



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
CJIN - CJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 735/2020

PROCESSO Nº 00066.036249/2015-83
INTERESSADO: Melo e Advogados Associados

Brasília, 03 de setembro de 2021.

Auto de Infração: 1079/2015/SPO **Data Lavratura AI:** 19/05/2015

Infração: *Preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização.*

Enquadramento: Art. 302, inciso II, alínea "a", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

Crédito de Multa (SIGEC): 669.071/19-8

1. **INTRODUÇÃO**

1.1. Trata-se de recurso interposto pelo interessado em desfavor da **Decisão Primeira Instância** nº 860/2019/CCPI/SPO (SEI 3748009) proferida no curso do processo administrativo sancionador nº 00066.036249/2015-83, que aplica ao interessado, MELO E ADVOGADOS ASSOCIADOS, aqui qualificado como operador e responsável pelo controle do diário de bordo (Capítulo 10 da IAC 3151) da aeronave PR-SBT, a sanção de multa administrativa no valor de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), patamar mínimo previsto para o cometimento da infração prevista no artigo 302, inciso II, alínea "a" da Lei 7.565/86 (CBAer), dado o descumprimento do artigo 172 da mesma Lei, para cada uma das 09 (nove) infrações consideradas em sede de primeira instância, resultando no montante de **R\$ 28.800,00** (vinte e oito mil e oitocentos reais).

2. **HISTÓRICO**

2.1. A fiscalização descreveu as circunstâncias da constatação das infrações que motivaram a decisão pela lavratura do AI 1079/2015/SPO. Anexou ainda documentos que consubstanciam as práticas infracionais.

2.2. Devidamente notificado em 10/09/2015, o interessado apresentou defesa prévia tempestiva, oportunidade em que expôs suas razões de defesa e requereu a nulidade do Auto de Infração.

2.3. Em decisão de primeira instância o setor competente afastou as razões da defesa e considerou configuradas 09 (nove) infrações à legislação vigente, em especial, ao que estabelece o artigo 302, inciso "II", alínea "a", do CBA.

2.4. Aplicou-se sanção de multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), para cada uma das nove infrações apontadas no presente feito, com fundamento no Anexo II, da Resolução ANAC nº 25, de 2008, ausentes circunstâncias agravantes e presente circunstância atenuante de ausência de penalidade no ano anterior, nos termos dos parágrafos do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, sendo gerado o crédito de multa em epígrafe, no valor total de R\$ 28.800,00.

2.5. Devidamente notificado da DC1 em 30/12/2015, o interessado interpôs recurso no qual requereu a nulidade e arquivamento da autuação dentre outros pedidos.

2.6. Em 27/12/2018, após detida análise dos autos, identificou-se vício de legalidade na decisão de primeira instância exarada, por ausência de motivação, já que não foi apontado o critério utilizado para a aplicação da penalidade imposta, no que se refere ao número de atos infracionais. Assim, foi proferida a Decisão Monocrática de 2ª Instância nº **485/2018** (SEI 2556891) que conheceu do Recurso e declarou nulos a Decisão de Primeira Instância (fls. 67/73 - volume SEI 1191721), e o correspondente crédito de multa (SIGEC nº. 652298150), retornando o processo ao setor de origem

para nova decisão.

2.7. Notificado em 25/03/2019 da Decisão que anulou a decisão de primeira instância (SEI 2556891), o interessado protocolou em 05/04/2019 manifestação a título de "Embargos de Declaração" (SEI 2897519) na qual alega "erro de fato na decisão" ao determinar a anulação apenas da decisão de primeiro grau, arguindo que os mesmos vícios que levaram a anulação da decisão monocrática estariam intrínsecos no auto de infração, requerendo, por fim, a anulação também do AI 1079/2015/SPO.

2.8. Em 10/04/2019, exarou-se o Despacho Decisório SEI 2901235 que, devidamente fundamentado, concluiu pelo não acolhimento da manifestação de "embargos declaratórios" e pela manutenção da Decisão Monocrática de Segunda Instância 485 (2556891) que declarou nula a decisão de primeira instância (fls. 67/73 - volume SEI 1191721).

2.9. Notificado em 17/04/2019, por meio do Ofício nº 2491/2019/ASJIN-ANAC (SEI 2908520) conforme faz prova o Aviso de Recebimento SEI 2958268, o interessado apresentou em 26/04/2019 "PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO" (SEI 2958805) em face da decisão monocrática que não recebeu os embargos declaratórios e manteve a Decisão Monocrática de Segunda Instância 485, consoante os argumentos de que "*se a decisão de segunda instância declarou nula a decisão de primeira instância e determinou a prolação de nova decisão - que tem por potencial ser mais gravosa para o petionante - não haverá o devido cumprimento do disposto no parágrafo único, do artigo 64, da Lei de Processo Administrativo, impedindo consequentemente o exercício pleno do contraditório no caso de não poder se manifestar previamente*". Requereu, então a RECONSIDERAÇÃO da Decisão Monocrática de Segunda Instância para o fim de anular o Auto de Infração 1079/2015/SPO.

2.10. Por Despacho (SEI 3149189) de 19/06/2019, restituiu-se à Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN para análise do pedido de reconsideração SEI 2958805.

2.11. Em 08/07/2019, exarou-se Despacho Decisório SEI 3200342 afastando as alegações do interessado, mormente no que se referia ao descumprimento do disposto no artigo 64, da Lei de Processo Administrativo já que da aplicação do disposto, não decorreu gravame à situação do recorrente. Ao contrário, foi devidamente anulado o crédito constituído e retornou-se o processo à fase anterior, onde a administração deverá proferir nova decisão em primeira instância. Ainda assim, foi o interessado devidamente notificado e durante todo o regular trâmite do processo lhe foram assegurados todos os direitos inerentes, em especial à ampla defesa, em estrita observância às prescrições legais. Manteve-se assim a Decisão Monocrática de Segunda Instância 485 (2556891), pelos seus próprios termos.

2.12. Interessado notificado da não reconsideração por intermédio do Ofício nº 6063/2019/ASJIN-ANAC (SEI 3219785), em 12/07/2019, conforme demonstra o Aviso de Recebimento SEI 3256954.

2.13. Registrado pedido de vista por representante legal do interessado em 18/09/2019, devidamente atendido em 20/09/2019 por disponibilização de acesso externo aos autos do processo eletrônico conforme se observa da Certidão ASJIN SEI 3523309.

2.14. Em 20/11/2019, o competente setor de primeira instância administrativa decidiu (DC1) por **aplicar sanção pecuniária**, na forma da multa administrativa prevista na ementa de código PDI constante no Anexo II à Res. ANAC 25/2008, no patamar mínimo, **por 9 (nove) infrações por inobservância ao disposto no capítulo 10 da IAC 5131**, vigente à época dos fatos, conduta enquadrada no art. 302, inc. II, al. "a", CBAer, **no montante de R\$ 28.800,00** (vinte e oito mil e oitocentos reais) - SEI 3748009.

2.15. Notificado em 10/12/2019 - Ofício nº 10781/2019/ASJIN-ANAC (SEI 3788943) - conforme faz prova o Aviso de Recebimento SEI 3865902, o interessado interpôs seu Recurso (SEI 3832953) em 12/12/2019 conforme demonstra o Recibo Eletrônico de Protocolo 3832955, tempestivamente (SEI 3923327), cujas razões serão tratadas a seguir.

2.16. É o breve relato.

3. **PRELIMINARES**

3.1. **Da regularidade processual** - Acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os prazos para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta estabelecidos na Lei 9.873/99 e os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

3.2. Julgo, pois, o processo apto a receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. **Da fundamentação da matéria e da materialidade infracional** - Conforme instrução dos autos, o interessado foi autuado pelas falhas no preenchimento do Diário de Bordo da aeronave PR-SBT conforme imputado pela fiscalização, restando configurada a prática de infração à legislação vigente, em especial ao que estabelece o artigo 302, inciso II, alínea "a", do CBA.

4.2. Observa-se que a autuação foi realizada com fundamento no art. 172 da Lei 7.565/86 que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, conforme abaixo, *in verbis*:

Art. 172. O Diário de Bordo, além de mencionar as marcas de nacionalidade e matrícula, os nomes do proprietário e do explorador, deverá indicar para cada voo a data, natureza do voo (privado aéreo, transporte aéreo regular ou não regular), os nomes dos tripulantes, lugar e hora da saída e da chegada, incidentes e observações, inclusive sobre infra-estrutura de proteção ao voo que forem de interesse da segurança em geral.

Parágrafo único. O Diário de Bordo referido no caput deste artigo deverá estar assinado pelo piloto Comandante, que é o responsável pelas anotações, aí também incluídos os totais de tempos de voo e de jornada.

4.3. Com relação à normatização complementar, à época dos fatos, o preenchimento do Diário de Bordo era regulamentado pela IAC 3151 que estabelecia e normatizava os procedimentos que visavam à padronização para confecção, emissão e orientação de preenchimento dos Diários de Bordo das aeronaves civis brasileiras e que assim dispunha no que se refere a responsabilidade do operador da aeronave:

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.

.....
CBA

SEÇÃO II

Da Exploração e do Explorador de Aeronave

(...)

Art. 123. Considera-se **operador ou explorador de aeronave**:

I - a pessoa jurídica que tem a concessão dos serviços de transporte público regular ou a autorização dos serviços de transporte público não regular, de serviços especializados ou de táxi-aéreo;

II - o proprietário da aeronave ou quem a use diretamente ou através de seus prepostos, quando se tratar de serviços aéreos privados;

III - o fretador que reservou a condução técnica da aeronave, a direção e a autoridade sobre a tripulação;

IV - o arrendatário que adquiriu a condução técnica da aeronave arrendada e a autoridade sobre a tripulação (...)

4.4. A fiscalização da ANAC, ao descrever a conduta infracional imputada ao interessado, assim a enquadrou:

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

II - infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:

a) preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização;

4.5. Identifica-se ter sido bem caracterizado o ato tido como infracional no enquadramento constante do auto de infração em análise e a peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização, após análise dos elementos comprobatórios e afastamento das alegações em defesa, restando configurada a prática de infração à legislação.

4.6. **Das Alegações em Recurso** - Em seu Recurso a interessada alega nulidade da decisão repisando o argumento, já anteriormente discutido no presente processo, de ofensa à legislação e aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Traz como fundamentos de sua insurgência o disposto no artigo 44, § 3º, da Resolução nº 472/2018 e o artigo 64, da Lei nº 9.784/99 alegando que sempre que a nova decisão puder gerar agravamento de pena ao recorrente, este deverá ser cientificado para formular razões antes da nova decisão e que tal situação não foi observada no presente caso.

4.7. Equivocada a tese do apelante. Analisemos os dispositivos citados:

RESOLUÇÃO ANAC Nº 472, DE 6 DE JUNHO DE 2018

Estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC

Seção X

Do Recurso à Segunda Instância

[...]

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.

§ 1º Nos casos de alteração da espécie de sanção para suspensão ou cassação de outorgas concedidas diretamente pela Diretoria, o processo será encaminhado para decisão da Diretoria.

§ 2º Após a leitura do relatório e antes da prolação do relator, é facultado ao recorrente ou seu representante legal aduzir considerações orais, com duração máxima de 10 (dez) minutos, devendo sua manifestação ser reduzida a termo e juntada aos autos.

§ 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.

§ 4º Nos casos em que a decisão de primeira instância for declarada nula, os autos do PAS serão tramitados ao setor de origem para proferir nova decisão, respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873, de 1999.

.....
Lei 9.784/99

Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal

[...]

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

4.8. Não resta dúvida que ambos os dispositivos citados tratam da análise e decisão do Recurso de forma que, caso a presente análise venha a identificar a possibilidade de agravamento da sanção anteriormente aplicada em sede de primeira instância, deverá ser precedida da notificação ao interessado acerca de tal possibilidade, abrindo-se prazo de 10 dias para que o interessado formule suas alegações antes de proferida a decisão. O interessado ignorou o §4º do mesmo dispositivo que estabelece o retorno ao setor de origem para proferir nova decisão nos casos de a decisão de primeira instância ser declarada nula.

4.9. Nem poderia ser diferente o procedimento. Com a anulação da Decisão anteriormente proferida, retorna o processo ao status anterior, tendo a anulação efeitos *ex tunc*, ou seja, retroage à data da prática do ato, fazendo com que sejam fulminados eventuais efeitos que o ato nulo tenha gerado, com o prosseguimento do processo administrativo e a renovação do ato sem o vício. Assim, se antes da Decisão em primeira instância encontrava-se o processo concluso para decisão em primeira instância, com a anulação de tal ato decisório retornou-se o mesmo para tal condição.

4.10. Considerando todas as comunicações encaminhadas ao interessado e oportunidades de manifestação constantes dos autos do processo, não há que se falar em cerceamento de defesa ou inobservância da ampla defesa e contraditório.

4.11. Não deve prosperar a tese do interessado.

4.12. Quanto ao mérito, o interessado aponta necessidade de reforma da decisão alegando que a responsabilidade pelas anotações no Diário de Bordo é exclusiva do Piloto Comandante. Aduz ainda que os campos não preenchidos no Diário de Bordo tratam-se de vícios meramente formais que poderiam ser retificados, não tendo havido dolo por parte da recorrente, de forma que poderia ser aplicada simples advertência.

4.13. Acerca da responsabilidade, cabe esclarecer que, apesar de poder haver responsabilidade dos comandantes quanto aos atos infracionais, responsabilidades estas que também devem ser apuradas, não se pode concordar com a alegação de que a responsabilidade é exclusiva do comandante. Analisando os normativos apontados como descumpridos no item referente à fundamentação da matéria, identifica-se a obrigação do operador da aeronave, não só quanto ao arquivamento e preservação do Diário de Bordo, mas também em relação ao controle, de forma que espera-se um comportamento diligente do regulado no sentido de monitorar seus prepostos quanto a suas obrigações a

fim de se garantir o fiel cumprimento dos normativos vigentes.

4.14. Quanto ao argumento de ausência de intencionalidade, este não tem o condão de afastar a responsabilidade pela conduta infracional. O cumprimento de norma *erga omnes* vigente é objetivo, sem distinção de elemento volitivo, a não ser que expressamente consignado pela norma regulamentar. Como os normativos em comento não fazem expressamente esta distinção, não é possível vislumbrar que o argumento de exigência de voluntariedade para incursão na infração mereça prosperar.

4.15. Afasto a alegação.

4.16. Sobre a aplicação de "advertência", importa esclarecer que os normativos que regulam o Processo Administrativo e estabelecem providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC não preveem tal possibilidade, conforme se pode observar a seguir:

Lei 7.565/86 (CBAer)

TÍTULO IX

Das Infrações e Providências Administrativas

[...]

CAPÍTULO II

Das Providências Administrativas

Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

I - multa;

II - suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

IV - detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;

V - intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas.

.....
RESOLUÇÃO Nº 25, DE 25 DE ABRIL DE 2008 (Vigente à época dos fatos)

[...]

TÍTULO III

DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES

CAPÍTULO I

DAS PENALIDADES

Art. 19. As penalidades a serem aplicadas são:

I - multa;

II - suspensão;

III - cassação;

IV - detenção;

V - interdição;

VI - apreensão;

VII - intervenção; e/ou

VIII - as demais previstas na legislação de competência da ANAC.

.....
RESOLUÇÃO Nº 472, DE 6 DE JUNHO DE 2018 (Revogou a anterior Resolução 25/2008)

[...]

TÍTULO III

DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SANCIONATÓRIAS

CAPÍTULO I

DOS TIPOS DE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SANCIONATÓRIAS

Art. 9º Constituem providências administrativas sancionatórias:

I - multa;

II - suspensão punitiva de certificados, licenças, concessões ou autorizações; e

III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações.

4.17. Ante o exposto, tem-se que as razões do recurso não lograram afastar as práticas infracionais atribuídas ao interessado, as quais restaram configuradas nos termos aferidos pela fiscalização.

4.18. **Da dosimetria da sanção** - Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a propriedade do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

4.19. O CBA dispõe, em seu art. 295 que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, o art. 20 da Resolução ANAC nº 25/2008, em vigor à época dos fatos, dispõe

que o valor da multa será aplicado de acordo com o previsto nas tabelas constantes dos seus anexos, sendo que as infrações ao art. 302, II, "a", do CBA (Anexo II) têm previsão de penalidade pecuniária de multa na seguinte dosimetria: R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) no patamar mínimo; R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos reais) no patamar intermediário; e R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no patamar máximo.

4.20. A Decisão em primeira instância, adequadamente, aplica a sanção em seu patamar mínimo para cada um dos atos infracionais identificados, considerando a presença de circunstância atenuante.

4.21. Não obstante, cabe tecer algumas considerações no que concerne ao número de atos infracionais observados.

4.22. Verifica-se que a fiscalização aponta a constatação de preenchimento incompleto e inexato de 285 (duzentos e oitenta e cinco) campos no Diário de Bordo, materializados nas 09 (nove) folhas cujas cópias foram acostadas aos autos e o setor competente para proferir a Decisão em primeira instância considerou haver um ato infracional a cada folha do Diário de Bordo com falhas no preenchimento.

4.23. Tal entendimento diverge do que vinha sendo aplicado por esta ASJIN ao longo dos anos, desde a extinta Junta Recursal, no sentido de que o número de infrações deveria corresponder ao número de etapas de voo, já que a ausência de informações acerca de cada uma dessas etapas poderia representar risco para a operação. Importante considerar ainda que a correção e fidelidade das informações constantes do Diário de Bordo são fundamentais para a preservação da segurança de voo, sendo esta segurança o principal objeto de tutela dos normativos que versam acerca do tema.

4.24. Cabe ressaltar que este entendimento pela ASJIN vinha sendo recorrentemente utilizado neste tipo de ato infracional, por se entender ser o mais correto e por encontrar supedâneo nos normativos em vigor conforme já exposto em diversas oportunidades em decisões pretéritas.

4.25. Neste ponto, é importante destacar o que diz o Código Brasileiro de Aeronáutica:

LEI 7.565/86 (CBAer)

[...]

Art. 172. O Diário de Bordo, além de mencionar as marcas de nacionalidade e matrícula, os nomes do proprietário e do explorador, deverá indicar **para cada voo** a data, natureza do voo (privado aéreo, transporte aéreo regular ou não regular), os nomes dos tripulantes, lugar e hora da saída e da chegada, incidentes e observações, inclusive sobre infra-estrutura de proteção ao voo que forem de interesse da segurança em geral.

4.26. As exigências estabelecidas nos normativos editados por esta Agência Reguladora para confecção e emissão dos Diários de Bordo para utilização nas aeronaves civis brasileiras, têm por objetivo padronizar a sistemática de sua utilização, assegurando, desta forma, que **todas as atividades e ocorrências relacionadas ao voo sejam registradas, visando a um maior controle das atividades dos tripulantes e das aeronaves.**

4.27. Ante tal pressuposto, a presente análise levaria em conta o número de voos aos quais se referiam os registros irregulares constantes dos autos, de forma que não seria contabilizado o número de condutas como nove (09), que é a quantidade de páginas do Diário de Bordo que abriga os registros irregulares, tampouco na quantidade de registros, cuja soma de duzentos e oitenta e cinco (285) foi apontada pela fiscalização. Assim, de se entender que o número de infrações corresponderia aos 61 voos com registros irregulares ou ausentes, sendo: 06 voos na folha 59 do DB, 08 voos na fl. 60, 02 voos na fl. 61, 08 voos na fl. 62, 08 voos na fl. 63, 08 voos na fl. 64, 05 voos na fl. 65, 08 voos na fl. 66 e 08 voos na fl. 67.

4.28. Ocorre que, sobreveio no campo contextual a decisão do processo 00068.500710/2016-26, no qual a Diretoria Colegiada desta ANAC REFORMOU a sanção anteriormente aplicada ao caso, reduzindo o valor da multa. *Naquele* caso, emitiu-se o seguinte posicionamento:

Voto DIR-TP (SEI 4313761)

Ao revisitar julgados para uma análise referencial, observa-se a ausência de padronização da incidência de multas referentes a Diário de Bordo pelas áreas técnicas, e a principal motivação repousa no entendimento da medida da razoabilidade. No presente caso, verifica-se que a **conduta infracional - relacionada à falha de controle por parte do autuado** – guarda maior relação com a quantidade de páginas do Diário de Bordo em que a empresa deixou de fazer a gestão adequada, do que com a quantidade de registros, campos, voos ou documentos, em conformidade com o disposto na Nota Técnica nº 13/2016/SPO (1397766).

Isso não significa que este seja um entendimento válido para todas as ocorrências relativas a registro em Diário de Bordo, mas sim que, dadas as peculiaridades deste caso específico, esta interpretação representa resultado mais razoável e proporcional com a conduta infracional e os danos verificados no caso concreto. Não obstante, ressalto que, neste tema, as condutas infracionais e as falhas no preenchimento podem ter implicações bem diferentes em cada caso, o que deve ser considerado e sopesado pelo julgador ao estabelecer a sanção para cada situação.

[destacamos]

4.29. Observa-se, portanto, que a Diretoria da ANAC reconheceu ali que seria mais acertado o entendimento de sanções por página do Diário de Bordo, alinhado à Nota Técnica nº 13/2016/SPO (1397766), e ainda a configuração da infração continuada. Ao mesmo tempo, há de se reconhecer que o caso citado não é idêntico ao presente, vez que os autos deste processo, ora impugnado, tratam de infrações com enquadramento no art. 302, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 7.565/1986 enquanto naquele outro, citado acima, a infração era: "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", entretanto, os fatos geradores estão da mesma forma relacionados à **falha no controle do Diário de Bordo**.

4.30. Observa-se a mesma linha de pensamento quando da Decisão proferida no Processo 00066.035769/2016-50, conforme excerto a seguir:

Voto DIR-RC 4585643

Além disso, tendo em vista que os fatos se deram na vigência da IAC 3151, e considerando o pedido alternativo da Recorrente, bem como a divergência trazida no âmbito das decisões de primeira e segunda instância, quanto ao critério de individualização da apuração das condutas, tendo a primeira instância considerado as condutas por número de páginas do Diário de Bordo e, a segunda instância, por registro de voos realizados, verifica-se que a infração ora sob análise se amolda a posicionamentos já exarados em decisões semelhantes por essa Diretoria Colegiada (processos nº 00068.500711/2016-71 e 00068.003502/2016-83), que assim decidiu:

“verifica-se que a conduta infracional - relacionada à falha de controle por parte do autuado – guarda maior relação com a quantidade de páginas do Diário de Bordo em que a empresa deixou de fazer a gestão adequada, do que com a quantidade de registros, campos, voos ou documentos, em conformidade com o disposto na Nota Técnica nº 13/2016/SPO (1397766)”.

4.31. Importante acentuar que a competência recursal final da Agência é da Diretoria Colegiada, nos termos do art. 11, inc. VIII, da Lei de Criação da ANAC (Lei nº 11.182/2205), respeitado o critério de alçada do art. 46 da Resolução ANAC nº 472/2018, leitura essa que deve ser feita com o art. 9º da Resolução ANAC nº 381 de 14/06/2016, que trata da competência da Diretoria da ANAC para deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação. Desta feita, a palavra final quanto a interpretação dos normativos que regem as atividades reguladas pela ANAC deve ser daquele órgão diretivo.

4.32. Neste panorama, considerando o aqui exposto, entendo que, *para o caso específico*, ressalte-se, de *conduta infracional relacionada a falha de controle do Diário de Bordo por parte do regulado*, deverão ser seguidos os precedentes citados, devendo ser considerados então, no presente processo, nove (09) o número de condutas infracionais.

4.33. Importante mencionar ainda que há orientação expressa da Procuradoria Federal Junto à ANAC, via Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC (constante do Processo nº 00058.541070/2017-12), para a aplicação interna do Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que concluiu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora, aplicando-se ao fato a norma vigente à época de sua ocorrência e, sob esse critério de vigência da norma no tempo, tem-se que inexistia regulamentação do instituto da infração continuada quando das decisões pretéritas exaradas no presente processo.

4.34. Tal regulamentação somente veio ocorrer em julho de 2020 com a edição da Resolução ANAC nº 566/2020 que altera a Resolução ANAC 472/2018 e impõe em seu artigo 2º que "terá aplicabilidade imediata a todos os processos administrativos sancionadores em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado administrativo, na forma do art. 49 da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018", de forma que o instituto da infração de natureza continuada deverá ser observado quando da fixação da penalidade para as infrações aqui discutidas.

4.35. Retornando a análise da dosimetria, verifica-se que em decisão de primeira instância, foi reconhecida a existência de uma condição atenuante (inciso III do §1º do artigo 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC. nº 472/18, conforme previsto, *também*, no inciso III do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08), abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 25/08

(...)

CAPÍTULO II - DAS ATENUANTES E AGRAVANTES

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

(...)

(sem grifos no original)

4.36. Entende-se que, quanto à circunstância atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08 (também previsto no inciso I dos §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18) ("reconhecimento da prática da infração"), 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, *ou seja*, o autuado deve reconhecer, *expressamente*, o cometimento da conduta infracional, não identificada a atenuante no presente caso.

4.37. Da análise dos autos também não é possível observar a condição atenuante prevista no inciso II do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08 (também prevista no inciso II do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18).

4.38. Em consulta realizada ao SIGEC do interessado, observa-se a ausência de sanções administrativas compreendidas dentro do prazo de um ano da aplicação das sanções objetos do presente processo. Dessa forma, concorda-se que tal circunstância deva ser aplicada, configurando, no caso em tela, a presença da condição atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08.

4.39. No caso em tela, não poderemos aplicar quaisquer das condições agravantes, conforme disposto nos diversos incisos previstos no §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18, e, também, no §2º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08.

4.40. *Assim*, tendo em vista os valores dispostos para a alínea "a" do inciso II do art. 302 do CBA e, *ainda*, a evidência de que ocorreram **09 (nove) atos infracionais** no processo administrativo ora em análise, a sanção aplicada no valor de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), este o *patamar mínimo* para cada uma das infrações cometidas, *ou seja*, 09 (nove), totalizando, *assim*, o valor de **R\$ 28.800,00** (vinte e oito mil e oitocentos reais) era adequada para o caso à época.

4.41. *No entanto, como já adiantado, deve-se reconhecer a aplicabilidade, no caso em tela, do instituto da infração continuada, considerando que esta ANAC elaborou dispositivo normativo complementar específico sobre o instituto da infração continuada, apresentando seus necessários parâmetros, de forma a ser aplicado, com segurança, nos processamentos em curso. Assim dispõe a Resolução ANAC nº 566, de 12/06/2020, que deu nova redação ao referido acima §2º, oportunidade em que passou a vigorar com o texto abaixo, in verbis:*

Resolução ANAC nº 472/18

(...)

Art. 32.

(...)

§ 2º As decisões que cominarem sanções deverão discriminar a prática de cada uma das infrações cometidas, observado o art. 37-A desta Resolução. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

(...)

Seção IX-A - Da Infração Administrativa de Natureza Continuada (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Art. 37-A. Poderá ser caracterizada infração administrativa de natureza continuada a prática, pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Parágrafo único. Será afastada a caracterização da infração continuada quando constatada a existência de prática ou circunstância que evidencie violação, pelo agente infrator, ao dever de lealdade e boa-fé que rege as relações entre administrado e Administração. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Art. 37-B. Caracterizada a natureza continuada das condutas infracionais, nos termos do art. 37-A desta Resolução, será aplicada multa, considerando-se o patamar médio da tabela constante na Resolução específica vigente à época da infração, calculada de acordo com a seguinte fórmula: (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/f}

Em que a variável "f" assume um dos seguintes valores:

f₁ = 1,85 quando não verificada qualquer circunstância descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução.

f₂ = 1,5 quando verificada ao menos uma das circunstâncias descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução.

$f_3 = 1,15$ quando verificadas, cumulativamente, as circunstâncias descritas no inciso III e no inciso IV do § 2º do art. 36 desta Resolução.

§ 1º A verificação de cada circunstância descrita nos incisos I a III do § 1º do art. 36 desta Resolução ensejará o acréscimo de 0,15 ao valor da variável "f" a ser aplicada.

§ 2º Valores diferentes de f_1 , f_2 e f_3 poderão ser definidos em Resolução específica que disciplina a matéria objeto da autuação. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

(...)

4.42. Tendo em vista a possibilidade de aplicação do instituto da *infração de natureza continuada*, deve-se recorrer à fórmula prevista na Resolução ANAC nº 472/18 (Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/f}), conforme os quadros abaixo.

Cálculo (Infrações de Natureza Continuada) - AI nº 1079/2015/SPO

CÁLCULO DO VALOR DEFINITIVO DA SANÇÃO A SER APLICADA

Número de Atos Infracionais: 09

Valor da Multa Unitária (patamar médio) - R\$ 5.600,00 (cinco mil e seiscentos reais)

"f" = sem qualquer condição agravante ($f_1 = 1,85$) e com uma condição atenuante, logo "f" = 2,00.

Valor total da multa = R\$ 5.600,00 * 09^{1/2,00} = R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais)

4.43. Considerando-se a incidência da circunstância atenuante de inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento e considerando-se a inexistência de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, o fator f foi calculado em 2,00, resultando no seguinte valor de multa: R\$ 16.800,00.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, em conformidade com o disposto no art. 42 da Resolução ANAC nº. 472/18, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, **DECIDO:**

- por conhecer e **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto, **REFORMANDO**, de ofício a sanção aplicada em Primeira Instância, em virtude da regulamentação da regra de dosimetria aplicável a infrações administrativas de natureza continuada, **REDUZINDO** a multa para o valor de **R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais)**, correspondente às 09 (nove) condutas infracionais descritas no Auto de Infração nº 1079/2015/SPO que inaugurou o processo 00066.036249/2015-83 e deu origem ao Crédito SIGEC **669.071/19-8**.

Encaminhe-se à Secretaria da ASJIN (CCPS) para as providências necessárias.

Publique-se.

Notifique-se.

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 03/09/2021, às 18:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4949253** e o código CRC **BC530461**.

