



PARECER Nº 1111/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00068.500710/2016-26
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 nº 00068.500710/2016-26, 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 661789171.

2. O Auto de Infração 005832/2016 (0241063), 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 seção 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 01/PT-AUU/14 da aeronave marcas PT-AUU, 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 24/07/2014 e 08/10/2016, constam nas páginas 002 até 021 do Diário de Bordo da aeronave PT-AUU e totalizam 179 operações com dados inexatos em documento exigido pela fiscalização.

3. No Relatório de Fiscalização (0241094), 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 189 voos.

4. A fiscalização juntou aos autos registro fotográfico da inspeção (0242303), contendo as páginas 2 a 21 do Diário de Bordo.

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

Tabela de infrações

#	Página Diário de Bordo	Linha Diário de Bordo	Data do voo	Hora de apresentação
1	2	6	3/10/2014	11h30min
2	2	7	6/10/2014	7h55min
3	2	8	7/10/2014	10h55min
4	2	9	9/10/2014	13h00min
5	2	10	10/10/2014	10h05min

6	3	1	13/10/2014	15h10min
7	3	2	14/10/2014	8h05min
8	3	3	15/10/2014	8h10min
9	3	4	16/10/2014	9h05min
10	3	5	20/10/2014	9h05min
11	3	6	22/10/2014	8h05min
12	3	7	24/10/2014	8h05min
13	3	8	25/10/2014	9h00min
14	3	9	27/10/2014	9h10min
15	3	10	28/10/2014	10h00min
16	4	1	29/10/2014	8h55min
17	4	2	30/10/2014	13h55min
18	4	3	31/10/2014	9h05min
19	4	4	5/11/2014	9h10min
20	4	5	6/11/2014	8h05min
21	4	6	10/11/2014	14h00min
22	4	7	11/11/2014	15h00min
23	4	8	17/11/2014	13h10min
24	4	9	19/11/2014	10h20min
25	4	10	20/11/2014	8h10min
26	5	1	21/11/2014	10h15min
27	5	2	22/11/2014	14h05min
28	5	3	24/11/2014	9h15min
29	5	4	25/11/2014	8h00min
30	5	5	26/11/2014	10h00min
31	5	6	27/11/2014	14h00min
32	5	7	28/11/2014	8h00min
33	5	8	29/11/2014	8h10min
34	5	9	15/12/2014	16h00min
35	5	10	16/12/2014	10h05min
36	6	1	17/12/2014	8h55min
37	6	2	19/12/2014	8h00min
38	6	3	19/12/2014	10h25min
39	6	4	22/12/2014	8h15min
40	6	5	23/12/2014	8h55min
41	6	6	24/12/2014	9h55min
42	6	7	26/12/2014	10h00min
43	6	8	27/12/2014	7h55min
44	6	9	29/12/2014	7h55min
45	6	10	29/12/2014	10h15min
46	7	1	30/12/2014	8h15min
47	7	2	30/12/2014	14h00min
48	7	3	31/12/2014	8h05min
49	7	4	31/12/2014	13h55min

50	7	5	2/1/2015	7h55min
51	7	6	5/1/2015	8h05min
52	7	7	6/1/2015	14h25min
53	7	8	9/1/2015	7h55min
54	7	9	12/1/2015	8h05min
55	7	10	13/1/2015	10h30min
56	8	1	19/1/2015	9h55min
57	8	2	21/1/2015	8h10min
58	8	3	23/1/2015	8h35min
59	8	4	23/1/2015	13h55min
60	8	5	24/1/2015	9h25min
61	8	6	26/1/2015	7h55min
62	8	7	27/1/2015	9h05min
63	8	8	29/1/2015	14h05min
64	8	9	30/1/2015	8h05min
65	8	10	31/1/2015	8h15min
66	9	1	2/2/2015	8h55min
67	9	2	4/2/2015	7h55min
68	9	3	5/2/2015	9h05min
69	9	4	6/2/2015	9h55min
70	9	5	9/2/2015	8h25min
71	9	6	10/2/2015	9h05min
72	9	7	11/2/2015	7h55min
73	9	8	12/2/2015	14h10min
74	9	9	13/2/2015	15h30min
75	9	10	14/2/2015	8h55min
76	10	1	15/2/2015	9h05min
77	10	2	16/2/2015	10h10min
78	10	3	17/2/2015	8h05min
79	10	4	19/2/2015	14h05min
80	10	5	20/2/2015	7h55min
81	10	6	21/2/2015	15h00min
82	10	7	25/2/2015	9h30min
83	10	9	27/2/2015	8h00min
84	10	10	28/2/2015	8h00min
85	11	1	3/3/2015	7h55min
86	11	2	4/3/2015	14h00min
87	11	3	6/3/2015	11h00min
88	11	5	9/3/2015	10h00min
89	11	6	10/3/2015	8h55min
90	11	7	13/3/2015	9h55min
91	11	8	17/3/2015	15h00min
92	11	9	20/3/2015	8h05min
93	11	10	25/3/2015	8h00min

94	12	1	26/3/2015	8h15min
95	12	2	27/3/2015	10h00min
96	12	3	30/3/2015	15h25min
97	12	4	31/3/2015	13h55min
98	12	5	14/4/2015	8h05min
99	12	6	25/5/2015	16h10min
100	12	7	17/6/2015	9h10min
101	12	8	27/7/2015	8h00min
102	13	1	29/7/2015	9h00min
103	13	2	30/7/2015	8h10min
104	13	3	3/8/2015	8h05min
105	13	4	8/8/2015	9h05min
106	13	5	4/8/2015	15h20min
107	13	6	5/9/2015	9h00min
108	13	7	19/10/2015	9h00min
109	13	10	31/10/2015	10h00min
110	14	1	3/11/2015	9h00min
111	14	2	6/11/2015	10h00min
112	14	3	9/11/2015	8h10min
113	14	4	11/11/2015	10h10min
114	14	5	14/11/2015	9h00min
115	14	6	15/11/2015	13h00min
116	14	7	20/11/2015	16h10min
117	14	8	21/11/2015	9h20min
118	14	9	22/11/2015	11h00min
119	14	10	26/11/2015	9h00min
120	15	1	2/12/2015	9h00min
121	15	2	8/12/2015	8h00min
122	15	3	30/12/2015	15h00min
123	15	4	16/12/2015	16h00min
124	15	5	17/12/2015	7h55min
125	15	6	20/12/2015	10h00min
126	15	7	21/12/2015	14h00min
127	15	8	26/12/2015	8h00min
128	15	9	4/1/2016	8h05min
129	15	10	7/1/2016	9h15min
130	16	1	9/1/2016	8h00min
131	16	2	11/1/2016	14h00min
132	16	3	12/1/2016	8h10min
133	16	4	15/1/2016	16h00min
134	16	5	17/1/2016	15h00min
135	16	6	18/1/2016	10h15min
136	16	7	22/1/2016	7h55min
137	16	8	26/1/2016	10h00min

138	16	9	1/2/2016	8h05min
139	16	10	4/2/2016	9h10min
140	17	1	6/2/2016	8h10min
141	17	2	8/2/2016	10h00min
142	17	3	12/2/2016	16h00min
143	17	4	16/2/2016	14h00min
144	17	5	20/2/2016	9h15min
145	17	6	21/2/2016	9h05min
146	17	7	22/2/2016	7h55min
147	18	1	3/3/2016	14h55min
148	18	2	7/3/2016	9h55min
149	18	3	8/3/2016	10h25min
150	18	4	9/3/2016	8h25min
151	18	5	9/3/2016	15h55min
152	18	6	10/3/2016	7h55min
153	18	7	11/3/2016	9h25min
154	18	8	11/3/2016	14h55min
155	18	9	14/3/2016	14h55min
156	18	10	15/3/2016	8h10min
157	19	1	16/3/2016	8h55min
158	19	2	16/3/2016	13h55min
159	19	3	17/3/2016	14h30min
160	19	4	18/3/2016	13h55min
161	19	5	21/3/2016	13h55min
162	19	6	22/3/2016	13h55min
163	19	7	23/3/2016	7h55min
164	19	8	24/3/2016	7h55min
165	19	9	28/3/2016	13h55min
166	19	10	29/3/2016	13h55min
167	20	1	30/3/2016	13h55min
168	20	2	31/3/2016	9h55min
169	20	3	11/4/2016	9h55min
170	20	4	18/5/2016	8h00min
171	20	5	2/6/2012	10h00min
172	20	6	7/6/2016	14h00min
173	20	7	9/8/2016	8h00min
174	21	1	18/9/2016	10h00min
175	21	2	19/9/2016	10h00min
176	21	3	22/9/2016	12h30min
177	21	6	30/9/2016	6h30min
178	21	7	4/10/2016	7h55min
179	21	9	8/10/2016	8h55min

6. Notificado da lavratura do Auto de Infração em 9/1/2017 (0371401), o Autuado apresentou defesa em 1/2/2017 (0404974), 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. O Interessado trouxe aos autos modelo de DB e modelo de relatório operacional.

8. Em 24/10/2017, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação de multa, sem atenuantes e sem agravantes, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para cada infração, totalizando R\$ 1.253.000,00 (um milhão duzentos e cinquenta e três mil reais) – 1101396 e 1178537.

9. Cientificado da decisão por meio da Notificação de Decisão - PAS 2041 (1186792) em 1/11/2017, conforme Aviso de Recebimento - AR JT006530576BR (1273589), o Interessado apresentou recurso em 13/11/2017 (1217687).

10. 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. Argumenta que a aeronave teria passado por inspeção, conforme NCIA nº 04/28062016/NURAC-POA/A-1928, e a empresa não teria sido alertada da infração. Alega ainda violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação do valor da multa.

11. Tempestividade do recurso aferida em 28/11/2017 - Certidão ASJIN (1290094).

12. Em 26/12/2018, foi proferida a Decisão Monocrática de Segunda Instância 87 (2342425), 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.

13. Cientificado da decisão por meio do Ofício 1352 (2765052) em 26/3/2019 (2871228), o Interessado apresentou solicitação de vista de processo em 27/3/2019 (2856480). Foi disponibilizado acesso aos autos em 29/3/2019, conforme Certidão ASJIN (2856482). O Interessado apresentou manifestação em 4/4/2019 (2896457), na qual alega supressão de instância administrativa. Alega também inexistência de sua responsabilidade em razão da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa e inconstitucionalidade da aplicação de sanção com fundamento na IAC 3151 e na seção 137.521(d) do RBAC 137. Por fim, requer aplicação da interpretação expressa na Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO e argumenta violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É o relatório.

II - PRELIMINARMENTE

Da regularidade processual

14. O Interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada (0371401), apresentando defesa (0404974). Foi regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância (1273589), apresentando seu tempestivo recurso (1217687), conforme Certidão ASJIN (1290094). Foi ainda regularmente notificado quanto à convalidação do enquadramento em segunda instância (2871228), apresentando manifestação (2896457).

15. Dessa 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 Código Brasileiro de Aeronáutica, 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 Tabela da Resolução ANAC nº 25, de 2008, para pessoa jurídica, o valor da multa referente a este item poderá ser imputado 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 30/5/2012, disciplina a certificação e estabelece requisitos operacionais para operações aeroagrícolas. Ele é aplicável nos termos de seu item 137.1, a seguir *in verbis*:

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).

(b) Este Regulamento estabelece:

(1) o tipo de Certificado de Operador Aéreo (COA) emitido pela ANAC para empresas operando aeronaves agrícolas para fins comerciais;

(2) os requisitos que um operador aéreo, que estiver operando aeronaves agrícolas para fins comerciais, deve atender, tanto para obter e manter um COA que autorize operações aeroagrícolas, quanto para obter e manter as Especificações Operativas (EO) para cada tipo de operação a ser conduzida e para cada classe e tamanho de aeronave a ser operada.

(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 DAC nº 350/STE, de 24/4/2002, e revogada pela Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, 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 o seguinte:

IAC 3151

Capítulo 10 - Controle do Diário de Bordo

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 "observações" do Diário de Bordo da aeronave PT-AUU a localidade da área de pouso para uso aeroagrícola em 179 (cento e setenta e nove) operações no período de 3/10/2014 a 8/10/2016, conforme páginas 2 a 21 do Diário de Bordo nº 01/PT-AUU/14. Dessa forma, o fato exposto se enquadra ao

descrito no referido dispositivo.

22. Em defesa (0404974), 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 sede recursal (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. Argumenta que a aeronave teria passado por inspeção, conforme NCIA nº 04/28062016/NURAC-POA/A-1928, e a empresa não teria sido alertada da infração. Alega ainda violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação do valor da multa.

24. Em manifestação após convalidação em segunda instância (2896457), o Interessado alega supressão de instância administrativa. Alega também inexistência de sua responsabilidade em razão da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa e inconstitucionalidade da aplicação de sanção com fundamento na IAC 3151 e na seção 137.521(d) do RBAC 137. Por fim, requer aplicação da interpretação expressa na Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO e argumenta violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

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. 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*”.

28. 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.

29. 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.

30. 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 art. 8º do citado diploma legal.

31. 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 esboço, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela

ANAC, autoridade de aviação civil, subjugada, 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.

32. Neste sentido, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (exercício do *manus* do poder de polícia da agência insculpido também no artigo 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.

33. 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.

34. 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]

35. 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, Conrado 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)

36. 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.

37. 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)

38. 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).

39. 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).

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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 aeroagrícola. Logo, entende-se que tal infração é imputável ao operador, e não ao piloto.

44. 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 respeitados 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.

(...)

45. Assim, não se vislumbra irregularidade na convalidação do enquadramento em segunda instância.

46. Por fim, destaca-se que a Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO aborda infrações ao item 3.5 e Capítulo 17 da IAC 3151, enquanto o presente processo trata de infrações ao Capítulo 10 da IAC 3151 e à seção 137.521(d) do RBAC 137.

47. 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.

48. 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.

49. Portanto, no caso em tela, as alegações do Interessado não podem servir para afastar a aplicação da sanção administrativa quanto ao ato infracional praticado.

IV - DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

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

51. 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.

52. 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.

53. 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, conforme

determinado pela Diretoria Colegiada na Súmula Administrativa nº 001/2019, publicada no Diário Oficial da União de 30/5/2019, que tal atenuante é compatível somente com a apresentação de explicações do contexto fático ou arguição de questões meramente processuais e incompatível com a apresentação de argumentos contraditórios. No caso em tela, identificou-se que o Interessado apresentou argumentos contraditórios. Portanto, tal atenuante é inaplicável.

54. 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.

55. 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 Extrato SIGEC (2342371), ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação para 89 (oitenta e nove) infrações e há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nesta situação para 90 (noventa) infrações. Deve ser aplicada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção para 89 das 179 infrações.

56. 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, incluindo a interpretação fixada pela Diretoria Colegiada da ANAC na Súmula Administrativa nº 002/2019, publicada no Diário Oficial da União de 30/5/2019.

57. 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 antes de 25/11/2014 e a partir de 26/11/2015, e em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor intermediário previsto, à época dos fatos, para as infrações praticadas entre 25/11/2014 e 22/11/2015, totalizando R\$ 986.000,00 (novecentos e oitenta e seis 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

58. Pelo exposto, sugiro **PROVER PARCIALMENTE** o recurso, **REDUZINDO** a multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa para o valor de R\$ 986.000,00 (novecentos e oitenta e seis mil reais).

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Correia Mourente Miguel, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 18/09/2019, às 10:29, 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 **3438618** e o código CRC **EFEF6F29**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1250/2019

PROCESSO Nº 00068.500710/2016-26

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. 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.
3. De acordo com a proposta de decisão (3438618), 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.
4. Ressalto 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.
5. Trata-se de recurso interposto pela BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA, contra decisão de primeira instância na qual restou aplicada a multa, sem atenuantes e agravantes, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), totalizando o montante de R\$ 1.253.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta e três mil reais).
6. Entendo que a proposta de decisão fundamentou bem o caso, de modo a afastar as alegações do interessado, consubstanciando e confirmando as infrações, tal como inexistência de vício ao longo de todo o processo, em especial, da decisão condenatória aplicada pela primeira instância.
7. No concernente a dosimetria aplicada entendo estar adequada ao caso. Quanto à 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*"), restou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado para 89 (oitenta e nove) infrações, contudo, há penalidade anteriormente aplicada para 90 (noventa) infrações.
8. Assim, para 89 (oitenta e nove) infrações, individuais e autônomas, aplica-se multa no valor de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**, que é o **patamar mínimo**, e, para 90 (noventa) infrações, também individuais e autônomas, aplica-se multa 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.
9. 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**:
 - **PROVER PARCIALMENTE** o recurso, **REDUZINDO** a multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa para o valor de **R\$ 986.000,00 (novecentos e oitenta e seis 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 Diário de Bordo para 179 operações em área de pouso para uso aeroagrícola com a aeronave aeronave PT-AUU, no período de 24/07/2014 a 08/10/2016, em afronta ao art. 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565/86 c/c Capítulo 10 da IAC 3151 e item 137.521(d) do RBAC 137.
8. Por economia e celeridade processual houve em apenas um lançamento de crédito de multa sob o número 661789171, que deve ser reformado conforme a presente decisão.
10. À Secretaria.

11. Publique-se.
12. 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 25/09/2019, às 15:23, 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 **3438710** e o código CRC **3F677480**.

Referência: Processo nº 00068.500710/2016-26

SEI nº 3438710