



VOTO

PROCESSO: 00068.500710/2016-26

INTERESSADO: BOLZAER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº. 11.182/2005, em seu art. 8º estabelece a competência da Agência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a segurança da aviação civil; fiscalizar as aeronaves civis; reprimir infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis, bem como, decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência.

1.2. Adicionalmente, a Resolução nº. 472/2018, no art. 46, estabelece competência à Diretoria para deliberar sobre pedidos de recurso no âmbito dos Processos Administrativos Sancionadores que resultaram em sanção de multa acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e cuja admissibilidade foi aferida pela autoridade competente para julgamento em instância anterior.

1.3. Nesse sentido, resta evidente a competência da Diretoria Colegiada da Agência para analisar e julgar o presente recurso administrativo.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Inicialmente, cumpre informar que a presente decisão se refere a análise conjunta dos Processos nºs 00068.500710/2016-26 e 00068.500711/2016-71, dedicados à apuração de condutas infracionais imputadas à empresa *Bolzaer Aviação Agrícola Ltda.*, de naturezas idênticas e objetos de uma mesma ação de fiscalização, referentes a inconformidades nos registros dos Diários de Bordo das aeronaves marcas PT-AUU e PT-UQQ, sob sua responsabilidade operacional. Essa análise conjunta segue o entendimento deliberado por este colegiado por ocasião da 12ª Redir, em 23 de junho de 2020^[1].

2.2. Conforme relatado, observa-se que a mencionada empresa foi regularmente notificada das autuações em seu desfavor, inclusive sobre a possibilidade de agravamento, sendo-lhe oportunizado prazo para defesa em todas as instâncias, ao que ela procedeu sempre tempestivamente. Tendo em vista que as multas aplicadas superam R\$ 100.000,00 (cem mil reais), os recursos protocolados à Diretoria são apreciados na presente deliberação. Portanto, o curso dos atos confirma a observância do contraditório e da ampla defesa, bem como a regularidade processual.

2.3. Adentrando no mérito, a Autuada reapresentou os argumentos já analisados pela segunda instância, em que alega (i) inconstitucionalidade da aplicação de sanção com fundamento no RBAC 137, (ii) ilegitimidade passiva, porque o piloto é quem teria cometido a infração imputada à recorrente e (iii) violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na fixação do valor da multa. Requereu ainda, caso não seja acatado o pedido de nulidade das infrações, que se aplique uma infração por página do Diário de Bordo com informação inexata ou em branco, e não por número de voos/registros, como feito.

2.4. Nos termos do §1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/1998 adota-se como razões de decidir a análise proferida pela segunda instância^[2], notadamente com relação às alegações de inconstitucionalidade e ilegitimidade passiva. Do mais, importar analisar o que se segue.

2.5. São imputadas infrações à empresa por *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*^[3].

2.6. Primeiramente, importa ressaltar que o Diário de Bordo tem a finalidade de reunir os registros de voos, ocorrências e situação técnica da aeronave, ao longo de sua vida útil. Ele possui uma diversidade de informações que são importantes tanto para a gestão e execução adequada da manutenção da aeronave, como para o registro íntegro e completo das operações aéreas, de forma que todas as informações requeridas no documento têm uma finalidade própria.

2.7. À época das ocorrências, o RBAC 137 Emenda 00 e a IAC 3151/2002 (revogada pela Resolução nº. 457/2017) previam que o Diário de Bordo deveria ser preenchido com todos os dados referentes a uma etapa de voo e assinados pelo comandante, imediatamente após a operação. Por outro lado, a confecção, o controle, o arquivamento e a preservação do Diário de Bordo seriam de responsabilidade do operador da aeronave, devendo ser mantido na sua totalidade^[4].

2.8. Nesse sentido, resta por evidente que a empresa incorreu em conduta infracional ao deixar de fazer o controle adequado dos Diários de Bordo, permitindo que os pilotos em comando das aeronaves deixassem de especificar os locais de pouso das operações aeroagrícolas realizadas.

2.9. Importante observar que o Compêndio de Elementos de Fiscalização (CEF) do RBAC 137 não incluiu as inconformidades no preenchimento e controle de Diário de Bordos de operações agrícolas. Já a Resolução nº 457/2017 ainda não dispõe de CEF publicado.

2.10. Dessa forma, considerando-se que algumas informações do Diário de Bordo, quando ausentes ou registradas erroneamente, ou ainda, de forma fraudulenta, podem causar graves prejuízos à segurança do voo e ao interesse público, se faz necessário circunstanciar o caso para o adequado julgamento.

2.11. Para ponderar sobre a gravidade da infração, solicitei esclarecimentos à SPO quanto à finalidade regulatória do requisito. Basicamente, ela informou que a localização das operações aeroagrícolas pode colaborar em uma eventual verificação de cumprimento de outro requisito normativo, que determina que sejam feitas avaliações de riscos prévias às primeiras operações nessas localidades. Ressaltou também, que no caso dos operadores aeroagrícolas certificados, como no caso em julgamento, há outras fontes de informações regulamentares, que podem auxiliar na determinação do local de operação, assim entende a área técnica que, caso a posição real do operador possa ser verificada de outra forma inequívoca, essa outra forma poderia figurar como método alternativo de cumprimento do parágrafo 137.521(d), visto que o seu fim estaria sendo atingido de outra forma^[5].

2.12. Sobre a singularidade da infração em deliberação observa-se que a falta do registro dos locais de pouso iniciou-se a partir do primeiro registro de voo de cada uma dessas aeronaves no período em apuração, perdurando até a ação fiscal pela ANAC, o que, a meu ver, indica um *modus operandi* da empresa sobre os Diários de Bordo, e não em omissões pontuais e deliberadas com intuito de auferir algum tipo de vantagem. Portanto, não se identifica na conduta sistemática da empresa a presença de elementos que indicam dolo ou má-fé, nos autos ora analisados.

2.13. Dos documentos acostados pela fiscalização, bem como pelas análises realizadas pelas duas instâncias anteriores – SPO e ASJIN, a infração não incorreu em incremento de risco à segurança dos

voos, o que é reforçado pela ausência de circunstância agravante ao caso, e também não se vislumbrou que a empresa pudesse ter agido com conivência em relação à ausência dos registros dessas informações, com o objetivo de obter vantagem para si ou para outro.

2.14. Outrossim, por força de normativo legal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a empresa informou que elaborou relatórios operacionais^[6] em que figuram os registros das coordenadas dos locais de todos os pousos das operações aeroagrícolas e que esses relatórios estão à disposição da ANAC, contudo, não apensou aos autos tais documentos.

2.15. Pelo exposto, resta evidenciado tratar-se de práticas, por um mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configuram infração administrativa de natureza idêntica e apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória, portanto, segundo o disposto no art. 37-A da Res. 472/2018, configura-se infração de natureza continuada.

2.16. Importa repisar que a penalidade tem o papel de trazer o regulado à legalidade e desencorajar sua reincidência, e só é efetiva se aplicada em medida razoável e proporcional à falta cometida. Caso contrário, pode, no limite, inviabilizar a permanência do regulado no mercado.

2.17. Para dosar a multa, deve-se considerar os prejuízos à Administração e ao interesse público, intimamente relacionados à natureza e gravidade da infração e, sobretudo, ponderar se o *quantum* resultante é o adequado ao caso concreto.

2.18. Isto posto, e considerando-se as circunstâncias específicas supramencionadas, notadamente (i) o *modus operandi* da empresa ao longo do período, (ii) a ausência de indícios de que tenha obtido qualquer vantagem ou tenha contribuído para o aumento de riscos à segurança do voo, além do (iii) baixo potencial ofensivo da infração, conclui-se não ser razoável a sanção anteriormente aplicada.

2.19. 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^[7]. 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).

2.20. 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, resalto 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.

2.21. Feitas essas considerações e dada a ausência de circunstância agravante e a presença de uma circunstância atenuante^[8], adoto o valor da variável “f” igual a 2,0, em conformidade com o art. 37-B da Resolução 472/2018. Como foram verificadas a gestão inadequada em 41 páginas dos Diários de Bordo, e o patamar médio da tabela constante da Res. nº. 25/2008^[9] é de R\$ 7.000,00, o valor total da multa a ser aplicada é de R\$ 44.821,87 (quarenta e quatro mil, oitocentos e vinte e um reais e oitenta e sete centavos).

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO** pelo **PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO** e pela **REFORMA DAS DECISÕES EM SEGUNDA INSTÂNCIA**^[10], no sentido de aplicar multa total

no valor de R\$ 44.821,87 (quarenta e quatro mil, oitocentos e vinte e um reais e oitenta e sete centavos).

3.2. Encaminhem-se os autos à ASJIN para as providências cabíveis.

3.3. É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA
Diretor

[1] 00068.501148/2017-39

[2] Parecer 1097 (3418780) e Decisão Monocrática de Segunda Instância 1240 (3425719) / Parecer 1111 (3438618) e Decisão Monocrática de Segunda Instância 1250 (3438710)

[3] Ementa – Autos de Infração

[4] RBAC 137 EMD 00

137.521 Diário de bordo (...)

(k) Os dados devem ser registrados pelo piloto no diário de bordo imediatamente após o término da operação.

Portaria DAC nº 350/STE, de 24 de abril de 2002. Aprovar a IAC que trata das normas e procedimentos para a confecção e emissão de Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras.

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.

[5] 00058.023116/2020-11

[6] Instrução Normativa nº 2 de 03/01/2008 / MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DOU 08/01/2008)

Normas de Trabalho da Aviação Agrícola.

Aprova as normas de trabalho da aviação agrícola, em conformidade com os padrões técnicos operacionais e de segurança para aeronaves agrícolas, pistas de pouso, equipamentos, produtos químicos, operadores agropecuários e entidades de ensino, objetivando a proteção às pessoas, bens e ao meio ambiente, por meio da redução de riscos oriundos do emprego de produtos de defesa agropecuária e revoga os normativos que menciona. (...)

Art. 9º A execução das atividades de aviação agrícola pelas empresas, pessoa física ou jurídica, deverá ser objeto de relatório operacional, de acordo com o modelo constante do Anexo I. (...)

§ 1º O relatório operacional deverá estar presente no campo, por ocasião da realização dos trabalhos, do qual constem: (...)

XV - localização da pista através de georrefenciamento;

Carta Defesa AI nº 005832/2016 (0404974):

"No entanto, o preenchimento não resta prejudicado, porquanto as localidades de pouso com suas coordenadas estão especificadas nos Relatórios das Aplicações/Atividades e que ficam anexadas e arquivadas a disposição da fiscalização do órgão competente"

[7] Em consulta ao painel de gestão de processos, ao aplicar o filtro pelo RBAC 137.521(d), observa-se ausência de padronização da incidências da pena base no cômputo do valor da multa (<https://extranet.anac.gov.br/aanac/paineldegestao/processos>).

Além disso, o próprio pedido do Recorrente se baseia na Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO que é utilizada pela SPO.

Não obstante, veja o excerto do Despacho ASJIN SEI nº 4354452:

"19. É certo que os problemas de interpretação permeiam uma parte relevante das análises e julgamento de processos. Isso porque nas normas, por mais que a intenção seja disciplinar e regular bem, cabem diversas interpretações a depender da leitura. Há várias normas e procedimentos (fiscalizatórios e decisórios) que levam a várias interpretações.

20. No entanto, concentrando-se no caso em concreto aqui analisado, este é uma prova cabal dessa imensa possibilidade de interpretação dos dispositivos. Senão vejamos.

21. A Nota Técnica nº 13/2016/SPO (cópia em 1397766) estipulou que a conduta referente ao registro incorreto (só para fins de registro, é a hipótese que está no art. 302, II, "a" do CBAer) se subsumisse ao preenchimento inexistente de determinada folha do diário de bordo. Uma interpretação absolutamente factível. Tal como é também considerar a redação do art. 172 (caput e parágrafo único) do CBA para considerar que cada campo do diário de bordo deva ser preenchido:

"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.**"

22. Os grifos são nossos. Acontece que, como a infração está prescrita pelo art. 302, II, "a" do CBAer ("*a*) preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização"), é igualmente possível exergar a infração é por documento - o diário de bordo (o livro completo), em si, p.ex., é um documento exigido pela fiscalização.

23. O que se tenta apontar é que, interpretativamente, faz diferença o entendimento acerca do que é o comportamento esperado pelo regulado, se indicação, anotações, assinatura, manutenção de um documento na integralidade. É possível questionar se o dispositivo (*caput*) está tratando apenas de conteúdo de forma obrigatório do Diário de Bordo (campos que devem estar presentes) ou se está estabelecendo a obrigação de preenchimento de cada um desses campos. É possível, inclusive, questionar quem é o responsável pela conduta do preenchimento inexistente, se o comandante da aeronave ou seu empregador (proprietário explorador da aeronave), ante a redação do art. 165 da Lei nº 7.565, de 1986.

24. Como a tipificação decorre do art. 302, II, "a", são cabíveis diversas interpretações.

25. E não é tudo. Remetemos o assunto à Resolução nº 457, de 20 de dezembro de 2017, que regulamenta o Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras (Diário de Bordo Eletrônico), dizendo: (...)

26. É possível que o termo "*por registro*" traga a seguinte interpretação: cada um dos registros citados no art. 4º é independente e pode ser computado como infração autônoma. Consequentemente, teríamos multas expressivas para pilotos, que são objeto da atuação e responsáveis conforme a legislação."

[8] Parecer 1097 (3418780) e Parecer 1111 (3438618)

Como para a maioria da quantidade de páginas dos Diário de Bordo verifica-se a presença de uma circunstância atenuante e dado que o modelo de cálculo de infração continuada é por função exponencial, ou seja, a multa deve ser calculada para todo o conjunto práticas infracionais, neste caso, considerou-se a atenuante para o cômputo da variável "f".

[9] Item NON da Tabela III do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 2008.

[10] SEI 3438710 e 3425719



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 09/07/2020, às 09:59, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4313761** e o código CRC **CF31D0B4**.

