



RELATÓRIO

PROCESSO: 00058.015293/2021-05

INTERESSADO: AGENCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. DESCRIÇÃO DOS FATOS

1.1. Trata-se de proposta de definição de critério interpretativo para a aplicação de sanções administrativas relativas ao preenchimento de Diário de Bordo (DB), cujos requisitos foram regulamentados pela Instrução de Aviação Civil (IAC) nº 3151, no período entre 2/6/2002 e 21/12/2017, e atualmente pela Resolução nº 457/2017.

1.2. O processo foi iniciado em 30/3/2021 com a Nota Técnica nº 11/2021 (SEI 5486109), da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN), que discorreu sobre a necessidade de fixação de entendimento referencial, tendo em vista reiteradas demandas judiciais acerca de controvérsias na aplicação das sanções relacionadas ao preenchimento de DB. Para pacificar as discussões e para garantir o alinhamento de decisões da Agência e a segurança jurídica necessária, a ASJIN concebeu, naquele momento, quatro propostas, que foram avaliadas pelas áreas técnicas impactadas pelo assunto: as Superintendências de Pessoal da Aviação Civil (SPL) e de Padrões Operacionais (SPO) (SEI 5539429). As propostas foram:

- **Alternativa 1** - Definição da incidência de infração por folha DB;
- **Alternativa 2** - Definição da incidência de infração por operação/registo;
- **Alternativa 3** - Definição, via súmula, de novo critério interpretativo para infrações relativas a preenchimento de DB, com agravamento caso a caso; e
- **Alternativa 4** - Definição, via súmula, de teto para as multas referentes a preenchimento de DB, independentemente do critério interpretativo a ser adotado.

1.3. Em resposta, a SPL defendeu a adoção do critério interpretativo "operações/etapas de voo", visto que a abordagem "uma multa por página do documento" seria uma tentativa de racionalizar o resultado da dosimetria da sanção, com base na alteração da definição do método de identificação de infrações (incidência da infração/número de ocorrências). Defendeu, ainda, que a dosimetria da sanção seria um procedimento subsequente à identificação das infrações. Desse modo, defendeu flexibilidade nos métodos de dosimetria, de forma que fosse possível a aplicação de penalidades proporcionais, razoáveis e eficientes, considerando todas as nuances do regulado e da situação infracional. Em relação ao estabelecimento de um valor teto para as sanções pecuniárias, a SPL argumentou um possível incentivo perverso, ao favorecer fraudadores contumazes (SEI 5613858).

1.4. A SPO, por sua vez, considerou adequada a aplicação do critério "uma multa por página do documento" para as infrações à IAC nº 3151/2002, conforme a interpretação e a orientação constantes na Nota Técnica nº 13/2016/ACPI/SPO (SEI 1397766). Para fatos posteriores à entrada em vigor da Resolução nº 457/2017, entendeu como razoável a interpretação de que a infração seja caracterizada por "voo/operação". Na ocasião, apesar de fora do escopo da discussão originalmente levantada, ainda propôs que, para as infrações ao art. 4º da Resolução nº 457/2017, a autuação ocorresse de forma solidária do operador aéreo e do piloto em comando, a fim de se evitar violação ao princípio do *non bis in idem*. Defendeu, além disso, que os processos sancionadores pendentes de julgamento, lavrados em desfavor de operador aéreo por erro de preenchimento realizados por piloto em comando, fossem arquivados, uma vez que a atual norma em vigor (Resolução nº 457/2017) é mais benéfica, ao estabelecer que o operador apenas responderá solidariamente pelas infrações cometidas pelo piloto. Por último, sugeriu a possibilidade de aplicação da medida administrativa preventiva, estabelecida pela Resolução nº

472/2018, para os casos de constatação de infração que decorressem de mero erro de preenchimento do DB, em especial ao disposto na Portaria nº 2050/SPO/SAR/2018 e no art. 4º da Resolução nº 457/2017 (SEI 5708188 e 5724459).

1.5. Após as manifestações das áreas técnicas, a ASJIN acrescentou quatro novas alternativas à lista inicialmente elaborada e evidenciou os riscos, bem como os aspectos positivos e negativos de cada uma das oito proposições (SEI 5737966). Observa-se que nem todas as opções elencadas pela Assessoria são excludentes, conforme explicitado a seguir:

- **Alternativa 5** - Estabelecimento de mecanismo que permita, em documento apartado dos requisitos técnicos, a definição das infrações e dos métodos de dosimetria associados a cada tipo de infração no âmbito das Superintendências;
- **Alternativa 6** - Autuação, de forma solidária do operador aéreo e do piloto em comando, nos casos de infrações ao art. 4º da Resolução nº 457/2017;
- **Alternativa 7** - Aplicação do princípio da retroatividade da norma mais benéfica para arquivar os processos sancionadores pendentes de julgamento, referentes a autos de infração lavrados em desfavor de operador aéreo por erro de preenchimento cometido por piloto em comando; e
- **Alternativa 8** - Aplicação de medida administrativa preventiva para os casos de constatação de infração que decorram de erro de preenchimento do DB.

1.6. Para subsidiar a tomada de decisão pela Diretoria, a ASJIN ainda informou existirem, na data de 9/6/2021, 425 processos sancionadores relacionados à matéria pendentes de julgamento. Em conclusão, a Assessoria indicou urgência na questão e sugeriu ao Colegiado a edição de súmula administrativa, para assentar o entendimento vinculante sobre o tema. Deste modo, além de apresentar enunciados relacionados às alternativas já expostas, a ASJIN sugeriu sumular a seguinte redação, que, ao que indicou a área, abarcaria posicionamentos e riscos apresentados ao longo do processo:

SÚMULA ADMINISTRATIVA xx/2021: As infrações referentes ao preenchimento de diário de bordo se enquadram no art. 299, inciso V, Lei 7.565/1986, independente da natureza jurídica do autuado, com critério (número de ocorrências) de uma multa por diário de bordo (livro completo), podendo a multa ser agravada de 1 (uma) a 10 (dez) vezes, conforme a gravidade do caso, após a dosimetria ordinária do art. 36, ou equivalente, da Res. 472/2018, descabida, nestes casos, a aplicação do critério de dosimetria de infração continuada, independentemente do número de ocorrências apuradas no mesmo processo.

1.7. Em 5/7/2021, o processo foi distribuído a esta Diretoria para relatoria (SEI 5917457).

1.8. Após a análise do processo, considerei que a discussão em tela ultrapassa a mera definição de critérios objetivos para a incidência das infrações e para a dosimetria das sanções. Nesse sentido, diligenciei as áreas técnicas – ASJIN, SPL, SPO e Superintendência de Ação Fiscal (SFI) – para que ponderassem sobre a edição de súmulas que relacionassem a aplicação de providências administrativas decorrentes da fiscalização ao correto incentivo à conformidade regulatória. Propus, por conseguinte, enunciado que observava, primordialmente, os preceitos da Regulação Responsiva, os princípios como o da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como a necessidade de justa causa para a instauração de processos sancionadores (SEI 6253402).

SÚMULA ADMINISTRATIVA xx/2021

Infrações a normativos que dispõem sobre o Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras (Instrução de Aviação Civil – IAC nº 3151/2002 e Resolução nº 457/2017)

1. O descumprimento de obrigações relativas ao preenchimento do Diário de Bordo tão somente enseja a instauração de processo administrativo sancionador quando houver justa causa – ponderada conforme análise de necessidade, utilidade, oportunidade e conveniência. Quando a conduta tiver baixa repercussão ou reduzido potencial ofensivo (erro não intencional ou falta de registros pontuais), e não estiver associada a outras infrações mais graves, as instâncias julgadoras podem promover o arquivamento ou a conversão em providência administrativa preventiva, de eventuais autos de infração lavrados, observando-se a postura colaborativa e o histórico do agente regulado.

2. Nos casos passíveis da aplicação de multa, caso o valor previsto para a penalidade, decorrente da multiplicação pelo número de registros ou de ocorrências apuradas, alcance valores desarrazoados ou desproporcionais à gravidade da infração, as instâncias julgadoras – com base no art. 10 da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018 – podem proceder à devida correção, conforme a especificidade do caso concreto, as repercussões à segurança operacional, bem como o porte e o histórico do regulado.

3. Nos casos de infrações identificadas antes de 4 de dezembro de 2018, as instâncias julgadoras podem aplicar providências administrativas preventivas para os processos punitivos pendentes de julgamento, afastando-se, nestes casos, a disposição contida no parágrafo único do art. 82 da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018.
4. Nos processos administrativos sancionadores pendentes de julgamento e instaurados em desfavor do operador da aeronave por causa de erros de preenchimento do piloto em comando (responsável primário pelo lançamento de informações no Diário de Bordo), as instâncias julgadoras podem reunir o processo administrativo em desfavor do operador e o do piloto para a decisão conjunta, a que ambos ficam obrigados solidariamente.
5. Em casos de infrações graves – como fraude no preenchimento de Diário de Bordo em processo de obtenção de licenças/habilitações de pilotos –, as instâncias julgadoras devem avaliar a aplicação de suspensão punitiva e/ou a cassação de licenças/habilitações dos agentes regulados envolvidos.

1.9. As avaliações das áreas a esse enunciado foram consignadas no Despacho ASJIN 6405275, no Despacho SPL 6407321, no Despacho SPO 6465274 e no Despacho SFI 6474007.

É o relatório.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 21/02/2022, às 14:01, 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 **6834506** e o código CRC **5306B487**.

SEI nº 6834506