



PARECER N° 117/2020/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00068.500772/2016-38
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 664819183.

2. O Auto de Infração n° 005889/2016 (0268629), que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 16/12/2016, capitulando a conduta do Interessado na alínea "e" do inciso III do art. 302 da Lei n° 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica, c/c item 9.3 e Capítulo 10 da IAC 3151, descrevendo o seguinte:

Descrição da ementa: No Diário de Bordo, não preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo

Histórico: Foi constatado através de análise das páginas n°s. de 02 a 10, do Diário de Bordo n° 02/PT-VYP/15, da aeronave PT-VYP, que a empresa Bolzaer Aviação Agrícola Ltda-ME, permitiu que a referida aeronave fosse operada, num total de 84 (oitenta e quatro) operações aeroagrícolas, sem que o piloto registrasse no campo observação, as localidades das áreas de pouso para uso aeroagrícola (ZZZZ), contrariou o previsto na Seção 137.521(d), do RBAC 137.

Nome do tripulante: Hermes Sikoski Sartori - CANAC tripulante: 133341 - Folha do Diário de Bordo: 02 - 10 - Data da Ocorrência: 01/10/2015

3. N o Relatório de Fiscalização n° 003270/2016 (0268656), a fiscalização registra que, através da análise das páginas 2 a 10 do DB n° 02/PT-VYP/15, constatou que a aeronave foi utilizada 84 (oitenta e quatro) vezes em operações aeroagrícolas sem que a localidade da área de pouso para uso aeroagrícola fosse registrada no campo "observações".

4. Para facilitar a compreensão dos fatos, a tabela abaixo sintetiza todos os voos realizados sem o preenchimento correto do DB:

#	Data	De	Para	Partida	Corte
1	1/10/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:00	9:30
2	3/10/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:10	9:10
3	6/10/2015	ZZZZ	ZZZZ	10:05	12:00
4	9/10/2015	ZZZZ	ZZZZ	9:10	10:46
5	25/10/2015	ZZZZ	ZZZZ	10:05	10:47
6	30/10/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:05	8:29
7	4/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:05	9:05
8	5/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	9:10	9:40
9	13/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	10:20	10:38
10	16/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	13:35	13:59

11	19/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	16:05	16:47
12	20/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	17:10	18:22
13	23/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	10:35	11:23
14	26/11/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:10	9:40
15	3/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	9:10	9:52
16	5/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	10:05	10:35
17	6/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:10	8:47
18	7/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	12:05	13:05
19	10/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	14:05	14:24
20	12/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	10:10	11:40
21	13/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:05	8:42
22	16/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:10	8:40
23	18/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	10:10	10:50
24	18/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	14:10	14:40
25	21/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:10	9:10
26	24/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	7:10	7:30
27	26/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	8:10	8:40
28	29/12/2015	ZZZZ	ZZZZ	9:10	10:10
29	2/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	7:10	7:35
30	4/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:10	8:40
31	5/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:10	9:30
32	8/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:10	10:00
33	10/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:10	9:50
34	10/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	15:10	16:10
35	11/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	11:10	12:40
36	14/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	10:10	11:10
37	15/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	10:10	12:30
38	17/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	15:10	15:40
39	18/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	16:10	16:30
40	20/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:15	8:45
41	23/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:10	9:12
42	24/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:10	9:45
43	24/1/2016	ZZZZ	ZZZZ	16:10	16:50
44	1/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	10:10	11:10
45	2/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:15	9:45
46	4/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	10:10	11:20
47	6/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:10	10:10
48	7/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:00	9:30
49	8/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	10:10	10:55
50	9/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	10:10	10:40
51	10/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:10	10:10
52	11/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:10	9:28
53	12/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:05	15:05
54	15/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	10:10	10:46

55	17/2/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:35	9:11
56	2/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	7:10	8:10
57	2/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	10:00
58	3/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	9:40
59	4/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	8:42
60	7/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:05	10:53
61	7/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	15:00	16:35
62	8/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:30	10:40
63	8/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:10	10:10
64	10/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	10:30
65	11/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:10	11:55
66	14/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	10:00
67	14/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	15:00	16:15
68	15/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	15:00	16:30
69	16/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	16:00	16:55
70	17/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:00	14:42
71	18/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	15:00	16:36
72	21/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:00	15:30
73	22/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:30	10:00
74	22/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:00	16:00
75	23/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:00	14:55
76	24/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:30	11:00
77	24/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:00	15:00
78	28/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	11:00	11:55
79	29/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	9:00	9:40
80	30/3/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	10:55
81	11/4/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	10:00
82	25/4/2016	ZZZZ	ZZZZ	8:00	10:10
83	16/5/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:00	14:50
84	6/6/2016	ZZZZ	ZZZZ	14:10	14:46

5. A fiscalização juntou aos autos as páginas 2 a 10 do DB nº 02/PT-VYP/15 (0268657).
6. Notificado da lavratura do Auto de Infração em 9/1/2017 (0371420), o Autuado apresentou defesa em 1/2/2017 (0405110), na qual alega que, por ser uma prestadora de serviços aeroagrícolas, sempre opera em área de pouso para uso aeroagrícola e seria impossível registrar os lançamentos no modelo atual de Diário de Bordo por falta de espaço. Alega que as coordenadas das áreas de pouso estariam registradas nos Relatórios das Aplicações/Atividades.
7. O Interessado trouxe aos autos:
 - 7.1. Modelo do Diário de Bordo segundo o RBAC 137 - Emenda 00; e
 - 7.2. Modelo de Planejamento/Relatório Operacional.
8. Em 29/5/2017, os autos foram remetidos à Superintendência de Padrões Operacionais, por se tratar de fato de sua competência - SIS_Parecer GTAA (0647212).
9. Em 28/7/2018, 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 página do DB, totalizando R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais) – 1379681 e 2063251.

10. Cientificado da decisão por meio da Notificação de Decisão - PAS 2187 (2161156), o Interessado apresentou recurso em 19/9/2018 (2271965).

11. Em suas razões, o Interessado alega inconstitucionalidade da aplicação de sanção com fundamento na seção 137.521(d) do RBAC 137, inexistência de responsabilidade da Recorrente em razão da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa e violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

12. Tempestividade do recurso aferida em 26/10/2018 - Despacho ASJIN (2365237).

13. Em 27/3/2019, o Interessado solicitou vistas aos autos (2856432), sendo o acesso disponibilizado em 29/3/2019, conforme Certidão ASJIN (2856433).

14. Em 13/8/2019, foi proferida a Decisão Monocrática de Segunda Instância 1165 (3326835), determinando a notificação do Interessado ante a possibilidade de agravamento da sanção aplicada.

15. Cientificado da possibilidade de agravamento da sanção aplicada por meio do Ofício 7571 (3352431) em 20/8/2019 (3468368), o Interessado apresentou manifestação em 4/9/2019 (3460239), na qual alega supressão de instância administrativa. Alega também inconstitucionalidade da aplicação de sanção com fundamento no RBAC 137. Requer adoção do entendimento exposto na Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO para redução do valor da multa e também aplicação da condição atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

É o relatório.

II - PRELIMINARMENTE

Da regularidade processual

16. O Interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada (0371420), apresentando defesa (0405110). Foi também regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância (2161156), apresentando seu tempestivo recurso (2271965), conforme Despacho ASJIN (2365237). Foi ainda regularmente notificado quanto à possibilidade de agravamento da sanção aplicada (3468368), manifestando-se nos autos (3460239).

17. 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

18. 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;

19. 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 imputado em R\$ 4.000,00 (grau mínimo), R\$ 7.000,00 (grau médio) ou R\$ 10.000,00 (grau máximo).

20. A Instrução de Aviação Civil 3151 - IAC 3151, aprovada pela Portaria DAC nº 350/STE, de 24/4/2002, 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 item 9.3, a IAC 3151 estabelece o seguinte:

(...)

9.3 PREENCHIMENTO DO DIÁRIO DE BORDO PELA TRIPULAÇÃO

O Diário de Bordo deverá ser preenchido de maneira que todos os dados referentes a uma etapa de voo estejam preenchidos e assinados pelo comandante da aeronave, antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo. As instruções de preenchimento estão contidas no capítulo 17 desta IAC.

21. Em seu capítulo 10, a IAC 3151 estabelece 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.

22. Portanto, a norma é clara quanto à obrigação do operador da aeronave de controlar o DB. Conforme os autos, o Autuado permitiu que piloto registrasse de forma incompleta 84 (oitenta e quatro) operações com a aeronave PT-VYP realizadas no período de 25/8/2015 a 6/6/2016, com ausência do preenchimento do campo "observações" com a identificação da área de pouso para uso aeroagrícola. Dessa forma, o fato exposto se enquadra no descrito no referido dispositivo.

23. Em defesa (0405110), o Interessado alega que, por ser uma prestadora de serviços aeroagrícolas, sempre opera em área de pouso para uso aeroagrícola e seria impossível registrar os lançamentos no modelo atual de DB por falta de espaço. Alega que as coordenadas das áreas de pouso estariam registradas nos Relatórios de Aplicações/Atividades.

24. Em sede recursal (2271965), o Interessado alega inconstitucionalidade da aplicação de sanção com fundamento na seção 137.521(d) do RBAC 137, inexistência de responsabilidade da Recorrente em razão da natureza subjetiva da responsabilidade administrativa e violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

25. Em manifestação ante a possibilidade de agravamento da sanção aplicada (3468368), o Interessado alega supressão de instância administrativa. Alega também inconstitucionalidade da aplicação de sanção com fundamento no RBAC 137. Requer adoção do entendimento exposto na Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO para redução do valor da multa e também aplicação da condição atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

26. 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.

27. 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.

28. 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 CBA, sempre que identificada infração aos preceitos ali constantes, **ou legislação complementar**, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O art. 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 art. 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 de 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, a 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 pela IAC 3151, normativo editado pelo Departamento de Aviação Civil - DAC e recepcionado por esta ANAC, 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, inc. 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:

Lei nº 11.182/05

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;

(grifo nosso)

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 explica que sem a atribuição regulamentar as agências não poderiam ser taxadas de "reguladoras":

Possuindo poder normativo, então, consideraremos o ente uma entidade 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, C. H., "Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão". In: SUNDFELD, C. A. (org.) **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 129).

37. Fato é que entende a doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por seguinte 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 vem a ser a delegalização, oriunda do conceito desenvolvido na doutrina francesa de *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, D. F. 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 a 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 ou até deslegalizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, *id.*, 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 1.0145.05.224/51-0/006, 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 à finalidade econômica e técnica, cabendo, destarte, a tais órgãos, a expedição, tão somente, de atos com conteúdo técnico e/ou econômico necessário ao fiel cumprimento de sua função.

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

44. O ilícito administrativo (ou infração administrativa, aqui tomados como sinônimos) consiste no "*comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que seja a aplicação, no exercício da função administrativa*" de uma sanção da mesma natureza (FERREIRA, D. **Sanções Administrativas**, p. 63).

45. Com essa delimitação conceitual, afasta-se a infração administrativa do ilícito penal e do ilícito civil, na exata medida em que se reconhece que sua apuração se dá por autoridade distinta e sob regime jurídico diverso: no primeiro caso, pela autoridade administrativa consoante as regras e princípios do Direito Administrativo aplicáveis na hipótese examinada; nos demais, afinal, pela autoridade judiciária, com suporte basilar nos códigos de Direito Penal (e de Processo Penal) e Civil (e de Processo Civil), respectivamente.

46. Quando se faz referência, no conceito de infração administrativa, ao comportamento como "voluntário", e não "culposo" (por negligência, imprudência ou imperícia), está-se a pretender afastar a necessidade de ordinária exigência (e prova) da culpa *lato sensu* no atuar do suposto infrator para sua eventual responsabilização pela Administração Pública.

47. No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, "*a caracterização de inúmeras infrações administrativas prescinde de dolo ou culpa do agente, visto que, para configurar-se sua incursão nelas e conseqüente exposição às pertinentes sanções, é indispensável que haja existido, pelo menos, a possibilidade do sujeito evadir-se conscientemente à conduta censurada*" (BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Ilícito Tributário**, p. 24-25).

48. As infrações administrativas, quanto ao resultado (aos efeitos provocados pela conduta do infrator, mas sem com ela se confundir), podem ser formais ou materiais. Formais ou de mera conduta são aquelas que se concretizam independentemente de um efetivo resultado externo à tipificada conduta. Materiais, as que exigem um resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator e nela não se esgota (FERREIRA, D. "Infrações e Sanções Administrativas" In: CAMPILONGO, A. A. G.; FREIRE, A. L. (coords.) **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. São Paulo: PUC-SP, 2017). A diferença será exclusivamente se a previsão normativa condiciona a reprobabilidade da conduta, e conseqüente cabimento da sanção, a um resultado que não se confunde, nem se esgota, com a conduta do infrator. Não é o caso. A norma infringida não condiciona a infração a um eventual dano causado.

49. Afasto a alegação.

50. 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.

(...)

(grifos nossos)

51. Assim, não se vislumbra irregularidade na possibilidade de agravamento da multa em segunda instância.

52. Por fim, quanto ao requerimento de adoção do entendimento expresso na Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO, de 29/8/2016 (1773130), aponta que esta se referente a critério de análise dos processos referentes ao descumprimento da legislação com fundamento ao disposto no item 5.4 e no Capítulo 17 da IAC 3151. No caso em tela, foi imputado ao Interessado o descumprimento do item 9.3 e do Capítulo 10 da IAC 3151. Portanto, afasta-se eventual aplicabilidade da NT 13/2016/ACPI/SPO.

53. 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.

54. 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.

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

IV - DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

56. Primeiramente, cabe observar que o CBA dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. A Resolução ANAC nº 25, de 2008, estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.

57. A referida Resolução, em seu art. 22, indica que sejam consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o art. 57 da Instrução Normativa ANAC nº 8, de 2008, a penalidade de multa será calculada a partir do valor médio das tabelas anexas à Resolução ANAC nº 25, de 2008.

58. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008 ("*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.

59. 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. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008.

60. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008 ("*a inexistência de aplicação de penalidades no último ano*"), 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 (3326833), ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação com relação às infrações praticadas a partir de 25/11/2015, porém há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado para as treze infrações cometidas até 25/11/2015, consubstanciada no crédito de multa 657230168. Deve ser aplicada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção apenas para as infrações cometidas a partir de 25/11/2015.

61. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, 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.

62. 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 as infrações praticadas a partir de 25/11/2015, e em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor intermediário previsto, à época dos fatos, para as treze infrações cometidas até 25/11/2015, totalizando R\$ 375.000,00 (trezentos e setenta e cinco 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

63. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa para o valor de R\$ 375.000,00 (trezentos e setenta e cinco mil reais).

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Correia Mourente Miguel, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 14/02/2020, às 15:37, 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 **4024203** e o código CRC **71B98565**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 103/2020

PROCESSO Nº 00068.500772/2016-38

INTERESSADO: BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

Brasília, data conforme assinatura eletrônica.

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 664819183.

2. De acordo com o Parecer 117 (4024203), 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. As alegações do Interessado não foram suficientes para desconstruir a ocorrência infracional à luz do art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999.

6. Conforme estabelecido no item 9.3 e Capítulo 10 da IAC 3151, cabe ao operador da aeronave o controle do Diário de Bordo. Face o exposto, fica caracterizada a infração ao requisito descrito no referido Auto de Infração, uma vez que o Autuado **permitiu o preenchimento incompleto de dados de 84 (oitenta e quatro) voos com a aeronave PT-VYP no período de 1/10/2015 a 6/6/2016.**

7. A decisão recorrida deve ser mantida.

8. 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"*.

9. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17/11/2016, e Portaria nº 2.829, de 20/10/2016, e com lastro **no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018** e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, tratando-se de ser matéria de saneamento da dosimetria aplicada em primeira instância, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa para 71 (setenta e uma) vezes o valor mínimo de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e 13 (treze) vezes o valor médio de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), totalizando **R\$ 375.000,00 (trezentos e setenta e cinco mil reais)**, em desfavor de **BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA.**, por permitir o preenchimento incompleto de 84 (oitenta e quatro) voos no Diário de Bordo da aeronave PT-VYP no período de 1/10/2015 a 6/6/2016, pela ausência de indicação no campo "Observações" da localidade da área de pouso para uso aeroagrícola, em afronta ao art. 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565, de 1986, c/c item 9.3 e Capítulo 10 da IAC 3151.

10. À Secretária.

11. Publique-se.

12. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância – Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 14/02/2020, às 17:51, 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 **4028789** e o código CRC **CA9E8AC9**.

Referência: Processo nº 00068.500772/2016-38

SEI nº 4028789