

VOTO

PROCESSO: 00068.501148/2017-39

INTERESSADO: LUIS CESAR BUSCHMANN

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. 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; 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. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Inicialmente, cumpre repisar que a presente decisão se refere a análise conjunta dos 5 processos administrativos nºs 00068.501153/2017-41, 00068.501156/2017-85, 00068.501134/2017-15, 00068.501148/2017-39 e 00068.501150/2017-16, dedicados à apuração de fatos imputados ao aeronauta *Luiz Cesar Buschmann*, referentes a inconformidades nos registros dos Diários de Bordo da aeronave de marcas de nacionalidade e matrícula PR-MTB.

2.2. Adentrando no mérito, o recorrente alega que o agente responsável pela autuação capitulou as infrações nos itens 5.4 e 7.4 da Instrução de Aviação Civil nº. 3151/02, no entanto, devido à inexistência do item 7.4 da IAC o processo padece de vício insanável e deve ser anulado. Alternativamente, requer o reconhecimento de uma única conduta delitiva durante o transcurso da ação fiscal, e assim, que seja aplicada multa singular para a infração apurada nos 5 (cinco) processos administrativos sancionadores.

2.3. A alegação de nulidade do processo não merece prosperar. Em todos os Autos de Infração e nas respectivas Decisões em primeira e segunda instâncias, as infrações foram capituladas no Art. 302, inciso II, alínea "a", da Lei nº. 7.565/86, c/c item 9.3 da Instrução de Aviação Civil nº. 3151 de 02/06/02.

2.4. Com relação às sanções aplicadas, sobretudo aos aspectos infracionais e à conduta delitiva, passo à análise do que importa para as razões de decidir.

2.5. De partida, cumpre mencionar que a Agência tem envidados esforços em iniciativas voltadas à prática de uma regulação mais responsiva, de modo que nas apurações de condutas infracionais, vem considerando, além da regulação técnica, aspectos gerais que permeiam as ocorrências, com vistas a mitigar distorções e, se necessário, aplicar penalidades razoáveis e proporcionais aos casos específicos.

2.6. Assim, tem assento especial nas decisões dos processos sancionadores, sempre que possível e aplicável ao caso concreto, informações relacionadas^[1]:

i) ao perfil do regulado, como histórico de providências administrativas, grau de responsabilidade no contexto infracional, indicadores de risco e de desempenho, porte e representatividade no sistema de aviação e

natureza jurídica;

ii) às características da infração, como a regulação infringida e a gravidade associada aos riscos à segurança;

iii) ao comportamento do regulado na prática da infração, como a aferição de vantagens, se houve violação deliberada, imprudência ou negligência e se terceiros concorreram para a infração; e

iv) ao comportamento do regulado em face da fiscalização e no processo de apuração da infração, como a presença de boa-fé perante a Administração Pública e da colaboração na elucidação dos fatos.

2.7. No tocante ao presente caso, o aeronauta deixou de preencher adequadamente alguns campos dos Diários de Bordo referentes a voos realizados entre novembro de 2013 e outubro de 2015.

2.8. É inquestionável a responsabilidade do Comandante em anotar integralmente os registros dos voos nos Diários de Bordo. Cumpre enfatizar que ele é fonte primária de registro, que todos os seus campos são importantes e devem ser preenchidos corretamente. No entanto, ao revisitar julgados envolvendo falhas de preenchimento de Diários de Bordo, observa-se a ausência de padronização da incidência de multas pelas áreas técnicas e a principal motivação repousa no entendimento da medida da razoabilidade^[2]. Nesse sentido, este Colegiado^[3] já decidiu em julgados anteriores que essas apurações devem avaliar as implicações envolvidas em cada caso.

2.9. Nessa esteira, observa-se que cerca de 50% das falhas do aeronauta são decorrentes do não preenchimento, na parte superior de algumas páginas do Diário, o respectivo número do livro^[4]. Cabe mencionar que os Diários de Bordo são fabricados por processo gráfico, em que o número do Diário é preenchido diretamente na capa do livro e suas páginas são impressas e encadernadas com numeração sequencial, o que permite a rastreabilidade e o acompanhamento das anotações. Inclusive, em 2 (dois) dos 5 (cinco) processos, as instâncias anteriores não contabilizaram essa ausência de registro para fins de aplicação de penalidade.

2.10. Com relação às demais incorreções, percebe-se que o piloto não incidiu em uma conduta padronizada de não registrar determinada informação com vistas a obtenção de vantagens ou de burlar a rastreabilidade de dado imprescindível, tendo em vista que as falhas estão distribuídas em vários campos e em situações esparsas. Ademais, de forma geral, não se observam rasuras nos livros, inferindo-se que, por mais que eles possuam campos que não foram completamente preenchidos, as anotações são autênticas.

2.11. Outrossim, todas as falhas de preenchimento em discussão se deram nos registros dos voos e não estão relacionadas a dados técnicos da aeronave, inclusive de manutenção. Não se trata, portanto, de falta de informações quanto à aeronavegabilidade do helicóptero, e sim, de dados incompletos dos voos realizados, o que, a meu ver, caracteriza como uma infração documental. Neste ponto, cabe mencionar que não consta nos autos qualquer avaliação relacionada às anotações de panes ou de problemas da aeronave, as quais são essenciais e não podem deixar de serem sopesadas neste tipo de fiscalização.

2.12. Desse modo, os aspectos circunstanciais demonstram uma conduta infracional mais condizente com o cometimento de erros por negligência (que podem ser decorrentes da deficiência de treinamentos), do que violações deliberadas e imprudentes à regulação técnica. Nota-se que essas falhas não implicaram em aumento de riscos à segurança da aviação, sendo, portanto, de baixo potencial ofensivo.

2.13. Ao verificar o histórico de providências administrativas do piloto, constata-se que ele obteve sua primeira licença em 2011 e desde então, não incidiu em providências administrativas senão a que em julgamento.

2.14. Com relação à conduta do regulado perante a fiscalização e no processo de apuração, de início, ele requereu o arbitramento sumário de 50% de desconto no valor da multa, reconhecendo a prática infracional. A primeira instância deferiu o pedido e aplicou multas que superaram o montante de cem mil reais. Ele não concordou com esses valores e optou por apresentar defesa administrativa, sem contestar a autoria da infração, trazendo questão preliminar processual e requerendo redução da sanção aplicada.

2.15. No que tange ao porte e à personalidade jurídica do regulado, trata-se de pessoa física, que à época dos fatos exercia função remunerada de piloto comercial contratado na empresa *Aerosigma Táxi Aéreo*, com remuneração mensal de R\$ 1.320,00^[5]. Registra-se que, nos 440 processos julgados pela ANAC no período de 2008 a 2019,

referentes às falhas no preenchimento de Diário de Bordo por pessoas físicas, o valor médio da penalidade aplicada foi de R\$ 3.358,00^[6], ou seja, cerca de 60 vezes menor que a infração estabelecida pela 1ª e 2ª instancias no presente caso.

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 proporcional à falta cometida. Caso contrário, pode, em última análise, inviabilizar a permanência do regulado no mercado.

2.17. Isto posto e considerando-se: (i) que “*esta Diretoria entende que o processo sancionador da Agência pode e deve ser constantemente melhorado*”^[7]; (ii) as circunstâncias específicas supramencionadas, notadamente a conduta infracional; o perfil, porte e histórico do piloto; a ausência de indícios de que tenha obtido qualquer vantagem ou tenha contribuído para o aumento de riscos à segurança do voo; a postura do autuado perante à Agência, além do baixo potencial ofensivo das falhas; conclui-se não ser razoável a sanção anteriormente aplicada, de uma multa para cada página do Diário de Bordo com inconsistência de preenchimento, totalizando quantia superior a duzentos mil reais.

2.18. Portanto, levando em conta todos estes fatos, nesta situação específica, entendo que a sanção razoável e proporcional adequada à infração é a aplicação de uma única multa. Essa penalidade, cumpre os desígnios regulatórios do poder-dever de fiscalização da Agência, tendo em vista que penaliza o aeronauta pela não observância da regulação, além de ser condizente com todo o contexto infracional supramencionado e alcança o efeito educativo esperado de conformação do infrator à legalidade.

2.19. Dessa forma, tendo em vista a ausência de circunstância agravante e a presença de duas circunstâncias atenuantes^[8] previstas nos incisos I e III do §1º do art. 36 da Resolução nº. 472/2018 deve-se aplicar multa no **patamar mínimo**, no valor de **R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais)**, conforme Anexo I, da Resolução nº 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO PELO PROVIMENTO AO RECURSO** interposto pelo aeronauta *Luiz Cesar Buschmann*, no sentido de reformar as Decisões em segunda instância^[9], para aplicação de sanção de **MULTA** no valor de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais) pela infração apurada nos processos nºs. 00068.501153/2017-41, 00068.501156/2017-85, 00068.501134/2017-15, 00068.501148/2017-39 e 00068.501150/2017-16.

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

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor

[1] Lista exemplificativa

[2] 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/aaanac/paineldegestao/processos>). 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 inexato 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 enxergar 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 inexato, 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 autuação e responsáveis conforme a legislação."

	Nº do DB	COMB. Total	PAX	P/C	Ass. do CMT	CMT	NAT	DE/PARA	Hora apres.
nº de campos c/ erros ou Faltas de preenchimento	201	21	33	12	7	3	31	90	2
% em relação ao total	50,25%	5,25%	8,25%	3,00%	1,75%	0,75%	7,75%	22,50%	0,50%

[5] Manifestação, Pág. 13 (4522231)

[6] Despacho SPO (4341532)

[7] 00065.142082/2013-37, Voto DIR/RC (5350820), item 2.2.3

[8] "Art. 36. Na dosimetria da aplicação de sanções 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; e

III - a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento." Res. 472/2018

As decisões em primeira e segunda instância reconheceram objetivamente a incidência do previsto no item III.

Com base na Súmula Administrativa nº 001/2019 e considerando os argumentos do recorrente em sede de Defesa e no Recurso, reconheço a incidência do previsto no item I.

[9] Decisão Monocrática de Segunda Instância 337 (2750096)

Decisão Monocrática de Segunda Instância 339 (2753065)

Decisão Monocrática de Segunda Instância 341 (2755131)

Decisão Monocrática de Segunda Instância 343 (2756305)

Decisão Monocrática de Segunda Instância 347 (2760483)



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 06/04/2021, às 17:32, 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 **5557553** e o código CRC **8AC203B9**.