



**PARECER Nº** 1097/2019/JULG ASJIN/ASJIN  
**PROCESSO Nº** 00068.500711/2016-71  
**INTERESSADO:** BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

## PROPOSTA DE DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA

### I - RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso interposto por BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA., em face da decisão proferida no curso do processo administrativo em epígrafe, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI desta Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, da qual restou aplicada sanção de multa, consubstanciada no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC sob o número 661414170.

2. O Auto de Infração nº 005833/2016 (0241232), que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 7/12/2016, capitulando a conduta do Interessado na alínea "e" do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica, c/c item 137.521(d) do RBAC 137, descrevendo o seguinte:

Descrição da ementa: Permitir que se deixe de indicar a localidade da área de pouso no campo "observações" do Diário de Bordo quando operar em Área de Pouso para Uso Aeroagrícola, contrariando a seção 137.521(d) do RBAC 137.

Histórico: Em fiscalização ocorrida dia 14/10/2016 na localidade de Camaquã, RS, foi constatado, através de análise do Diário de Bordo nº 03/PT-UQQ/12 da aeronave marcas PT-UQQ, que essa empresa permitiu que os pilotos deixassem de indicar a localidade das áreas de pouso no campo Observações do Diário de Bordo quando operaram em Área de Pouso para Uso Aeroagrícola (indicativo "ZZZZ"), contrariando o disposto na seção 137.521(d) do RBAC 137.

As operações foram realizados entre as datas de 07/10/2012 a 19/07/2016, constam nas páginas 003 até 023 do Diário de Bordo da aeronave PT-UQQ e totalizam 197 operações com dados inexatos em documento exigido pela fiscalização.

3. No Relatório NURAC/POA (0242465), a fiscalização registra que apurou denúncia de operações irregulares na zona rural de Camaquã - RS e constatou que os voos com indicativo de local "ZZZZ" não possuíam registro do local no campo "observações", totalizando 216 voos.

4. A fiscalização juntou aos autos registro fotográfico da inspeção (0242467), contendo as páginas 3 a 23 do DB.

5. Para melhor compreensão dos fatos, a tabela abaixo detalha os voos no Auto de Infração 005833/2016 (0241232):

Tabela de infrações

#	Data do voo	Hora de apresentação	Página Diário de Bordo	Linha Diário de Bordo
1	7/10/2012	8h00min	3	1
2	10/10/2012	7h55min	3	2
3	11/10/2012	12h55min	3	3
4	16/10/2012	10h00min	3	4
5	17/10/2012	8h05min	3	5
6	19/10/2012	10h00min	3	6

7	21/10/2012	8h55min	3	7
8	24/10/2012	8h05min	3	8
9	27/10/2012	8h25min	3	9
10	14/11/2012	14h00min	3	10
11	18/11/2012	9h55min	4	2
12	20/11/2012	8h25min	4	3
13	20/11/2012	10h00min	4	4
14	26/11/2012	9h25min	4	5
15	27/11/2012	13h55min	4	6
16	3/12/2012	8h05min	4	10
17	6/12/2012	8h05min	5	1
18	7/12/2012	10h00min	5	2
19	10/12/2012	9h10min	5	3
20	12/12/2012	14h10min	5	4
21	14/12/2012	15h05min	5	5
22	15/12/2012	9h00min	5	6
23	18/12/2012	15h00min	5	7
24	19/12/2012	8h05min	5	8
25	24/12/2012	9h05min	5	9
26	30/12/2012	9h05min	5	10
27	31/12/2012	10h00min	6	1
28	3/1/2013	8h00min	6	2
29	4/1/2013	14h00min	6	3
30	10/1/2013	8h55min	6	4
31	12/1/2013	8h00min	6	5
32	15/1/2013	10h05min	6	6
33	16/1/2013	14h00min	6	7
34	18/1/2013	9h05min	6	8
35	21/1/2013	8h00min	6	9
36	23/1/2013	9h05min	6	10
37	28/1/2013	7h55min	7	1
38	29/1/2013	14h05min	7	2
39	31/1/2013	9h05min	7	3
40	15/2/2013	14h05min	7	4
41	11/3/2013	16h05min	7	5
42	26/3/2013	17h35min	7	6
43	18/4/2013	10h00min	7	7
44	3/5/2013	11h05min	7	8
45	29/5/2013	8h00min	7	9
46	10/6/2013	16h55min	7	10
47	1/7/2013	8h00min	8	1
48	5/8/2013	10h00min	8	2
49	27/8/2013	8h05min	8	3
50	10/9/2013	14h05min	8	4

51	30/9/2013	16h05min	8	5
52	15/10/2013	9h05min	8	6
53	31/10/2013	16h00min	8	7
54	20/11/2013	16h55min	8	8
55	2/12/2013	14h55min	8	9
56	30/12/2013	16h55min	8	10
57	7/1/2014	8h00min	9	1
58	11/2/2014	10h00min	9	2
59	25/2/2014	14h00min	9	3
60	10/3/2014	15h55min	9	4
61	31/3/2014	9h55min	9	5
62	9/4/2014	16h55min	9	6
63	29/4/2014	16h05min	9	7
64	1/5/2014	13h05min	9	8
65	20/5/2014	13h55min	9	9
66	4/6/2014	13h55min	9	10
67	1/7/2014	8h00min	10	1
68	4/8/2014	10h00min	10	2
69	22/8/2014	15h55min	10	3
70	10/10/2014	8h05min	10	6
71	13/10/2014	14h05min	10	7
72	17/10/2014	9h05min	10	8
73	21/10/2014	9h05min	10	9
74	22/10/2014	8h25min	10	10
75	10/11/2014	8h43min	11	5
76	12/11/2014	10h55min	11	6
77	19/11/2014	17h05min	11	7
78	20/11/2014	9h50min	11	8
79	21/11/2014	10h10min	11	9
80	24/11/2014	9h25min	11	10
81	28/11/2014	7h55min	12	1
82	29/11/2014	9h05min	12	2
83	15/12/2014	8h00min	12	3
84	2/1/2015	7h55min	12	4
85	3/1/2015	8h55min	12	5
86	5/1/2015	7h55min	12	6
87	6/1/2015	8h05min	12	7
88	7/1/2015	10h05min	12	8
89	8/1/2015	8h25min	12	9
90	9/1/2015	8h55min	12	10
91	12/1/2015	14h05min	13	1
92	13/1/2015	10h05min	13	2
93	14/1/2015	16h00min	13	3
94	15/1/2015	8h55min	13	4

95	27/1/2015	7h55min	13	5
96	28/1/2015	7h55min	13	6
97	29/1/2015	9h20min	13	7
98	30/1/2015	7h55min	13	8
99	31/1/2015	10h00min	13	9
100	31/1/2015	13h55min	13	10
101	2/2/2015	7h55min	14	1
102	3/2/2015	14h05min	14	2
103	4/2/2015	9h30min	14	3
104	5/2/2015	8h15min	14	4
105	6/2/2015	9h55min	14	5
106	9/2/2015	16h00min	14	6
107	10/2/2015	8h00min	14	7
108	11/2/2015	9h15min	14	8
109	12/2/2015	8h00min	14	9
110	13/2/2015	10h00min	14	10
111	16/2/2015	7h55min	15	1
112	18/2/2015	9h10min	15	2
113	19/2/2015	8h00min	15	3
114	20/2/2015	10h20min	15	4
115	21/2/2015	15h00min	15	5
116	23/2/2015	7h55min	15	6
117	24/2/2015	9h05min	15	7
118	25/2/2015	14h10min	15	8
119	26/2/2015	8h10min	15	9
120	27/2/2015	7h55min	15	10
121	3/3/2015	7h55min	16	1
122	4/3/2015	14h05min	16	2
123	5/3/2015	10h00min	16	3
124	6/3/2015	8h00min	16	4
125	7/3/2015	9h10min	16	5
126	9/3/2015	15h05min	16	6
127	10/3/2015	10h00min	16	7
128	11/3/2015	8h00min	16	8
129	12/3/2015	14h05min	16	9
130	13/3/2015	15h30min	16	10
131	16/4/2015	10h05min	17	1
132	19/5/2015	15h05min	17	2
133	9/6/2015	10h00min	17	3
134	10/6/2015	9h00min	17	4
135	6/7/2015	14h00min	17	5
136	3/8/2015	8h00min	17	6
137	4/8/2015	9h00min	17	7
138	5/8/2015	10h00min	17	8

139	10/8/2015	8h00min	17	9
140	15/8/2015	10h00min	17	10
141	28/8/2015	9h10min	18	2
142	10/9/2015	15h00min	18	3
143	23/10/2015	16h05min	18	4
144	24/10/2015	8h55min	18	5
145	27/10/2015	8h05min	18	6
146	29/10/2015	10h05min	18	7
147	3/11/2015	9h00min	18	8
148	11/11/2015	8h05min	18	10
149	14/11/2015	9h05min	19	1
150	15/11/2015	9h55min	19	2
151	18/11/2015	10h00min	19	3
152	19/11/2015	9h00min	19	4
153	23/11/2015	14h05min	19	5
154	25/11/2015	15h05min	19	6
155	26/11/2015	10h00min	19	7
156	30/11/2015	15h55min	19	8
157	2/12/2015	8h10min	19	9
158	7/12/2015	15h00min	19	10
159	9/12/2015	8h05min	20	1
160	10/12/2015	14h10min	20	2
161	11/12/2015	16h00min	20	3
162	12/12/2015	9h05min	20	4
163	16/12/2015	9h10min	20	5
164	20/12/2015	14h05min	20	6
165	6/1/2016	9h05min	20	10
166	8/1/2016	8h05min	21	1
167	14/1/2016	7h55min	21	3
168	15/1/2016	7h55min	21	4
169	18/1/2016	7h55min	21	5
170	20/1/2016	9h05min	21	6
171	23/1/2016	8h15min	21	7
172	26/1/2016	15h55min	21	8
173	29/1/2016	15h15min	21	9
174	4/2/2016	8h05min	21	10
175	10/2/2016	15h05min	22	2
176	11/2/2016	9h10min	22	3
177	12/2/2016	8h00min	22	4
178	16/2/2016	10h20min	22	5
179	18/2/2016	8h10min	22	6
180	19/2/2016	14h00min	22	7
181	20/2/2016	9h00min	22	8
182	22/2/2016	15h00min	22	9

183	23/2/2016	10h30min	22	10
184	8/8/2016	8h05min	23	1
185	7/8/2016	7h55min	23	2
186	9/3/2016	8h00min	23	3
187	11/3/2016	9h55min	23	4
188	15/3/2016	13h55min	23	5
189	21/3/2016	10h55min	23	6
190	8/4/2016	8h00min	23	7
191	16/9/2016	8h00min	23	8
192	1/10/2016	10h30min	23	2
193	4/10/2016	8h45min	23	3
194	6/10/2016	11h00min	23	4
195	8/10/2016	8h00min	23	7
196	11/10/2016	8h45min	23	8
197	12/10/2016	8h55min	23	9

6. Notificado da lavratura do Auto de Infração em 9/1/2017 (0371443), o Autuado apresentou defesa em 1/2/2017 (0400639), na qual alega que seria impossível registrar a localidade da área de pouso no campo "observações", por espaço insuficiente, e que o não preenchimento desta informação no DB não traria prejuízos, uma vez que ela estaria presente nos relatórios de aplicações/atividades.

7. Em 28/9/2017, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação de multa, com atenuante previsto no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, e sem agravantes, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada infração, totalizando R\$ 788.000,00 (setecentos e oitenta e oito mil reais) - 0969798 e 1102716.

8. Cientificado da decisão por meio da Notificação de Decisão - PAS 1909 (1121925) em 16/10/2017 (1278046), o Interessado apresentou recurso em 31/10/2017 (1217687).

9. Em suas razões, o Interessado alega inconstitucionalidade da sanção com fundamento no RBAC 137, uma vez que obrigações só poderiam ser estabelecidas em lei, e ilegitimidade passiva, uma vez que teria sido o piloto que teria cometido a infração imputada à Recorrente. Alega ainda violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação do valor da multa.

10. Tempestividade do recurso aferida em 20/11/2017 - Certidão ASJIN (1256140).

11. Em 13/12/2018, foi proferida a Decisão Monocrática de Segunda Instância 51 (2333639), determinando a convalidação do enquadramento do Auto de Infração para a alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA, c/c Capítulo 10 da IAC 3151 e item 137.521(d) do RBAC 137, com possibilidade de agravamento da sanção aplicada para o valor de R\$ 1.007.000,00 (um milhão sete mil reais).

12. Cientificado da decisão por meio do Ofício 118 (2602240) em 23/1/2019 (2686229), o Interessado apresentou manifestação em 7/2/2019 (2685771), na qual alega supressão de instância administrativa.

13. Em 27/3/2019, o Interessado apresentou solicitação de vista de processo (2850193), tendo acesso aos autos em 29/3/2019, conforme Certidão ASJIN (2856521).

É o relatório.

## II - PRELIMINARMENTE

### *Da regularidade processual*

14. O Interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada (0371443), apresentando defesa (0400639). Foi também regularmente notificado quanto à decisão de primeira

instância (1278046), apresentando o seu tempestivo recurso (1217687), conforme Certidão ASJIN (1256140). Foi ainda regularmente notificado quanto à convalidação do enquadramento do Auto de Infração em segunda instância (2686229), apresentando manifestação (2685771).

15. Desta forma, aponto a regularidade processual do presente processo, a qual preservou todos os direitos constitucionais inerentes ao Interessado, bem como respeitou, também, aos princípios da Administração Pública, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa por parte desta ASJIN.

### III - FUNDAMENTAÇÃO

16. Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe o seguinte:

CBA

Art. 302 A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:

(...)

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

e) não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;

17. Destaca-se que, com base na Resolução ANAC nº 25, de 2008, para pessoa jurídica, o valor da multa referente a este item poderá ser fixado em R\$ 4.000,00 (grau mínimo), R\$ 7.000,00 (grau médio) ou R\$ 10.000,00 (grau máximo).

18. O Regulamento Brasileiro de Aviação Civil 137 - RBAC 137 - Emenda 00, aprovado pela Resolução ANAC nº 233, de 2012, dispõe sobre a certificação e os requisitos operacionais para operações aeroagrícolas. Ele é aplicável nos termos de seu item 137.1, a seguir:

RBAC 137

Subparte A - Geral

137.1 Aplicabilidade

(a) Este Regulamento aplica-se a qualquer pessoa física ou jurídica operando ou que pretenda operar aeronaves agrícolas:

(1) em serviços aéreos especializados públicos (SAE) de fomento ou proteção da agricultura em geral (uso comercial); e

(2) em operações privadas de fomento ou proteção da agricultura em geral (uso não comercial).

(...)

(c) As operações aeroagrícolas conduzidas no Brasil por pessoas físicas ou jurídicas devem atender, além do disposto neste Regulamento, aos requisitos contidos no RBHA 91, ou RBAC que venha a substituí-lo, e demais normas aplicáveis.

(d) O não cumprimento dos requisitos estabelecidos neste Regulamento torna o operador aeroagrícola sujeito às sanções previstas na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA).

19. Em seu item 137.521, o RBAC 137 dispõe sobre o Diário de Bordo:

RBAC 137

Subparte F - Documentação

137.521 Diário de bordo

(...)

(d) Quando a aeronave operar em área de pouso para uso aeroagrícola, o piloto deve registrar no campo de observações do diário de bordo a localidade onde se encontra tal área de pouso.

20. A Instrução de Aviação Civil 3151 - IAC 3151, aprovada pela Portaria nº 350/STE, de 2002, e revogada pela Resolução ANAC nº 457, de 2017, estabelecia e normatizava os procedimentos que visavam à padronização para confecção, emissão e orientação de preenchimento dos Diários de Bordo das aeronaves civis brasileiras. Em seu Capítulo 10, a IAC 3151 dispunha sobre o controle do DB:

IAC 3151

O controle, o arquivamento e a preservação do Diário de Bordo serão de responsabilidade do operador da aeronave, devendo ser mantido na sua totalidade, em função do seu controle numérico.

21. Conforme os autos, o Autuado permitiu que o piloto deixasse de registrar no campo de observações do Diário de Bordo da aeronave PT-UQQ a localidade de área de pouso para uso aeroagrícola em 197 (cento e noventa e sete) operações no período de 7/10/2012 a 12/10/2016, conforme páginas 3 a 23 do Diário de Bordo nº 03/PT-UQQ/12. Dessa forma, o fato exposto se enquadra no descrito no referido dispositivo.

22. Em defesa (0400639), o Interessado alega que seria impossível registrar a localidade da área de pouso no campo "observações", por espaço insuficiente, e que o não preenchimento desta informação no DB não traria prejuízos, uma vez que ela estaria presente nos relatórios de aplicações/atividades.

23. Em recurso (1217687), o Interessado alega inconstitucionalidade da sanção com fundamento no RBAC 137, uma vez que obrigações só poderiam ser estabelecidas em lei, e ilegitimidade passiva, uma vez que teria sido o piloto que teria cometido a infração imputada à Recorrente. Alega ainda violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação do valor da multa.

24. Em manifestação após convalidação em segunda instância (2685771), o Interessado alega supressão de instância administrativa.

25. Com relação ao argumento de que não haveria espaço no DB para preenchimento da localidade de área de pouso, é necessário frisar que tal modelo é utilizado por outros pilotos agrícolas que registram a área de pouso devidamente. Portanto, não é possível acolher o argumento de que seria impossível realizar a anotação requerida no espaço disponibilizado.

26. Além disso, também é necessário destacar que não cabe ao Interessado deixar de cumprir requisito estabelecido no RBAC 137 com a justificativa de que, na sua opinião, tal descumprimento não traria prejuízos. O Diário de Bordo e os relatórios de aplicações prestam-se a finalidades distintas e ambos devem ser preenchidos com todos os dados exigidos em regulamento.

27. Com relação à alegação de que a decisão de primeira instância teria sido fundamentada em normativo não citado no Auto de Infração, frisa-se que o item 137.203(a) do RBAC 137 faz referência a outros regulamentos, sendo necessária, assim, uma leitura conjunta.

28. Por fim, no que toca ao argumento de nulidade da autuação por ausência de previsão da infração em lei formal, a ASJIN entende que, nos termos do art. 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, **ou legislação complementar**, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, do mesmo Código, por sua vez, define que *“a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica”*.

29. Em interpretação sistêmica, observa-se que o art. 5º, da Lei nº 11.182, de 2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Dentre aquelas prerrogativas, está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei nº 11.182, de 2005 (art. 8º, inciso XLVI). Em consonância para com aquela competência, a ANAC editou a Resolução ANAC nº 25, de 2008, e a Resolução ANAC nº 233, de 2012 - exatamente os normativos que serviram de supedâneo para a autuação da Agência. De se registrar: todas vigentes e de aplicação *erga omnes* quando da fiscalização em referência.

30. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que aquelas resoluções, se enquadram no escopo da **"legislação complementar"** referida no *caput* do art. 289 do CBA, uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil.

31. A Lei nº 11.182, de 2005, ao criar o órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com



o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º do citado diploma legal.

32. No exercício da competência fiscalizatória, a ANAC se utiliza do disposto no inciso I do art. 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de “multa” como uma das providências administrativas possíveis. O descumprimento aos regulamentos por ela editados (e fiscalizados) é uma dessas hipóteses. Neste espeque, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela ANAC, autoridade de aviação civil, subjuga, nos termos daquele dispositivo, o infrator à sanção de multa ali prevista. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação, edição de normas, e fiscalização, insculpidas no art. 8º da sua Lei de criação, Lei nº 11.182, de 2005.

33. Neste sentido, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (exercício *do manus* do poder de polícia da agência insculpido também no art. 8º da Lei nº 11.182, de 2005) identifique que determinado regulado deixou de cumprir o estabelecido pelo art. 3º, inciso IV da Resolução ANAC nº 88, de 2009, entendemos que está caracterizado o descumprimento à legislação complementar. Portanto, sustentável (e obrigatório nos termos do art. 291 do CBA) a lavratura do auto de infração e subsequente aplicação de multa:

CBA

Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

§ 1º Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente.

§ 2º Tratando-se de crime, em que se deva deter membros de tripulação de aeronave que realize serviço público de transporte aéreo, a autoridade aeronáutica, concomitantemente à providência prevista no parágrafo anterior, deverá tomar as medidas que possibilitem a continuação do voo.

34. Conforme elucidado acima, o art. 1º, § 3º, do CBA, define que “*a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica*”. Observa-se que o art. 5º, da Lei nº 11.182, de 2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

35. Dentre aquelas prerrogativas, frise-se, necessárias e inerentes à razão de ser e criação da própria agência reguladora, está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei nº 11.182, de 2005 (art. 8º, inciso XLVI). O art. 8º, inciso IV, expressamente define competência da autarquia para o estabelecimento de normas. Especificamente quanto ao campo da infraestrutura aeroportuária, o permissivo se encontra no inciso XXI do mesmo dispositivo:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

IV – realizar estudos, **estabelecer normas**, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

[destacamos]

36. A esse respeito, destaque-se que o Estado brasileiro, a partir da instituição do movimento nacional de desestatização, passou a adotar um modelo gerencial de Administração Pública, passando a

adotar papel preponderante na fiscalização e regulação de atividades econômicas, ao invés de explorá-las diretamente. MENDES, Conrad Hubner, explica que sem a atribuição regulamentar as agências não poderiam ser taxadas de “reguladoras”:

Possuindo poder normativo, então, consideraremos o ente uma agência reguladora. Esta será, portanto, não o ente que, simplesmente exerça regulação em qualquer das formas, mas, acima de tudo, o que possua competência para produzir normas gerais e abstratas que interferem diretamente na esfera de direito dos particulares. (MENDES, 2000, p. 129. MENDES, Conrad Hubner, **Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Direito Administrativo Econômico, São Paulo: Malheiros Editores, 2000)

37. Fato é que entende a doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por conseguinte a competência da ANAC para definir infrações), haveria uma espécie de delegação limitada, ou seja, o Poder Legislativo disporia de parcela de suas atribuições em favor das agências reguladoras, abrindo espaço para que, no limite da delegação, possam, livremente, editar normas gerais e abstratas com força de lei.

38. Diogo de Figueiredo Moreira Neto elucida:

A terceira técnica geral de delegação vêm a ser a delegalização, oriunda do conceito do desenvolvido na doutrina francesa da *délégation de matières*, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907 (...) a qual, modificando postura tradicional, no sentido de que o titular de um determinado poder não tem dele disposição, mas, tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), passando-se ao domínio do regulamento (*domaine de l'ordonnance*). (MOREIRA NETO, 2003: p. 122)

39. Alexandre dos Santos Aragão leciona que não há inconstitucionalidade na deslegalização, que não consistiria propriamente em uma transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede legislativa a regulação de determinada matéria. (ARAGÃO, 2005, p. 422-423).

40. Sem embargo, os defensores da tese sustentam que própria Constituição Federal teria autorizado expressamente a deslegalização ao estabelecer no art. 48 que o Congresso Nacional poderia dispor de todas as matérias ali elencadas. Logo, ali presente expressa autorização para disposição da matéria, poderia o Congresso legislar, não legislar e até deslegalizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, 2003: p. 122).

41. Fato é que a competência regulamentar encontra também respaldo na jurisprudência pátria. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao proferir voto no julgamento do agravo de instrumento nº 1.0145.05.224751-0/006, publicado em 30/3/2009, manifestou-se sob o caso em apreciação naquela oportunidade que:

Cuida-se de um poder regulamentador geral e abstrato, não tendo qualquer incidência em casos concretos, como o dos autos, a justificar sua intervenção no feito, até porque as agências reguladoras exercem uma atividade delegada pelo Poder Executivo e Legislativo. Trata-se do chamado fenômeno da deslegificação ou delegação limitada. Em outras palavras, a retirada pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei, para atribuí-las à disciplina normativa das agências.

42. Indiscutível que as agências reguladoras produzem atos normativos gerais e abstratos de observância obrigatória para os particulares que exercem atividades inseridas no seu âmbito de regulação. As agências reguladoras foram idealizadas a partir da implementação do plano nacional de desestatização com a finalidade de servir de órgãos reguladores das atividades cuja exploração foi transferida ou permitida aos particulares. Assim, a noção de regulação está intimamente ligada a finalidade econômica e técnica, cabendo, destarte, a tais órgãos, a expedição, tão somente de atos com conteúdo técnico e/ou econômico necessário ao fiel desempenho de sua função.

43. Isso posto, entendemos que a competência normativa da ANAC também decorre na exegese sistêmica-integrativa inerente ao arcabouço do sistema normativo de aviação civil e tem respaldo na doutrina administrativa especializada, inclusive constitucional, uma vez estabelecida a figura

do Estado Regulador.

44. A respeito do argumento de que a infração teria sido praticada pelo piloto, frisa-se que a conduta imputada ao Interessado foi a de permitir que se deixasse de indicar a localidade da área de pouso no campo "observações" do DB quando operando em área de pouso para uso aeragrícola. Logo, entende-se que tal infração é imputável ao operador, e não ao piloto.

45. Quanto ao argumento de supressão de instância, verifica-se que em momento algum foi alterada a descrição da conduta infracional. A reforma proposta para a decisão de primeira instância diz respeito somente à interpretação do cálculo do valor da multa, e tal alteração pode ser feita em segunda instância, nos termos do art. 44 da Resolução ANAC nº 472, de 2018:

Res. 472/18

Art. 44 Do julgamento do recurso poderá resultar:

I - confirmação da sanção aplicada;

II - alteração da espécie de sanção aplicada ou do valor da multa;

III - declaração de nulidade ou reforma, total ou parcial da decisão de primeira instância; ou

IV - declaração de nulidade do auto de infração, com anulação de todos os atos subsequentes e comunicação do teor da decisão à fiscalização para apurar a necessidade de eventual lavratura de novo auto de infração, desde que respeitadas os prazos previstos na Lei nº 9.873, de 1999.

(...)

§ 3º Se do julgamento do recurso puder resultar agravamento da sanção, o recorrente deverá ser intimado para que formule suas alegações antes de proferida a decisão, no prazo de 10 (dez) dias.

(...)

46. Assim, não se vislumbra irregularidade no agravamento da sanção aplicada na decisão de segunda instância. Diante do exposto, o Autuado não apresenta qualquer excludente de sua responsabilidade, cabendo destacar que o mesmo não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

47. Ademais, a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784/99

Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.

48. Por fim, as alegações do Interessado não podem servir para afastar a aplicação da sanção administrativa quanto ao ato infracional praticado.

#### **IV - DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

49. Primeiramente, cabe observar que o CBA dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração.

50. A Resolução ANAC nº 472, de 2018, que entrou em vigor em 4/12/2018, estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Essa Resolução atualizou as providências administrativas sob competência da ANAC e revogou a Resolução ANAC nº 25, de 2008, e a Instrução Normativa ANAC nº 8, de 2008. Conforme entendimento sobre a dosimetria da sanção desta ASJIN e da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, a aplicação das sanções deve se dar de acordo com a norma em vigência na data do cometimento do ato infracional; no entanto, os critérios de dosimetria a serem observados são os dispostos na nova Resolução atualmente em vigor.

51. A referida Resolução, em seu art. 36, indica que sejam consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o § 3º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio das tabelas anexas à Resolução.

52. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36 da

Resolução ANAC nº 472, de 2018 ("*o reconhecimento da prática da infração*"), entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da autoridade de aviação civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência.

53. Da mesma forma, entende-se que o Interessado não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no inciso II do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

54. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018 ("*a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento*"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado antes da data das infrações ora analisadas. No Anexo SIGEC (2326675), ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação para 124 (cento e vinte e quatro) infrações e há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação para 73 (setenta e três) infrações. Deve ser aplicada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção para 124 das 197 sanções.

55. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

56. Dada a presença de atenuante e ausência de agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), que é o valor mínimo previsto, à época dos fatos, para a hipótese do item NON da tabela III do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 2008, para cada infração praticada até 24/11/2014 e após 23/11/2015, e em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor intermediário previsto, à época dos fatos, para as infrações praticadas de 28/11/2014 a 23/11/2015, totalizando R\$ 1.007.000,00 (um milhão sete mil reais). Cumpre ressaltar que o valor de multa previsto para este item na Resolução ANAC nº 472, de 2018, é idêntico àquele fixado na Resolução ANAC nº 25, de 2008. Assim, ainda que o valor da multa fosse calculado com base na norma vigente atualmente e não na norma vigente à época dos fatos, não haveria alteração no valor da sanção a ser aplicada.

## V - CONCLUSÃO

57. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa para o valor de R\$ 1.007.000,00 (um milhão sete mil reais).

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Correia Mourente Miguel, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 09/09/2019, às 11:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3418780** e o código CRC **46016E84**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1240/2019**

PROCESSO Nº 00068.500711/2016-71

INTERESSADO: BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

1. Recurso conhecido e **recebido em seu efeito suspensivo** vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.
2. De acordo com a proposta de decisão (3418780), ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do art. 50, §1º da Lei nº 9.784, de 1999.
3. Ressalto, ainda, que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.
4. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.
5. Dosimetria adequada para o caso. À luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".
6. Dito isto, com fundamento no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472/2018 e competências dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO**:
  - **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa para o valor de **R\$ 1.007.000,00 (um milhão sete mil reais)**, em desfavor de **BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA.**, por permitir que se deixasse de indicar a localidade da área de pouso no campo "observações" do DB para 197 operações em área de pouso para uso aeroagrícola com a aeronave PT-UQQ no período de 07/10/2012 a 12/10/2016, em afronta ao art. 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565, de 1986, c/c item 137.521(d) do RBAC 137 e Capítulo 10 da IAC 3151.
7. No presente processo foram tratadas 197 (cento e noventa e sete) infrações, individuais e autônomas: 124 (cento e vinte e quatro) multas no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), que é o **patamar mínimo** e 73 (setenta e três) multas no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) que é o **patamar médio**, ambos previstos, à época dos fatos, para a hipótese da letra "e" da tabela III do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008.
8. Por economia e celeridade processual houve em apenas um lançamento de crédito de multa sob o número 661414170, que deve ser reformado conforme a presente decisão.
9. À Secretaria.
10. Publique-se.
11. Notifique-se.

**THAÍS TOLEDO ALVES**

SIAPE 1579629

Presidente Substituta da Turma Recursal – BSB



Documento assinado eletronicamente por **Thais Toledo Alves, Presidente de Turma, Substituto**, em 13/09/2019, às 17:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3425719** e o código CRC **0EC0CFB2**.

---

**Referência:** Processo nº 00068.500711/2016-71

SEI nº 3425719