA DA SILVA PEREIRA

Coordenadora-Geral

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente  
GEANLUCA LORENZON  
Secretário de Acompanhamento Econômico

[1] Requisitos para operações especiais de aviação pública.

[2] Operações de transporte aéreo público com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de até 19 assentos e capacidade máxima de carga paga de até 3.400 kg (7.500 lb), ou helicópteros.

[3] Operações de transporte aéreo público com aviões com configuração máxima certificada de assentos para passageiros de mais 19 assentos ou capacidade máxima de carga paga acima de 3.400 kg.

[4] Considerando a vigência do mencionado dispositivo da Lei nº 13.874/2019:

Art. 4º-A .....

.....

*II - proceder à lavratura de autos de infração ou aplicar sanções com base em termos subjetivos ou abstratos somente quando estes forem propriamente regulamentados por meio de critérios claros, objetivos e previsíveis; e (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021)*

.....

*§ 3º Os órgãos e as entidades deverão editar os atos normativos previstos no § 1º deste artigo no prazo de 4 (quatro) anos, podendo o Poder Executivo estabelecer prazo inferior em regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.195, de 2021) (sem grifo no original).*



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 31/08/2022, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 31/08/2022, às 17:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Patrícia da Silva Pereira, Coordenador(a)-Geral**, em 31/08/2022, às 17:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Coelho Barbosa, Coordenador(a)**, em 01/09/2022, às 10:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **27653042** e o código CRC **DD3641DD**.



---

**Referência:** Processo nº 10099.100645/2022-77

SEI nº 27653042