



VOTO

PROCESSO: 00065.003106/2023-13

INTERESSADO: PEDRO HENRIQUE BARBOSA GUARDA

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

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, a formação e o treinamento de pessoal especializado, a habilitação de tripulantes, e as demais atividades de aviação civil, bem como decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos X, XXXV e XLIII).

1.2. Por sua vez, a Res. 472/2018, art. 46, estabelece os casos em que cabem recurso à Diretoria, em última instância administrativa:

Art. 46. Cabe recurso à Diretoria, em última instância administrativa, a ser apresentado no prazo de 10 (dez) dias, quando as decisões proferidas pela autoridade competente para julgamento implicarem **sanções** de cassação, **suspensão** ou multa acima do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). (grifei)

1.3. Para tanto, estabelece a referida Resolução, em seu art. 47, que a admissibilidade do recurso à Diretoria Colegiada será aferida pela própria autoridade recorrida, que encaminhará o recurso admitido à Diretoria.

1.4. 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.

1.5. Constata-se, portanto, que a matéria em discussão é de alçada da Diretoria Colegiada da ANAC, estando o encaminhamento feito pela Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN (SEI 8729505) revestido de amparo legal, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o recurso apresentado pelo interessado.

2. DA ANÁLISE

Contextualização

2.1. O presente processo teve como origem uma denúncia e respectiva apuração, envolvendo o CIAC denominado “AVIA-PRO Centro de Instrução de Aviação Civil Ltda” (SEI 00058.046410/2021-74). A inspeção *in loco* realizada em 25 e 26/10/2022 pela área técnica da ANAC constatou não-conformidades, registradas no Parecer 387 (SEI 7071996), apontando especificamente os fatos que ensejaram a lavratura do auto de infração em comento.

2.2. Além da conduta imputada ao autuado, em torno do endosso em CIV digital de voo solo, mas realizado em duplo comando, foram também identificadas falhas organizacionais sistêmicas que podem estar relacionadas ao caso em questão, como o descumprimento do programa de instrução, problemas no preenchimento de fichas de instrução, desatualização da documentação e omissão no desempenho das funções do pessoal de administração requerido, incluindo o coordenador de curso.

2.3. Motivada por esses fatos, em 11/11/2022 a Agência suspendeu cautelarmente o certificado do CIAC (SEI 7976531), condicionando a revogação da medida acautelatória à resolução das não-conformidades elencadas (SEI 7900886). Após tratativas, tendo em vista a apresentação de evidências de saneamento da maioria das não conformidades e apresentação de um Plano de Ações Corretivas – PAC, com prazos para correção das demais não conformidades (SEI 8341806), a ANAC revogou a suspensão cautelar da organização, em 19/04/2023 (SEI 8513704).

2.4. Em continuidade ao processo de fiscalização, a Agência realizou uma nova inspeção *in loco* no CIAC, em 30/05/2023. Na oportunidade, conforme relatado no Parecer 664 (SEI 8688637), o Sr. Pedro Henrique Barbosa Guarda recebeu a equipe da ANAC, apresentando-se como o novo coordenador da organização, ainda que as formalizações necessárias ainda estivessem pendentes (SEI 00065.051665/2022-41).

Da importância do voo solo na formação de um piloto

2.5. Antes de passarmos ao julgamento, gostaria de tecer considerações gerais sobre o voo solo, que representa um marco significativo na trajetória educacional de um aspirante a piloto. Esta fase simboliza não apenas a aquisição de habilidades técnicas essenciais, mas também a confiança e maturidade alcançadas por um aluno. O voo solo é fundamental na formação do piloto, pois serve como o primeiro teste real de sua capacidade de operar uma aeronave de forma independente, sem a presença imediata de um instrutor para fornecer orientação ou intervir em situações críticas.

2.6. Para que um aluno seja considerado apto para realizar um voo solo, ele deve cumprir vários pré-requisitos estabelecidos no RBAC nº 61. Esses critérios são rigorosamente definidos para assegurar que apenas os alunos que demonstraram conhecimento teórico, competência em voo e adequada tomada de decisão sejam autorizados a voar sozinhos. Acima de tudo, a confiança e aprovação do instrutor são vitais. O instrutor, com sua experiência e julgamento, é o melhor avaliador da prontidão do aluno para enfrentar o voo solo.

2.7. A integridade deste processo não pode ser comprometida por fraudes. A declaração falsa de voo solo traz consigo uma série de implicações negativas. Ela mascara a verdadeira extensão do treinamento e experiência de um piloto. Isso pode levar a uma falsa sensação de confiança ou competência, o que, por sua vez, pode resultar em decisões inadequadas. Em uma situação de emergência, a falta de experiência autêntica em voo solo pode ser a diferença entre uma resolução segura e um acidente.

2.8. A ANAC, com a missão de garantir a segurança e a excelência da aviação civil, deve zelar pela confiança no sistema. Cada detalhe, desde as etapas iniciais da formação dos pilotos, contribui para a percepção pública da segurança do setor. Práticas fraudulentas, como eventual declaração incorreta de voos solo, não apenas ameaçam a segurança direta dos envolvidos e do público em geral, mas também corroem essa confiança fundamental. A responsabilidade da ANAC, portanto, é de não apenas detectar e reprimir tais práticas, mas também assegurar que elas sejam rapidamente corrigidas.

Da existência da infração

2.9. O autuado não contesta o mérito da decisão proferida em primeira instância (SEI 8695877). Pelo contrário, afirma o consentimento com o lançamento inconsistente na CIV digital. Todos os elementos já citados são suficientes para afastar dúvida sobre a falsidade da informação que caracterizou a infração. Estão presentes nos autos e subsidiariamente na apuração relacionada (SEI 00058.046410/2021-74) todos os elementos de validade previstos na Res. 472/2018, com provas acostadas dentro da legalidade, indicando clara e objetivamente os fatos e fundamentos jurídicos que ensejaram a convicção pela autuação.

Da lisura do processo administrativo sancionador

2.10. Em seu recurso (SEI 8695877), o interessado apresenta alegações de suposta falta do contraditório e da ampla defesa. Em outra vertente, interpõe embargos declaratórios no sentido de a autoridade esclarecer a que sanções o autuado foi submetido.

2.11. As alegações da suposta falta do contraditório e da ampla defesa já foram devidamente rebatidas por ocasião da apreciação da admissibilidade do recurso a este Colegiado (SEI 8717151), não merecendo prosperar. Foi atestado nos presentes autos o fiel respeito aos princípios que norteiam os atos da Administração Pública, concretamente quanto às formalidades de comunicação e prazo impostas pela Lei 9.784/1999 e pela Res. 472/2018, possibilitando ao interessado o exercício de seus direitos e garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

2.12. Quanto aos embargos peticionados, ainda que não previstos na Res. 472/2018 e nem na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a análise de admissibilidade já enfrentou a questão, demonstrando que a decisão proferida em primeira instância (SEI 8557416) é clara ao aplicar as penalidades de multa, suspensão das habilitações e cassação da habilitação INVA do autuado.

Da razoabilidade da sanção

2.13. O autuado apresenta ainda alegações de suposto excesso punitivo (SEI 8695877), tecendo considerações sobre os princípios do “non bis in idem” e da proporcionalidade. Alega que a prática imputada não teria trazido danos ao sistema de aviação civil e que a administração deveria prezar pelo caráter pedagógico da sanção. Além disso, exalta suposto zelo do instrutor pela segurança operacional, nestes termos:

“Ocorre que o piloto nunca esteve envolvido em quaisquer processos administrativos junto à ANAC e vem desempenhando o seu munus dentro dos requisitos regulamentares mantidos pela Agência Reguladora, e o fato descrito no combatido Auto de Infração deu-se não com a intenção de ludibriar, menoscabar ou agir de má-fé para com a Administração Pública; muito pelo contrário, agiu no sentido de fazer cumprir a premissa estabelecida no macrossistema de aviação civil, qual seja, a segurança de voo.

(...)

Há de ser observado, que o fato descrito no guerreado Auto de Infração não foi capaz de afetar a segurança de voo e não causou qualquer tipo de dano, ocorrendo tão-somente discrepâncias em registros, cujas justificativas são pautadas no princípio da prevenção, pois, ao considerar que o piloto-aluno ainda não tinha a proficiência necessária à realização do voo solo, decidiu permanecer a bordo a fim de garantir o cumprimento de premissas maiores, quais sejam: o cumprimento das diretrizes de segurança operacional, a proteção à vida do piloto-aluno e das vidas e bens no solo, além da aeronave utilizada para a instrução. (grifei)

2.14. Quanto à preocupação sobre o excesso punitivo, trago considerações da teoria da regulação responsiva. Essa abordagem sugere que a regulação de organizações e indivíduos deve ser flexível e adaptável, em vez de rígida e punitiva. O foco está em estabelecer um diálogo e em trabalhar colaborativamente com os regulados para alcançar os melhores resultados para a sociedade.

2.15. O princípio do “mínimo suficiente” (“*minimal sufficiency*”), defendido por Ayres e Braithwaite^[1], é um componente chave da regulação responsiva. Ele sugere que os reguladores devem usar a quantidade mínima de força ou coerção necessária para alcançar um objetivo regulatório desejado. Em outras palavras, os reguladores devem começar com abordagens menos intrusivas e incrementar sua intervenção apenas se as abordagens iniciais falharem.

2.16. Os autores da teoria argumentam que se os reguladores começarem imediatamente com sanções severas ou ameaças, isso pode criar resistência, desconfiança e conflito, tornando a regulação menos eficaz. Ainda que abordagens mais rígidas possam promover a adesão no curto prazo, podem não ser ideais para encorajar uma verdadeira internalização do desejo de conformidade a longo prazo. Esta internalização é crucial em muitos contextos de controle social, visto que, na prática, é inviável para a sociedade garantir recompensas ou punições para cada ação obediente ou transgressora. Evidências empíricas sugerem que, quanto menos intrusiva e impositiva for a estratégia empregada, maior será a probabilidade de sua internalização.

2.17. Dentro desta estrutura, também se discute a importância do “envergonhamento” (“*shaming*”) como uma ferramenta regulatória. Ele distingue entre “envergonhamento reintegrativo”, que é construtivo e visa reintegrar os infratores à comunidade, e “envergonhamento estigmatizante”, que marginaliza e isola os infratores.

2.18. No caso concreto, presume-se que quando o gestor responsável e proprietário do negócio designou o Sr. Pedro Henrique Barbosa Guarda como coordenador de curso, tal decisão tenha ocorrido no interesse e com a confiança de retornar o CIAC à situação de conformidade, visando o sucesso do empreendimento. Deixo aqui pontuada a responsabilidade que o interessado recebeu, conforme o RBAC nº 141 - Certificação e requisitos operacionais: Centros de Instrução de Aviação Civil:

141.61 Pessoal de administração requerido

...

(m) O coordenador de curso é responsável por garantir o bom desenvolvimento de um determinado curso ministrado pelo CIAC.

(1) O coordenador de curso, no âmbito do curso que coordena, deve:

(i) supervisionar o progresso individual dos alunos e o trabalho dos instrutores;

(ii) garantir que a instrução seja ministrada de maneira padronizada por todos os instrutores e em obediência ao sistema de manuais aprovado;

- (iii) garantir que a instrução ministrada seja efetiva para preparar o aluno para a licença, habilitação ou certificado pretendido;
 - (iv) analisar o currículo e a experiência dos instrutores antes de sua admissão de modo a garantir que atende às expectativas e exigências do CIAC e da legislação em vigor;
 - (v) assegurar que cada instrutor do curso cumpra os requisitos previstos na seção 141.63 deste Regulamento;
 - (vi) garantir que o programa de instrução seja seguido conforme o aprovado pela ANAC;
 - (vii) assegurar que os instrutores sigam boas práticas no que concerne às técnicas de instrução e à segurança operacional; e
 - (viii) garantir que os registros de instrução sejam preenchidos e arquivados em conformidade com o requerido pela seção 141.79 deste Regulamento.
- (2) Para ser designado coordenador de curso, o profissional deve possuir experiência como instrutor durante, no mínimo, dois anos no âmbito da aviação, e possuir licença ou certificado, e habilitação correspondente ao curso, não necessitando estar válida.

2.19. A decisão em primeira instância recorrida aplicou de multa no valor de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais), tendo em vista a ocorrência, com atenuante, de 2 (duas) infrações relacionadas ao fornecimento de dados e informações inexatas na CIV do instrutor de voo. Cumulativamente, decidi aplicar a sanção de suspensão punitiva de todas as habilitações do interessado pelo período de 40 (vinte) dias, além de cassação da habilitação de INVA (SEI 8557416).

2.20. Tendo em vista as considerações sobre o contexto em que se deu a autuação, a importância do voo solo na formação de um piloto, o papel da ANAC por zelar pela confiança no sistema de aviação civil, o princípio do “mínimo suficiente” da regulação responsiva, a atitude e responsabilidade do autuado perante a ANAC como coordenador de curso do CIAC, proponho reforma da decisão.

2.21. Seguindo interpretação recente adotada por este Colegiado (SEI 7284337), vejo similaridade com condutas infracionais envolvendo função a bordo diversa da declarada na CIV. Com a finalidade pedagógica, proponho que para o caso concreto seja aplicada multa singular no valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), considerando uma circunstância atenuante, afastando as sanções de suspensão e cassação propostas pela primeira instância.

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, ante a todo o exposto e com base no conteúdo dos autos, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado pelo Sr. Pedro Henrique Barbosa Guarda e, no mérito, pela **REFORMA** da Decisão de Primeira Instância (SEI 8557416) para aplicar a sanção de **MULTA** no valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), afastando as sanções de suspensão e cassação propostas pela primeira instância.

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor

[1] RESPONSIVE REGULATION: TRANSCENDING THE DEREGULATION DEBATE BY IAN AYRES & JOHN BRAITHWAITE (Oxford: Oxford University Press, 1992); 216 pp. Reviewed by David Paas, Associate Professor, Hillsdale College. Journal of Legal Studies Education, v. 12, n. 2, p. 345–353, 1994.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant**, Diretor, em 27/09/2023, às 10:47, 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 **9140194** e o código CRC **25A4C83E**.