



## VOTO

**PROCESSO: 00065.161410/2014-85**

**INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS LTDA.**

**RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT**

### 1. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar os serviços aéreos, bem como fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo, e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos X, XVI e XLIII).

1.2. Prevê o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que aprova o regulamento da ANAC que, no exercício de suas atribuições, cabe à Agência apurar, julgar, aplicar penalidades ou adotar providências administrativas por infrações previstas na Lei nº 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), ou em legislação complementar, bem como conhecer os respectivos recursos (art. 6º do Anexo I ao Decreto).

1.3. Ainda, pelas disposições contidas no Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, art. 9º, caput, compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

1.4. Conforme art. 30, inciso III, da Resolução nº 381/2016, à Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN compete o recebimento e a admissibilidade dos recursos contra as suas próprias decisões:

Art. 30. À Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância compete:

(...)

III - fazer o juízo de admissibilidade dos seguintes atos processuais: (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

a) pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas por essa unidade; e (Incluído pela Resolução nº 502, de 30.01.2019);

1.5. Neste sentido, verifica-se que a matéria em discussão está dentro do escopo das competências da Diretoria Colegiada, estando o encaminhamento feito pela ASJIN revestido de amparo jurídico. Restando atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o presente processo, passa-se à análise do objeto.

### 2. DA ANÁLISE

#### 2.1. Introdução

2.1.1. Trata-se de recurso administrativo contra a Decisão Monocrática de Segunda Instância nº 100/2020 (SEI 4025681) por meio da qual resultou a aplicação de sanção de 643 (seiscentos e quarente e três) multas no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) no total montante de R\$ 4.501.000,00 (quatro milhões e quinhentos e um mil reais) por operar sem observar as condições e limitações contidas na Lista de Equipamentos Mínimos (MEL) do EMBRAER 120.

2.1.2. Passa-se agora a discutir sobre cada argumento trazido pela defesa em seu recurso após breve relato da decisão hostilizada.

#### 2.2. Do Pedido de Efeito Suspensivo

2.2.1. Os argumentos apresentados pela defesa são os mesmos já apresentados para a segunda instância. Conforme explicado no Despacho Decisório 184 (SEI 4918429) uma vez aceita admissibilidade de recurso:

(...) o feito fica pendente de decisão de mérito de outra instância e enquanto não seja exarada nenhum trâmite de cobrança será efetuado. Desta forma, não se verifica "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução".

2.2.2. Argumento análogo foi usado na segunda instância. Logo não vejo razão para maior discussão deste pedido.

### 2.3. Da Ocorrência da Prescrição

2.3.1. Os argumentos apresentados pela defesa são os mesmos já apresentados para a segunda instância. Deve ser observado o que prevê a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999 e não o art. 319 do Código Brasileiro de Aeronáutica conforme detalhado no item 163 do Parecer 88/2020/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 3998472).

2.3.2. Desta forma, não reconheço a prescrição do presente processo.

### 2.4. Da Ocorrência da Prescrição Intercorrente

2.4.1. Os argumentos apresentados pela defesa são os mesmos já apresentados para a segunda instância. Novamente deve ser observado o que prevê a Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Conforme detalhado no item 164 do Parecer 88 SEI 3998472 ocorreram marcos interruptivos ao longo do processo que não levaram a tal prescrição. Completo abaixo a listagem de atos iniciada no item 164.6 da Nota Técnica:

- Decisão de Segunda Instância - 21/02/2020;
- Notificação acerca da Decisão de Segunda Instância - 02/03/2020.

2.4.2. Desta forma, não reconheço a prescrição intercorrente do presente processo.

### 2.5. Da Questão de Mérito

2.5.1. O auto 2488/2014 foi lavrado pelo motivo:

(...) a aeronave de marcas PP-PSA foi liberada para voo com a mensagem XDTA EHSI 2P. No entanto, constatou-se que a liberação para voo não foi baseada na Lista de Equipamentos Mínimos (MEL) do Embraer 120 (...)

2.5.2. Nota-se que os argumentos da defesa quanto ao mérito da questão neste recurso são os mesmos do recurso à segunda instância. Por economicidade, apenas complemento a análise de segunda instância para discutir os pontos principais e fazer minhas observações.

2.5.3. De forma bastante resumida, toda a defesa da interessada nesta questão de mérito se baseia em alegar a intermitência da falha e que houve despachos pela MEL durante o período ao qual o auto se refere.

2.5.4. Por sua vez, as decisões de primeira e segunda instância, apoiadas por parecer da área técnica da Agência, argumentaram que tais despachos na MEL foram por outras falhas, ainda que em sistemas relacionados, e que existem erros formais em tais despachos.

2.5.5. A verificação de manutenção é toda baseada em registros, uma vez que não é sempre possível, para qualquer um, avaliar o passado de uma aeronave através de uma inspeção no presente. Por isso, é fundamental o máximo de empenho no correto e detalhado registro de manutenções, sobretudo por parte de uma empresa de transporte aéreo. O presente caso ilustra de forma explícita tal situação.

2.5.6. É claro que os registros de manutenção discutidos neste processo são deficientes. Por mais que falhas possam se apresentar de forma intermitente, um correto procedimento de manutenção incluiria uma descrição clara no campo "ação de manutenção" de que algum teste foi realizado sem que a falha fosse verificada, ou o despacho por um item de Ação Corretiva Retardada (ACR). Mesmo que um teste por parte da manutenção após o reporte pela tripulação não tenha apontado nenhuma falha, a ocorrência desta situação repetitivamente enseja uma ação de manutenção mais profunda a fim de descobrir a causa raiz de tais falhas. Sem um correto registro do que foi realizado é impossível afirmar que a aeronave estava em condições aeronavegáveis no momento de retorno ao serviço.

2.5.7. O argumento da defesa é que a aeronave foi despachada em dois intervalos de tempo, dentro do período da infração, pela MEL devido à um problema de transferência de informações entre as telas. Além disso, em 12.04.2010, foi feito um teste para verificar esta mesma falha de transferência de informações que indicou que “o sistema está ok”. Por fim, em 05.06.2010, o despacho na MEL foi indicado como item ACR para ambas as condições de falha: mensagem de XDATA e transferência de informações entre as telas.

2.5.8. Reconheço que o sistema é complexo e que há relação entre a mensagem de XDATA e a falha de transferência de informações entre as telas. Mas tal fato é insuficiente para descaracterizar a infração por dois motivos detalhados a seguir.

2.5.9. Em primeiro lugar, a defesa não traz informações suficientes para demonstrar a relação unívoca entre as duas falhas. As informações acerca do AMM citadas pela defesa indicam que a mensagem de XDATA ocorre quando há um erro no barramento que liga os lados do 1P e 2P. Não há a informação que ela ocorre apenas “quando é comandada a transferência de telas” como alegado pela defesa. Além disso, não é claro, por exemplo, se a falha do botão do comando do EFIS CONTROL PANEL, que causaria uma falha de transferência, sempre seria indicada pela mensagem de XDATA no painel.

2.5.10. Em segundo lugar, toda esta análise para ver se os problemas têm ou não a mesma causa raiz deve ser feita antes do despacho e adequadamente registrada. Concordo com a seção 6.2 da Nota Técnica Nº 6/2019/RJ/GTAR/GAEM/GGAC/SAR (SEI 2791922) de que o fato de haver dois registros de problemas e apenas o teste de um indica formalmente que o mecânico não tinha certeza, naquele momento, que o problema relativo à mensagem XDATA estava resolvido. A discussão, a posteriori, se este problema existia ou não por motivos técnicos, não isenta da infração de despachar a aeronave com a falha presente documentalmente e sem um teste ou despacho pela MEL.

2.5.11. Tal é a importância dos registros de manutenção que no dia 05.06.2010 foi relatado apenas um problema único englobando ambas a mensagem de XDATA e a falha de transferências e, conseqüentemente, apenas um item de MEL foi aberto conforme discutido na seção 6.4 da Nota Técnica Nº 6/2019/RJ/GTAR/GAEM/GGAC/SAR (SEI 2791922). Neste caso, a área técnica considera que o registro de manutenção está correto e a empresa não foi mais autuada a partir desta data. Note que não é o caso de incentivar a anotação de diferentes falhas em um mesmo campo, mas que neste caso não há indicação que a aeronave foi despachada com algum registro “aberto”. Entendo que o inspetor poderia entrar no mérito se tal registro foi adequado considerando as dúvidas acima levantadas entre a unicidade entre as falhas, mas é algo que foi considerado aceitável há época dos fatos e não cabe rediscussão neste momento.

2.5.12. Por fim, ainda aproveitando a oportunidade, gostaria de incentivar os operadores a discutirem a MEL e até mesmo a MMEL com fabricantes e esta Agência. A MEL é um documento do operador e ele pode e deve propor despachos mais claros e simplificados. Este é um exemplo em que a relação direta entre a mensagem de falha e o item da MEL não é clara. O operador pode, e deve, propor uma MEL mais detalhada, por exemplo, citando diretamente a falha indicada pela mensagem XDATA ou a falha de transferência e a ACR apropriada. Fabricantes também podem apoiar tais análises, melhorar sua MMEL e até mesmo disponibilizar mais informações em outra documentação. Essas são análises com impacto em segurança que devem ser feitas pela engenharia com tempo adequado e não na pressão do momento do despacho.

## 2.6. Da Razoabilidade, Proporcionalidade, Aplicação do Princípio da Infração Continuada e Dosimetria

2.6.1. A maior diferença entre o recurso para esta diretoria e o feito à segunda instância discute a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

2.6.2. Além disso, em pedido adicional ao recurso original à Diretoria, a interessada pede a aplicação do benefício previsto no art. nº 37-B da Resolução 472/2018 incluído pela Resolução 566/2020 que trata de infração administrativa de natureza continuada.

2.6.3. Neste caso, considero claro que o fato ora em discussão se refere ao resultado de omissões que configuram infrações de natureza idêntica apuradas na mesma oportunidade fiscalizatória, sendo cristalina a caracterização de infração continuada.

2.6.4. Ademais, é importante notar que não há nos autos indicações de omissão de registro de mal funcionamento. Tal tipo de omissão é comum em casos similares de infrações relativas aos requisitos de manutenção. Se este fosse o caso, poderia ser caracterizada violação a boa-fé nas relações entre regulado e agência o que afastaria a caracterização de infração continuada pelo parágrafo único do art. nº 37-B da Resolução 472/2018 incluído pela Resolução 566/2020.

2.6.5. A própria interessada em seu recurso pede o cálculo da infração continuada usando o fato f de 1,85 previsto quando não há condições agravantes ou atenuantes em consonância com as decisões de primeira e segunda instância.

2.6.6. Sendo assim, utilizando-se a fórmula prevista art. nº 37-B da Resolução 472/2018 incluído pela Resolução 566/2020, calculo o valor da sanção a ser aplicada em:

$$\text{Valor} = 7000,00 * 643^{1/1,85} = \text{R\$ } 230.701,23$$

2.6.7. Considero que tal o resultado resulta em uma sanção adequada e proporcional à infração.

2.6.8. Entretanto, aproveito a oportunidade para destacar que este é mais um exemplo de infrações computadas por número de voos com o potencial de chegar em valores não-razoáveis mesmo com a aplicação da infração continuada. Problemas por registros de manutenção que foram incorretamente considerados adequados por operadores podem resultar em autos por períodos muito longos de tempo. Neste caso, se o despacho não tivesse sido considerado correto no dia 05.06.2010, a infração teria sido computada até o dia da auditoria, o que de fato ocorreu em outros casos.

2.6.9. Sendo assim, esse Diretor reforça seu pedido para que a Agência enfrente o problema de forma pragmática o que já está em curso por meio de diferentes iniciativas entre elas o projeto de Regulação Responsiva.

### 3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, ante todo o exposto e com base no conteúdo dos autos, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado pela empresa PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS S.A. e no mérito, por **DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL**, convertendo a sanção ao valor de R\$ 230.701,23 (duzentos e trinta mil setecentos e um reais e vinte e três centavos) conforme cálculo aplicável para prática de infração continuada.

É como voto.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 07/06/2021, às 14:47, 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 **5364698** e o código CRC **2A5199DD**.