

PARECER N° 473/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00065.124453/2015-61
INTERESSADO: MASTER ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL LTDA - GO AIR

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA, nos termos da minuta anexa.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS										
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Data da Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem do Recurso
00065.124453/2015-61	659097177	001888/2015	10/12/2014	11/09/2015	18/11/2015	23/11/2015	10/02/2017	16/02/2017	R\$ 8.000,00 (oito mil reais)	23/02/2017

Infração: Explorar modalidade de serviço aéreo para o qual não esteja devidamente autorizado.

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "F", da Lei nº 7.565/1986.

Proponente: Samara Alecrim Sardinha - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto por MASTER ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL LTDA, em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O AI descreve que:

Durante inspeção realizada em 10/12/2014 na Escola Master de Aviação Civil, a equipe de fiscalização constatou que a escola iniciou, no ano de 2014, turma de Comissário de Voo (módulos teórico e prático) a qual tinha previsão de término após a validade de sua Autorização de Funcionamento, descumprimento assim o previsto pelo item 141.57(b) do RBHA 141.

2. HISTÓRICO

2.1. Tendo sido notificado do auto de infração em 18/11/2015, o autuado apresentou defesa em 23/11/2015.

2.2. Em 10/02/2017, após consideradas as alegações da defesa, foi emitida a Decisão Primeira Instância aplicando "multa no patamar mínimo no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), com espeque no Anexo II, da Resolução nº 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, considerado o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução, tendo em vista a existência de circunstâncias atenuantes...".

2.3. Devidamente notificado da DC1, o interessado interpôs recurso tempestivo, cujas razões serão resumidamente tratadas a seguir:

I - Afirma que encaminhou o pedido de renovação da sua homologação com 90 dias de antecedência do vencimento, mas que a ANAC levou mais do que oito meses para concluir o processo;

II - Reclama que durante esse período em que aguardava o pronunciamento da Agência não realizou nenhum curso, o que prejudicou seus negócios e a saúde financeira da empresa;

III - Solicita o cancelamento da multa, tendo em vista que a empresa sempre "trabalhar respeitando o que nos é imposto cumprindo nossos prazos e normas impostas", ou, alternativamente, que lhe seja concedido "maior abatimento possível no valor aplicado [da sanção]".

2.4. É o relato.

3. ANÁLISE

3.1. Ausência De Descrição Objetiva da Infração

3.2. Primeiramente cumpre destacar que a data do fato apontada no Auto de Infração não se refere à data real da ocorrência, haja vista que a infração imputada à escola de aviação civil foi "iniciar turma de Comissário de Voo (módulos teórico e prático) a qual tinha previsão de término após a validade de sua Autorização de Funcionamento". Desta forma, a data do fato é exatamente o dia de término da turma de Comissário de Voo, o qual ocorreu após o fim da validade da Autorização de Funcionamento da escola de aviação civil.

3.3. Isso dito, note que nem o auto de infração nem o relatório de fiscalização informam a data de início e de fim da turma do curso de Comissário de Voo que foi concluída em data posterior à data de término da Autorização de Funcionamento da MASTER ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL. A simples juntada na fl. 04 do processo da cópia da "Escala Prévia" com a discriminação da aulas referentes ao mês de dezembro de 2014 não possibilita a identificação da data de término do curso. Ademais, note que se

trata de uma escala prévia, ou seja, passível de alterações e na qual não consta a data de impressão (ou outro dado que permitisse verificar se ela estava válida naquele momento). No caso em tela, haveria o auto de infração ou o relatório de inspeção de ter informado as datas de início e término do curso.

3.4. Há, ainda, outra imprecisão identificada: não são informadas as turmas, ou turma, em que o requisito normativo foi desatendido. Isso fica patente quando, na Análise Primeira Instância - PAS 138 (0369320) - se conclui que "*fica caracterizada a infração ao requisito descrito no referido auto de infração, uma vez que a autuada não comprovou ter obtido autorização expressa da ANAC para continuidade das turmas 323 (MD-AA), 325 (Boeing), 322 (Jumbo), 326 (MD-11), 319 (Boeing) e 324 (MD-11) (fl. 04) com data de conclusão posterior ao seu vencimento*". Aqui surge uma informação ainda não mencionada no processo: a infração foi verificada nas turmas 323, 325, 322, 326, 319 e 324.

3.5. Assim, não fazer tal discriminação dificulta, e até cerceia, a defesa do autuado, eis que ele não pode apresentar os elementos específicos para afastar a imputação. A descrição do núcleo infracional e a subsunção do fato à norma deve ser clara e estar devidamente demonstrado e comprovado no instrumento que inaugura o processo administrativo que é o Auto de Infração, e a ausência da descrição objetiva da infração neste instrumento implica em ausência de um dos requisitos que o fundamentam, conforme disposto no art. 8º, II da Resolução ANAC nº 25/2008 e art. 6º, inciso IV da IN ANAC nº 08/2008, ambos em vigor à época dos fatos.

3.6. Ao processo administrativo se aplica o princípio da verdade material ou real. Isso ocorre principalmente pela aplicação inerente do princípio da indisponibilidade do interesse público ao processo administrativo e se torna de fundamental importância para o decisor do processo administrativo, que não deve se ater somente ao devido processo legal, ao contraditório e ampla defesa, mas a também à verdade real.

3.7. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. Ed. Malheiros (2004), grifos nossos:

"(...) é o princípio da verdade material que autoriza o administrador a perseguir a verdade real, ou seja, aquela que resulta efetivamente dos fatos que a constituíram." (...) "no processo administrativo, porém, o próprio administrador vai à busca de documentos, comparece a locais, inspeciona bens, colhe depoimentos e, a final, adota realmente todas as providências que possam conduzi-lo a uma conclusão baseada na verdade material ou real. É o exato sentido do princípio da verdade material".

3.8. Assim, com base na instrução do feito, não existem elementos suficientes que permitam concluir que a ocorrência constatada pela fiscalização e consubstanciada no AI nº 001888/2015 constitua infração, seja por ausência de subsunção dos fatos à norma, ausência de descrição objetiva da infração, ou mesmo ausência de documento ou informação essencial para a continuidade do processo.

3.9. **Anulação Dos Atos Administrativos**

3.10. Adstrita ao Princípio da Legalidade Constitucional, não pode a Administração tratar da anulação de atos oficiais se não na forma estabelecida pela Lei. 9.784/1999. A citada lei é cristalina em definir:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticadas, salvo comprovada má-fé.

§1. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§2. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

3.11. Depreende-se, ainda, da exegese integrativa dos artigos 53, 55 e 50, inc. VIII, da Lei 9.784/1999, que a anulação de um ato administrativo deve seguir de substancial fundamentação:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...) VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

3.12. Nota-se, portanto, que existe uma imposição ao administrador de se anular os atos eivados de ilegalidade. Pela exegese dos artigos 53, 54 e 55 acima, depreende-se que o vício dos atos que não implicarem prejuízo a terceiros ou lesão ao interesse público poderá ser saneado mediante convalidação. De se frisar, entretanto, que a convalidação somente é cabida quando evidente que não houve prejuízo a terceiros. Em digressão reserva, claramente se depreende a impossibilidade de convalidação quando terceiro for prejudicado pelo ato eivado por vício de legalidade. O STF, por meio da Súmula 473 dirimiu as características do tema:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

3.13. Neste contexto, é fácil a compreensão de que a anulação de um ato por parte da própria Administração Pública decorre do poder de autotutela administrativa. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade, de modo que, se o ato é ilegal, deve proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida. Conforme Hely Lopes Meirelles, o controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes, e que é normalmente exercido pelas autoridades superiores.

3.14. Resta portanto prejudicado o objeto, não sendo necessário a análise dos argumentos de mérito apresentados pelo autuado.

4. **CONCLUSÃO**

4.1. Pelo exposto, sugiro DAR PROVIMENTO ao recurso e ANULAR o Auto de Infração nº 001888/2015, CANCELANDO, assim, a sanção aplicada pela autoridade competente de primeira

instância administrativa que constituiu o crédito de multa nº 659097177, e devolvendo os autos com o teor da decisão à Fiscalização para verificação da eventual necessidade de lavratura de novo auto de infração, desde que respeitados os prazos previstos na Lei 9.873/99.

- 4.2. Submete-se ao crivo do decisor.
- 4.3. É o Parecer e Proposta de Decisão.

Samara Alecrim Sardinha

SIAPE 1649446

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 20/05/2019, às 09:30, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2919058** e o código CRC **F0E7D073**.

Referência: Processo nº 00065.124453/2015-61

SEI nº 2919058



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 580/2019

PROCESSO Nº 00065.124453/2015-61

INTERESSADO: MASTER ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL LTDA - GO AIR

1. Recurso recebido em seu efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.
2. Ressalto que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8/2008, a nova norma estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados nem a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.
3. De acordo com o Parecer 473 (2919058), ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.
4. Restou clara a ausência da descrição objetiva da infração no Auto de Infração nº 001888/2015, haja vista não constar nem no auto de infração nem no relatório de fiscalização a data de início e de fim da turma do curso de Comissário de Voo, supostamente concluído em data posterior à data de término da Autorização de Funcionamento da MASTER ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL. Tampouco são mencionadas as turmas, ou turma, nas quais o requisito normativo foi desatendido. Não fazer tal discriminação impossibilita conclusão inequívoca acerca da materialidade infracional, dado que para saber se um curso terminou em data posterior à autorização de funcionamento, **requer-se que existam as datas de seu início e fim do curso.**
5. A descrição do núcleo infracional e a subsunção do fato à norma deve ser clara e estar devidamente demonstrada ao longo do processo. A ausência da descrição objetiva da infração implica ausência de requisitos essencial ao feito, conforme disposto no art. 8º, II da Resolução ANAC nº 25/2008 e art. 6º, inciso IV da IN ANAC nº 08/2008, ambos em vigor à época dos fatos.
6. Nesse sentido, o art. 44 da Resolução nº 472/2018 dispõe que:

Art. 44. Do julgamento do recurso poderá resultar:

 - I - confirmação da sanção aplicada;
 - II - alteração da espécie de sanção aplicada ou do valor da multa;
 - III - declaração de nulidade ou reforma, total ou parcial da decisão de primeira instância; ou
 - IV - declaração de nulidade do auto de infração, com anulação de todos os atos subsequentes e comunicação do teor da decisão à fiscalização para apurar a necessidade de eventual lavratura de novo auto de infração, desde que respeitados os prazos previstos na Lei 9.873, de 1999.** (Grifou-se)
7. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art. 42, incisos, da Resolução ANAC nº 472, de 2018 e competências dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, tratando-se de ser matéria de saneamento da dosimetria aplicada em primeira instância, **DECIDO:**

I - **DAR PROVIMENTO** ao recurso e **ANULAR o Auto de Infração nº 001888/2015, CANCELANDO**, assim, a sanção aplicada pela autoridade competente de primeira instância administrativa que constituiu o **crédito de multa nº 659097177, arquivando-se o presente feito nos termos;**

II - **ENCAMINHAR** cópia do feito para a ACPI/SPO, para ciência da presente decisão e avaliação da incidência do inciso IV art. 44 da citada Res. 472/2018.

À Secretária.

Publique-se.

Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente Turma Recursal – BSB
Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 20/05/2019, às 14:37, 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 <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2921607** e o código CRC **7B52B68B**.

Referência: Processo nº 00065.124453/2015-61

SEI nº 2921607