



VOTO

PROCESSO: 00058.075546/2022-72

**INTERESSADO: ASAS MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE AERONAVES M.T.A.V LTDA.
(FENIX MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE AERONAVES)**

RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA

1. DA COMPETÊNCIA

1.1. A Lei n.º 11.182/2005, em seu art. 8º, incisos XXI e XLIII, combinado com o art. 64 da Lei n.º 9.784/1999 estabelecem a competência da Agência para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência.

1.2. Adicionalmente, a Resolução n.º 472/2018, em seu art. 46, delimita quando o recurso à Diretoria é cabível, o que inclui os casos em que há sanções de cassação, como é o caso em tela.

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

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos autos, observa-se que a ASAS MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE AERONAVES M.T.A.V LTDA foi regularmente notificada da emissão do Auto de Infração em seu desfavor, ocasião em que lhe foi concedido prazo para apresentação de defesa, a qual foi protocolada tempestivamente e considerada na decisão em primeira instância. Ato contínuo, a autuada foi notificada do teor da Decisão e do prazo para apresentação de recurso, feito que está em apreciação na presente deliberação. Por fim, amparada pelo art. 3, inciso III, da lei 9.784, a empresa apresentou alegações finais, devidamente consideradas por esta Relatoria. Portanto, o curso dos atos confirma a observância do contraditório e da ampla defesa, bem como a regularidade processual.

2.2. Conforme apontado no relatório, apura-se conduta imputada à empresa por realizar manutenção na aeronave de marcas PR-KLA com diversas inconsistências documentais e procedimentais quanto aos serviços realizados na aeronave, o que gerou suspensão cautelar de seu certificado de organização de manutenção (COM). Adicionalmente, apuram-se infrações imputadas à empresa por ter realizado serviços de manutenção de artigos enquanto vigia suspensão cautelar de seu COM. Tais condutas foram constatadas durante ações de fiscalização realizadas pela Superintendência de Ação Fiscal (SFI), em outubro e novembro de 2022, que apresentaram ausências e/ou inconsistências em diversos documentos e registros de manutenção apresentados à ANAC, provenientes, sobretudo, de diários de bordo, ordens de serviço, fichas de inspeção preliminar e registros de manutenção em caderneta.

2.3. No recurso à Diretoria a empresa alega, em breve síntese: a) que não realizou serviços na aeronave de marcas PR-KLA, tendo recebido o helicóptero e o deixado imediatamente em quarentena, não cabendo falar em qualquer serviço ou desmontagem da aeronave; b) que o Manual de Controle de Qualidade (MCQ) aprovado pela ANAC prevê o instituto da "quarentena" de aeronaves, situação em que se encontrava a PR-KLA; c) que a equipe de fiscalização não constatou qualquer manutenção aeronáutica nas aeronaves PP-EHO, PR-AMC e PR-WLP, mas apenas ações de limpeza e preservação dos itens; d) que não possuiu acesso à integralidade do processo administrativo, o que prejudicou o contraditório e a

ampla defesa; e) que a sanção de cassação prolatada pela primeira instância não é proporcional à gravidade dos fatos apurados.

2.4. As alegações merecem prosperar parcialmente.

2.5. Inicialmente, quanto às alegações de forma, especialmente as relativas ao suposto cerceamento de defesa aventado pela autuada, discordo das alegações do interessado, uma vez que observou-se, ao longo de todo o procedimento administrativo, estrito respeito ao contraditório e ampla defesa, bem como foi permitido acesso do autuado aos autos. Essencial ressaltar que não há, nas alegações da defesa, uma afirmação sequer quanto à conexão entre uma lista de operadores e proprietários anteriores da aeronave supostamente omitida com os fatos apurados. Com isso, a alegação de nulidade padece de elemento fundamental, qual seja, a demonstração inequívoca de prejuízo causado ao autuado perante determinado elemento ou ato processual. Para afastar definitivamente qualquer alegação de nulidade processual, recorre-se ao princípio "não há nulidade sem prejuízo". Ante o exposto, considero os argumentos da autuada referentes a supostos vícios insanáveis, que maculariam a lisura do processo administrativo aqui conduzido, como de caráter meramente protelatório, uma vez que, no mérito, não se vislumbra qualquer prejuízo ao exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório.

2.6. Quanto aos aspectos de mérito, me permito analisar detidamente cada uma das 5 aeronaves constantes no auto de infração, analisando os elementos coletados pelas ações de fiscalização da Agência e sua conexão com eventuais irregularidades para estipular adequadamente o quantum sancionatório de eventuais sanções aplicáveis.

PR-KLA

2.7. Para a aeronave que deflagrou a fiscalização da ANAC, constata-se que os padrões utilizados pela autuada diferem, substancialmente, do previsto em seu Manual de Controle de Qualidade (MCQ) e na legislação aeronáutica sobre o tema. Destarte, a inspeção preliminar de uma aeronave, prevista no RBAC 145.211(c)(1)(ii) e/ou de um componente é tão importante que **apenas mecânicos licenciados sob o RBAC 65 podem fazê-la**. Tal inspeção verifica justamente a adequabilidade do escopo da manutenção solicitado pelo cliente e a manutenção requerida ou ações de alterações.

2.8. A autuada afirma que colocou a aeronave sob "quarentena", afirmação inconsistente com os termos de seu próprio MCQ. Nos termos do Manual da autuada, só podem ficar em "quarentena" peças e/ou artigos reprovados em inspeções de recebimento de material de fornecedores, o que **não inclui aeronaves de clientes**. As alegações da defesa, nesse contexto, mostram-se insustentáveis, já que afirmam ser "aprovado pela ANAC" um procedimento que sequer verifica e documenta as aeronaves recebidas por uma OM, tratando uma organização de manutenção certificada pela ANAC como um mero depósito de aeronaves não-aeronavegáveis.

2.9. Das evidências apensadas ao processo, mister destacar a substituição de partes da fuselagem e a instalação de suporte sob as pás do rotor principal, o que é indicado no Manual de Manutenção do fabricante apenas para o serviço de remoção e troca dos componentes. Ora, a versão da autuada, de que a aeronave estava apenas guardada no hangar, desautoriza qualquer uma das intervenções constatadas pela fiscalização, restando comprovada a materialidade da conduta imputada à autuada.

2.10. Destaca-se, também, a reprobabilidade das alegações da autuada, no sentido de delegar a terceiros responsabilidades sob modificações irregulares, instalações indevidas e irrastrabilidade de componentes fundamentais, como se fosse facultado à organização ignorar um conjunto imenso de irregularidades da aeronave, tanto físicas quanto documentais, de forma a aceitar, a qualquer custo, uma aeronave para realização de serviços. Todo o propósito dos regulamentos de manutenção aeronáutica versa exatamente o oposto, ou seja, de que é dever de qualquer organização de manutenção verificar itens que prejudiquem a condição aeronavegável da aeronave, justamente para impedir que organizações de manutenção sejam utilizadas para fins escusos ou realizem serviços irrastráveis ao sistema de aviação civil. Me permito incluir o parágrafo RBAC43.11(b), que versa sobre a lista de discrepâncias que uma

organização de manutenção deve realizar quando considera que algum item da aeronave em serviço não está aeronavegável.

RBAC 43.11(b)

(b) Lista de discrepâncias. Se uma pessoa que estiver executando uma inspeção requerida pelo RBAC nº 91 ou pelo parágrafo 135.411(a)(1) do RBAC nº 135 considerar que a aeronave não está aeronavegável ou não cumpre com dados técnicos aplicáveis da certificação de tipo, de diretrizes de aeronavegabilidade ou de outros requisitos necessários à aeronavegabilidade, **a pessoa deve fornecer ao proprietário (ou operador) da aeronave uma lista, assinada e datada, contendo tais discrepâncias.**

PR-WLP

2.11. Para a aeronave PR-WLP, considero o depoimento do mecânico, apensado aos autos (SEI 8083321), eficaz para demonstrar a continuidade dos serviços de manutenção da aeronave, que extravasaram qualquer cuidado de mera preservação do motor, como limpeza ou correção de vazamentos, conforme alega a defesa. O mecânico alega, sem qualquer ambiguidade, que permaneceu realizando inspeções no motor, o que, realizado sob a égide de uma organização de manutenção aeronáutica certificada sob o RBAC 145, não poderia ocorrer com um COM suspenso cautelarmente. Em suma, os serviços da OS 128/2022 permaneceram sendo executados sob a vigência de suspensão cautelar de COM, o que comprova a materialidade da conduta infracional imputada à autuada.

PP-EHO, PR-AMC e PT-YTL

2.12. Para as outras três aeronaves que compõem o auto, verifico que a autuada procedeu de forma temerária em aspectos relativos à qualidade dos serviços prestados e a aderência mínima a um controle de qualidade. Contudo, julgo que não há, nos três casos, elementos probatórios suficientes para sustentar, inequivocamente, a prática de manutenção aeronáutica na vigência de suspensão cautelar do COM da empresa.

2.13. Inicialmente, para a aeronave PP-EHO, anexaram-se aos autos fichas de inspeção. Contudo, as fichas de inspeção (SEI 8081829) são, no padrão do fabricante, classificadas como "*before the first flight of the day*" (BFF), ou seja, não configuram ação de reparo e/ou manutenção, mas de verificação diária das condições da aeronave armazenada. Quanto às carenagens desmontadas e outras constatações, não é possível saber em qual dia tais intervenções foram feitas, nem se faziam parte do escopo de ordem de serviço previamente aberta.

2.14. Quanto à aeronave PR-AMC, seu estado mostra a situação gravíssima na qual se encontra o controle de qualidade da empresa. Os inspetores da ANAC relataram não-conformidades graves, que envolvem aeronave com pá sem *part number* (PN) e rastreabilidade, ausência do motor da aeronave, que seria objeto do serviço, CVA da aeronave realizado pela Asas Manutenção atestando aeronave com pá do conjunto rotativo condenada, entre outras. Contudo, a conduta tipificada, sintetizada pela impressão de ordem de serviço (OS) no mesmo dia e horário no qual a fiscalização da ANAC estava na dependência da empresa, mostra conduta reprovável, de tentativa de produção de documentação da aeronave em tempo real à presença da fiscalização, mas não demonstra a conduta de realizar manutenção da aeronave naquele momento.

2.15. Por último, concordo com os argumentos da primeira instância para afastar a infração relativa à aeronave PT-YTL, ainda que seja reprovável o recebimento de aeronave pela autuada, sem uma inspeção preliminar, com uma instalação de bateria automotiva distinta da recomendada pelo fabricante para o modelo da aeronave em questão. Ante o exposto, **para o processo administrativo em tela, perfazem-se 2 infrações**, uma para a aeronave PR-KLA e outra para a PR-WLP.

Dosimetria

2.16. Finalmente, quanto à alegação de inadequação da sanção de cassação mencionada pela defesa do interessado, me permito apreciar, de forma abrangente, a adequabilidade do quantum

sancionatório estipulado pela autoridade de primeira instância. Inicialmente, devem-se considerar os critérios estabelecidos na Resolução nº 472 para análise da dosimetria da sanção.

2.17. Quanto aos critérios de dosimetria utilizados pela análise da autoridade de primeira instância (SEI 8212844), foi considerada, entre as circunstâncias agravantes, somente a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração. Manifesto concordância com a inclusão de tal agravante, mas considero necessário o acréscimo de mais dois agravantes: o primeiro, previsto no art. 36, § 2º, inciso IV, relativo a exposição ao risco da integridade física de pessoas ou da segurança de voo, uma vez que a exposição ao risco da integridade de pessoas se manifestou pela ausência do devido controle de aeronavegabilidade da aeronave PR-KLA, que sequer possuía um conjunto coeso de registros em caderneta de célula e motor para acompanhamento da realização de inspeções e outros procedimentos; o segundo, associado à recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração - ora, ao longo de todo o processo, o regulado visa a realizar manutenção em aeronave de sabida condição irregular, sem abertura de ordem de serviço, sem registros de nenhuma natureza, o que é clara afronta aos princípios de seu próprio MCQ. Após a suspensão cautelar da ANAC, que visa a preservar a segurança de voo da aviação civil, tão cara à sociedade brasileira, a empresa é autuada novamente justamente por ignorar tal medida e continuar realizando manutenção aeronáutica.

2.18. Entre as circunstâncias já consideradas pela primeira instância, as vantagens resultantes da infração decorrem da própria realização de serviços de manutenção e reparo em aeronave que não se encontrava em condições para tanto, uma vez que a aeronave PR-KLA sequer tinha documentos de identificação que atestassem sua condição de aeronavegabilidade, e a aeronave PR-WLP estava sendo inspecionada com o COM da empresa suspensa. Quanto às circunstâncias atenuantes, a inexistência de aplicação de penalidades no último ano se aplica às duas infrações, conforme entendimento da decisão de primeira instância.

2.19. Quanto à sanção de multa aplicada, é fato que o Código Brasileiro de Aeronáutica prevê a sanção de multa para cada uma das infrações ora analisadas. Levando em conta a presença de 1 (um) atenuante e 3 (três) agravantes, chega-se ao valor de multa, de R\$10.000,00 (dez mil reais) por infração, e, portanto, ao montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

2.20. Quanto à sanção de cassação e outras necessárias para a garantia da segurança operacional, julgo que, considerando uma abordagem responsiva, deve ser avaliado o histórico da conduta da autuada e de sua alta direção designada junto à ANAC, principalmente, quanto à eficácia de medidas de severidade progressiva, tomadas ao longo do tempo pela Agência, para trazer à conformidade a empresa.

2.21. Inicialmente, a conduta imputada à empresa, que denota deficiências graves em seu sistema de controle de qualidade, além de falta de aderência a uma cultura de segurança operacional alinhada com a filosofia do SGSO, reflete grave falta de compromisso de seu Gestor Responsável com a segurança operacional. Nesse sentido, a ANAC possui a prerrogativa de não aceitação do Gestor Responsável, Gestor do SGSO e Responsável Técnico (RT) da empresa, prevista no RBAC 145.151(a)-V, desde que o designado tenha responsabilidade direta em infrações imputadas pela ANAC enquanto ocupante de posição administrativa requerida por esta Agência. Ora, o atual Gestor Responsável, que ocupa o cargo desde junho de 2017, teve participação fundamental no reparo da aeronave PR-KLA, segundo suas próprias afirmações, conforme atestam os autos do processo.

2.22. Frente a isso, determino que a área técnica exerça a prerrogativa prevista no RBAC 145.151(a)-V, motivada pelas razões acima expostas, e não aceite o atual Gestor Responsável da empresa, pelos próximos cinco anos, como Gestor Responsável, Responsável Técnico e/ou Gestor de SGSO de nenhuma empresa certificada sob o RBAC 145.

145.151 Requisitos de pessoal Cada organização de manutenção certificada deve:

(a)-I designar pessoa com vínculo contratual com a organização de manutenção, conforme estabelecido no Apêndice B-I deste Regulamento, como:

(1) Gestor Responsável - GR, o qual deve ser cadastrado na ANAC; e (Redação dada pela Resolução nº 610, de 23.02.2021) (2) Gestor do Sistema de Gerenciamento de Segurança Operacional – Gestor do SGSO

(...)

(a)-V sobre a prerrogativa de não aceitação da indicação do Gestor Responsável, Gestor do SGSO e RT pela ANAC:

(1) A qualquer tempo a ANAC pode não aceitar o Gestor Responsável, Gestor do SGSO e RT, nos casos de comprovado histórico de conduta ou desempenho inadequados;

(2) Os elementos que podem levar à constatação de inadequação do designado englobam as situações, em que, nos últimos cinco anos, tenha sido aplicada:

(i) a uma organização certificada pela ANAC, medida de suspensão ou de restrição das operações por mais de 90 dias, ou de revogação, ou de cassação de certificados ou autorizações, em decorrência de constatação de irregularidade, em que o designado tenha comprovadamente responsabilidade direta pela causa da mesma, enquanto ocupante de posição administrativa requerida pela ANAC;

2.23. Como dito anteriormente, deve-se analisar, também, a eficácia de outras ações da pirâmide de *enforcement* e seu reflexo esperado no comportamento da empresa. Lamentavelmente, o que se verifica é a ineficácia de ações de *enforcement* para a melhoria dos processos da organização. Como exemplo, a empresa já teve, por um período em 2021, os serviços para a aeronave Robinson suspensos cautelarmente após constatações de auditoria (SEI 5695862), que retratavam não-conformidades muito semelhantes às constatadas no presente processo, com o uso de componentes não rastreáveis, não-conformidades graves nos registros de manutenção de aeronaves, entre outros. Adicionalmente, em 2018, as consequências da modificação não aprovada da pá do conjunto rotativo de aeronave R44 foram objeto de recomendação de segurança do CENIPA, após acidente aeronáutico fatal, *in verbis*:

A-015/CENIPA/2018 -02 Atuar junto à Fênix Recuperação e Manutenção de Aeronaves Ltda., afim de assegurar que aquela empresa **realize as inspeções das pás do rotor principal da aeronaves fabricadas pela ROBINSON HELICOPTER COMPANY, modelos R22, R44 e suas variações, em conformidade com o estabelecido nos Manuais de Manutenção desses projetos.**

2.24. Ante tais circunstâncias, considero que o interesse público, representado pela garantia da segurança da aviação civil em padrões aceitáveis, só estará preservado com a cassação do COM da atuada.

2.25. Por fim, cabe ressaltar que a ANAC tem envidado esforços na direção de uma regulação mais responsiva, que requer de seu regulado não apenas a capacidade técnica, mas, sobretudo, confiabilidade, pois esses pilares conferem segurança à concessão de certificados e autorizações para o exercício de atividades reguladas. A confiabilidade do regulado inclui aspectos que se denominam, em autoridades como o FAA, de "*Know your Customer*" (KYC), ou seja, de que a realização de serviços não pode ser subterfúgio para condicionar aeronaves para fins escusos, ou ignorar sua procedência e condição, conforme fartamente apontado nos autos pela fiscalização da ANAC.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO PELO PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO, REFORMANDO-SE A DECISÃO** em primeira instância (SEI 8212844), aplicando a penalidade de multa à empresa ASAS MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE AERONAVES M.T.A.V LTDA no valor de **R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)**, cumulada com sanção restritiva de direitos, na forma de **cassação do Certificado de Organização de Manutenção (COM) nº 0902-61/ANAC, emitido para a empresa ASAS MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE AERONAVES M.T.A.V. LTDA.**

3.2. Encaminhem-se os autos à ASJIN e à SPO para o adoção imediata das providências cabíveis, com atenção aos itens 2.21 e 2.22 do voto.

É como voto.

TIAGO SOUSA PEREIRA

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 31/03/2023, às 18:27, 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 **8343431** e o código CRC **6B4083BE**.

SEI nº 8343431