

PARECER Nº 527/2019/JULG ASJIN/ASJIN
 PROCESSO Nº 00065.135003/2013-31
 INTERESSADO: AMAZONAVES TÁXI AÉREO LTDA, COORDENAÇÃO DE CONTROLE E PROCESSAMENTO DE IRREGULARIDADES

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	Lavratura do AI	Ciência do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Ciência da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem/Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00065.135003/2013-31	657583168	10931/2013/SSO	06/07/2013	30/08/2013	08/11/2013	10/08/2016	06/10/2016	R\$ 7.000,00	Ausente	22/08/2017

Enquadramento: Artigo 302, inciso III, alínea "c" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) e/ítem 11.9.5(c)(7), do RBAC 119.

Infração: Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves - Realizar propaganda de execução de operação para qual não está autorizada.

PropONENTE: Rodrigo Camargo Cassimiro – SIAPE 1624880 – Portaria ANAC nº 845, de 13/03/2017.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

2. Os autos evidenciam - RELATÓRIO DE VIGILÂNCIA DA SEGURANÇA OPERACIONAL OPERAÇÕES 135 - AUDITORIA ESPECIAL OPERADOR AÉREO NACIONAL RBAC 135 - Nº 15430/2013 de 09/07/2013 (DOC SEI 0889467) que:

A equipe de inspetores da Gerência de Vigilância de Operações do Rio de Janeiro-RJ realizou a Atividade de apuração de Operação Irregular da Empresa Amazonaves entre os dias de 05 a 11/07/2013. As atividades na empresa foram acompanhadas pela assistente de operações Jorinete Carvalho e a sua auxiliar Gabriela na sala de operações e na Coordenação de voo pelo Coordenador Santiago, na recepção foi solicitada a funcionária Marluce a cópia da programação das rotas regulares de passageiros da empresa com a presença da assistente de operações Jorinete.

(...)

El Foram constatados pela equipe de inspetores fortes indícios da prática de ligação sistemática pela empresa, operação para a qual a Amazonaves não possui autorização.

A empresa faz vários voos diários estipulados em Rotas (numeradas), conforme publicidade encontrada na recepção da empresa na mesa de atendimento da funcionária Marluce, para os aeródromos de Coari, Tefé, Carauari, Itamarati, Eirunepe, Jurua e Santo Antônio do Itá.

A Amazonaves possui uma recepção no Aeródromo de Flores, em seu Hangar, onde é realizada venda de passagens para essas localidades, conforme observado por essa equipe de Inspetores.

A empresa dispõe de três mesas com funcionárias que trabalham na referida recepção, dando atendimento aos voos que a empresa realiza, foram encontrados documentos que reforçam as suspeitas da prática de ligação sistemática.

3. Anexaram-se a cópia do panfleto encontrado na recepção da Interessada que fazia publicidade da venda de passagens para rotas às quais não estava autorizada a operar, uma vez que os aeródromos de Itamarati e Jurua não eram homologados e as cópias das tabelas das rotas, contendo, datas, horários e aeronaves utilizadas, além das regras de passagem, de bagagem e de remarcação e reembolso opostas aos passageiros. (DOC SEI 2166537 - fls. 14/15):

a. Publicidade encontrada na recepção da Interessada - em que consta a oferta de passagem para destinos aos quais não estava autorizada a operar, uma vez que os aeródromos de Itamarati e Jurua não eram homologados. (DOC SEI 2166537 - fls. 14)



b. Tabelas das rotas dos voos oferecidos aos passageiros para destinos aos quais não estava autorizada a operar, uma vez que os aeródromos de Itamarati e Jurua não eram homologados. (DOC SEI 2166537 - fls. 15)

RECEPÇÃO 1

ROTA 01
SEGUNDA / SEXTA

	Chegada	Saída	T. V6o	T. Solo	Distância
Manaus	05:20	01:25			365
Coari	06:45	07:00	00:15		196
Tefé	07:45	08:15	01:05	00:30	292
Carauari	09:20	09:35	00:55	00:15	227
Jumarati	10:30	10:45	00:45	00:15	186
Eirunepé	11:30	11:45	00:45	00:15	186
Jamarati	12:30	12:45	00:55	00:15	227
Carauari	13:40	14:00	01:05	00:20	292
Tefé	15:05	15:35	00:45	00:30	196
Coari	16:20	16:35	01:25	00:15	365
Manaus	18:00		09:50		2532

OBS. Rota operada com aeronave CARAVAN

ROTA 02
TERÇA / QUINTA

	Chegada	Saída	T. V6o	T. Solo	Distância
Manaus		06:00	01:25		365
Coari	07:25	07:40	00:45	00:15	196
Tefé	08:25	08:55	00:35	00:30	149
Jurua	09:30	09:50	00:50	00:20	212
Sr Ant. Içá	10:40	12:45	00:50	02:05	212
Jurua	13:35	13:55	00:35	00:20	149
Tefé	14:15	15:00	00:45	00:30	196
Coari	15:45	16:00	01:25	00:15	365
Manaus	17:25		07:10		1844

OBS. Rota operada com aeronave CARAVAN

ROTA 03
QUARTA

	Chegada	Saída	T. V6o	T. Solo	Distância
Manaus	06:00	01:25			365
Coari	07:25	07:40	00:45	00:15	196
Tefé	08:25	08:55	01:05	00:30	292
Carauari	10:00	10:15	00:55	00:15	227
Jamarati	11:10	12:15	00:55	01:05	227
Carauari	13:10	13:25	01:05	00:15	292
Tefé	14:30	15:00	00:45	00:30	196
Coari	15:45	16:00	01:25	00:15	365
Manaus	17:25		08:20		2160

OBS. Rota operada com aeronave CARAVAN

CSO PRI
SEGUNDA / TERÇA / QUARTA / QUINTA / SEXTA

	Chegada	Saída	T. V6o	T. Solo	Distância
Manaus		06:00	00:45		174
Itacotiara	06:45	06:55	00:25	00:10	89
Maús	07:20	07:30	00:30	00:10	129
Parintins	08:00	15:00	00:30	07:00	129
Maús	15:30	15:40	00:25	00:10	89
Itacotiara	16:05	16:15	00:45	00:10	174
Manaus	17:00		03:20		784

OBS. Rota de Segunda à Sexta, operada com aeronave SENECA

Alçada Nacional de análise Civil - ANAC
CONFERE COM ORIGINAL
17/04/13
1166
Manaus - Manaus
CÓPIA FORNECIDA PELA ANAC ONAVES

c. Verso da página contendo as Tabelas das rotas dos voos oferecidos aos passageiros para destinos aos quais não estava autorizada a operar e regras de passagem, bagagem e de remarcação e reembolso opostas aos passageiros. (DOC SEI 2166537 - fls. 15)

ECT PRI
SEGUNDA / QUARTA / SEXTA

	Chegada	Saída	T. V6o	T. Solo	Distância
Manaus		07:00	01:30		359
Parintins	08:30	08:45	00:30	00:15	129
Maús	09:15	09:30	01:00	00:15	258
Manaus	10:30		03:00		746

OBS. Rota operada com aeronave CARAVAN

Regras de Passagem

Criança de Colo: (de 0 a 1 ano e 11 meses) 80% de desconto sobre o valor da tarifa.

Criança: (de 2 anos e 11 meses) 25% de desconto sobre o valor da tarifa.

Regra de Bagagem

OBS: Passageiro(s) deverá comparecer com 01:00hr de antecedência no aeroporto.

10(KG) BAGAGEM + 05(KG) Bagagem de Mão.

Ultrapassando pagará excesso na hora R\$ 10,00 (Dez Reais) por kilo.

A passagem é intransferível, e tem a validade de 01 (um) ano, a partir da compra.

Regras de Remarcação e Reembolso.

*Remarcação de trechos / datas e horários (antes da decolagem), gera uma taxa no valor de R\$ 60,00 (Sessenta Reais).

*Remarcação de trechos / datas e horários (após a decolagem), gera uma taxa no valor de R\$ 100,00 (Cem Reais).

*Reembolso da passagem (antes da decolagem), ficará retido 35% da tarifa, exceto a remarcação

*Reembolso da passagem (após a decolagem), ficará retido 45% da tarifa, exceto a remarcação.

CSO BVI
SEGUNDA / TERÇA / QUARTA / QUINTA / SEXTA

	Chegada	Saída	T. V6o	T. Solo	Distância
Manaus		05:30	02:30		658
Boa Vista	08:00	16:30	02:30	08:30	658
Manaus	19:00		05:00		1316

OBS. Durante o período do Horário de Verão os horários desta rota serão antecipado em 01:00.
Rota operada com aeronave SENECA

4. Ato contínuo, lavrou-se o auto de infração (DOC SEI 2166537 fls. 01), descrevendo-se o fato assim: "Durante inspeção por demanda em base principal realizada na sede operacional da empresa Amazonas Taxi Aéreo Ltda., no Aeródromo de Flores, em Manaus - AM no dia 06 de julho de 2013, foi constatado que a empresa utiliza-se da divulgação, através de panfleto, para oferecer serviço de operação de voo para destinos os quais não possui autorização, tendo em vista, que tais localidades não são registradas ou homologadas (Jamarati e Jurua) como aeródromos. Tal prática, de propagação para operação não autorizada, infringe o RBAC 119 em sua seção 5, alínea "c"(7)".

5. Por oportuno, destaca-se que o presente modelo de análise tem respaldo no art. 50, §2º, da Lei 9.784/1999.

HISTÓRICO

6. Respaldo pelo art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 aproveita-se como parte integrante desta análise relato constante da decisão de primeira instância constante dos autos.

7. Em Defesa Prévia (DOC SEI 2166670 - fls. 23/27), o interessado alega:

(...)

...o atuar da Administração Pública é permeado por princípios e valores instituídos, que devem ser observados quando da prática de seus atos, principalmente em se tratando de matéria de Ordem pública, situação e estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas principais atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, ou ainda, do ponto de vista formal, conjunto de valores, princípios e normas que se pretende sejam observados em uma sociedade.

(...)

que a Administração imputou ao Administrado fato atípico de acordo com a norma objetivamente descrita no CBA, ao descrever na campo "OCORRÊNCIA" e "HISTÓRICO":

OCORRÊNCIA: "Realizar propaganda de execução de operação em desacordo com o RBAC 135"

HISTÓRICO: "(...) foi constatado que a empresa utiliza-se da divulgação, através de panfleto, para oferecer serviço de operação de voo para destinos os quais não possui autorização (...)"

INEXISTE, PORTANTO, CORRELAÇÃO ENTRE A NORMA OBJETIVAMENTE DESCRITA E A CONDUTA SUPOSTAMENTE PRATICADA.

(...)

...que os agentes da Administração, no bojo do Auto de Infração e na fundamentação jurídica constante das suas razões de Decisão, estabeleceram que a Empresa descumprira o estabelecido no CBA, capitulando e tipificando a conduta no art. 302, III, "b" do referido diploma legal, abaixo reproduzido, com grifos meus, em total afronta ao próprio princípio da legalidade em sentido estrito.

(...)

...a Empresa autuada (operadora de aeronaves), foi tipificada pelo agente da Administração como sendo autorizadária e não concessionária ou permissionária do serviço público, à luz dos Artigos 180 e 182 do CBA, ou seja, figuras jurídicas distintas, de acordo com a doutrina e jurisprudência pátria.

(...)

8. A Decisão de Primeira Instância (DCI), vide DOC SEI 0034673 - fls. 31/39, após

cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que os da autuada não evidenciaram elementos probatórios capazes de ilidir a aplicação de penalidade e condenou-a à sanção de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), patamar médio, sem a incidência de circunstâncias atenuantes e agravantes. Especificou ainda:

a) que a infração foi capitulada no artigo 302, inciso III, alínea "e" do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBAer, nestes termos:

Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:
(...)
III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:
(...)
e) não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;
O item 119.5(c)(7), do RBAC 119, que dispõe:
119.5 Certificações, Autorizações e Proibições
(c) Proibições
(...)
(7) Ninguém pode fazer propaganda ou oferecer-se para executar uma operação sujeita a este regulamento, a menos que esteja autorizado pela ANAC a conduzir tal operação.

b) que a descrição da infração contida no AI em análise é clara e precisa;
c) que a alegação de que a Interessada tratar-se-ia de autorizatória e não concessionária ou permissionária já foi exaustivamente refutada nas decisões da ANAC, além do artigo 180 o CBAer dispor expressamente sobre autorização;
d) que, assim, não se encontra desrespeito algum ao princípio da legalidade; que o fiscal tem, no exercício de suas atribuições, fé pública, logo, caberia ao Autuado desconstituir essa presunção, mas não o fez.

9. O interessado foi devidamente notificado da decisão condenatória, interpondo RECURSO ADMINISTRATIVO (DOC SEI 0108846) em que reitera as alegações apresentadas em sede de defesa prévia, acrescendo que:

I - o auto baseia-se na presunção do agente fiscalizador. Não foi descrita ou constatada ação da empresa no sentido de divulgar tais serviços;
II - os "panfletos" foram confeccionados equivocadamente, não tendo sido utilizados em momento algum pela empresa como propaganda;
III - sendo fato negativo, a empresa sequer tem condições de provar que não o fez. De outro lado, o fiscal não deixou claro que a empresa o fez;
IV - a atitude "constatada" pelo fiscal sequer pode ser entendida como propaganda, uma vez que os panfletos — reforça-se — equivocadamente impressos não se incluem como "veículos de grande penetração";
V - o AI seria nulo por não conter a assinatura da autuada.

10. É o relato.

PRELIMINARES

11. Primeiramente, salienta-se que não se encontram no presente processo vícios insanáveis. Ao interessado garantiu-se o direito de manifestação nos autos, podendo, inclusive, produzir provas. Observa-se que assim o fez, uma vez que apresentou diversas peças em sua defesa, sendo-lhe facultado apresentar provas à qualquer momento.

12. Assim, tem-se que em momento algum houve prejuízo ao exercício de defesa do Interessado ou à Administração. O AI, lavrado em 30/08/2013, traz expressamente que: **"Durante inspeção por demanda em base principal realizada na sede operacional da empresa Amazonas Táxi Aéreo Ltda., no Aeródromo de Flores, em Manaus - AM no dia 06 de julho de 2013, foi constatado que a empresa utiliza-se da divulgação, através de panfleto, para oferecer serviço de operação de voo para destinos os quais não possui autorização, tendo em vista, que tais localidades não são registradas ou homologadas (Iamarati e Jurúá) como aeródromos. Tal prática, de propaganda para operação não autorizada, infringe o RBAC 119 em sua seção 5; alínea "e"(7)".** Desse modo, está clara a transgressão.

13. Note-se que o Auto de Infração é o ato que dá início ao processo administrativo sancionador, conforme prescreve a Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer): "Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providências administrativas cabíveis."

14. Com base, nesse dispositivo, resta claro que verificada a infração, deve-se lavrar o respectivo AI, exatamente como verifica-se no presente caso.

15. Por sua vez, a Resolução ANAC nº 25 de 25 de Abril de 2008, complementa: "Art. 4º O processo administrativo terá início com a lavratura do Auto de Infração – AI."

16. O auto de infração como principal documento de um processo administrativo traz embutido em si dois dispositivos primordiais para sua validade, que são a descrição do fato e seu enquadramento legal. Eles são os elementos necessários para que se informe, precisamente, o tipo infracional, permitindo, exercício da ampla defesa e do contraditório.

17. A descrição objetiva do fato, conforme ocorreu, é suficiente para a construção da defesa, conforme jurisprudência dos tribunais superiores pátrios do STF e STJ:

- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012; "Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490. (grifamos)

(...)

- Excerto de julgado do STJ: "O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquirir de nulidade o processo. Precedentes: (MS 14.045/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 29.4.2010; MS 10.123/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 22.2.2010; MS 12.386/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, DJ 24.9.2007, p. 244" (STJ, MS 12.677/DF, 1ª Turma, DJe 20/04/2012). (grifamos)

18. No presente caso, os fatos estão corretos e precisamente descritos, com todos os elementos necessários para a perfeita tipificação da infração. Ainda, a norma transgredida também se encontra claramente indicada, não havendo que se falar em embaraços ao exercício da ampla defesa e do contraditório. Desse modo encontra-se perfeitamente configurada a motivação do ato, uma vez que como afirma Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 152.): "denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato".

19. Saliente-se, novamente, que o interessado teve acesso anteriormente ao auto de infração, contendo de todos os dados necessários para o exercício pleno da ampla defesa e do contraditório. Ademais, foi devidamente notificado do decisão de primeira instância – que, correta e devidamente motivada, determinou a aplicação de sanção -, e, desde a notificação do auto de infração, teve a sua disposição os autos do processo, inclusive, para tirar cópias. Mais ainda, vê-se nas suas manifestações, que defendeu-se precisamente dos fatos imputados.

20. A recorrente alega, ainda, que a Administração tinha a obrigação de lavrar o auto de infração imediatamente e obter a assinatura do suposto infrator sob pena de violação ao direito ao contraditório e à ampla defesa. Sobre esse assunto tecemos as seguintes considerações.

21. Da simples leitura do art. 24 da Lei 9.784/99 fica claro, de pronto, a ressalva de sua aplicação:

Art. 24. Inexistindo disposição específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias, salvo motivo de força maior.

Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo pode ser dilatado até o dobro mediante comprovada justificativa. (Grifou-se)

22. Nesse sentido a Lei 7.565/86, assim como a Resolução ANAC nº 25/2008, dispõem sobre a instauração do processo administrativo sancionador no âmbito de competência da ANAC, o qual é iniciado por meio do Auto de Infração - AI.

CBA

Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência da infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 5º. O AI será lavrado quando for constatada a prática da infração à Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil, sendo obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º desta Resolução.

23. Observe-se nesse âmbito que o AI deve ser lavrado quando for constatada a infração e cuja apuração deve seguir os prazos determinados pela Lei 9.873/1999:

Lei 9.873/99

Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Portanto, nota-se que não há previsão legal de obrigatoriedade de lavratura do AI no local da infração, tampouco a sua notificação imediata. Tal ausência de previsão legal sustenta-se uma vez que a fiscalização é ato inquisitório, sendo anterior a instauração processual, por isso, não se

faz necessária a notificação nem a participação da interessada nessa fase. Apenas com a instauração processual, por meio do AI, torna-se obrigatória a notificação dos atos à Interessada, oportunizando-se-lhe a manifestação nos autos para contraditar e utilizar-se de todos os meios de defesa legalmente permitidos. Dessa forma, a ampla defesa e o contraditório não foram afetados, já que a lavratura do AI e sua notificação se deram dentro do prazo legal.

24. No que diz respeito à inexistência de assinatura do autuado no AI, importante registrar que sua ausência não condiciona a eficácia do ato administrativo, conforme se depreende do §1º do art 6º da IN nº 08/2008, *in verbis*:

Art. 6º O ato de infração conterá os seguintes elementos:
I - numeração seqüencial e indicação do órgão emissor;
II - identificação e endereço do autuado;
III - local, data e hora da lavratura;
IV - descrição objetiva do fato ou do ato constitutivo da infração, incluindo data, local e hora da ocorrência, número do vóo e identidade do passageiro, quando for o caso;
V - indicação da disposição legal ou da legislação complementar infringida;
VI - indicação do prazo e local para apresentação de defesa;
VII - assinatura do autuado, seu representante legal ou preposto;
VIII - identificação do autuante, com o cargo, número de matrícula e assinatura.
§ 1º O ato de infração não terá sua eficácia condicionada à assinatura do autuado ou de testemunhas.

25. Assim, entendo que foram preservados a ampla defesa e contraditório inerentes à Interessada.

26. Quanto ao argumento de que apesar de a Administração ter presunção de legitimidade o ordenamento jurídico brasileiro não admite a continuação de sanção por mera presunção da infração, informo que a autuação é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e certeza e cabe ao interessado a demonstração dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

27. Como sabido, a presunção é relativa e pode ser desconstituída mediante demonstração cabal nos autos do processo específico de que a aferição do poder público não condiz com a realidade, o que não foi feito pela interessada.

28. No que tange à alegação de que o Auto de Infração encontra-se evadido de vícios formais, vejamos o que dispõe o art. 8º da Res. ANAC 25/2008:

Art. 8º O AI deve conter os seguintes requisitos:
I - identificação do autuado;
II - descrição objetiva da infração;
III - disposição legal ou normativa infringida;
IV - indicação do prazo de vinte dias para a apresentação de defesa;
V - assinatura do autuante e indicação de seu cargo ou função;
VI - local, data e hora.

29. Observa-se que todos os requisitos foram cumpridos, haja vista que o autuado foi identificado, a infração foi descrita de forma objetiva, demonstrou-se o normativo infringido, indicou-se o prazo para defesa, autuante identificado e assinado, inclusive com aposição de carimbo demonstrando o cargo, local, data e hora tanto da autuação quanto da data da prática da infração.

30. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise e o exposto acima, acuso regularidade processual no presente feito. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

31. **Da materialidade infracional** - A peça da DCI, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada à interessada pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base na documentação probatória constante dos autos do processo, a inobservância pelo interessado, ao disposto na alínea "e", inciso III, do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c o item 11.9.5(c)(7), do RBAC 119.

32. Destarte, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, este relator ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto.

33. **Das razões recursais** - A Recorrente não trouxe em recurso, nenhuma prova em contrário ao que foi apurado pela Fiscalização.

34. Não havendo prova em contrário, deve-se prevalecer aquilo que foi apurado pela Fiscalização. A autuação do Inspetor de Aviação Civil - INSPAC é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e cabe ao interessado a demonstração dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e o do disposto do art. 37 desta lei.

35. A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que todos os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e de veracidade, por serem dotados da chamada fé pública. "Trata-se de presunção relativa (*juris tantum*), que, como tal, admite prova em contrário. O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

36. Pode-se dizer, portanto, que os atos emanados do Estado, independente de qual seja sua natureza - presumem-se verdadeiros até prova em contrário. A própria Constituição do Brasil estabelece que declarações e informações da Administração gozam de fé pública:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
(...)

II - recusar fé aos documentos públicos;

37. Se não se pode recusar a fé dos documentos públicos, é lógica a interpretação de que isso implica que os documentos (e atos) da Administração reputam-se (presumem-se) válidos. E mais, reputam-se válidos porque os atos administrativos se postam vinculados ao princípio da estrita legalidade, cujo efeito óbvio é que a Administração e seus agentes não podem atuar senão dentro dos limites legalmente postos, diferente dos entes privados, que podem atuar livremente contanto que não firam os limites legais.

38. Ademais, o próprio interessado não questiona a ausência de preenchimento dos apontados campos do citado diário de bordo. Mais do que isso, vê-se que ausência de preenchimento importou o erro quanto as horas disponíveis até a manutenção.

39. Acrescente-se que a conduta praticada pelo autuado enquadra-se como erro de fato e de direito, vez que inobservam norma cogente e de aplicação *erga omnes* regularmente expedida pela ANAC.

40. Saliente-se que o cumprimento de norma *erga omnes* vigente é objetivo, sem distinção de elemento volitivo, a não ser que expressamente consignado pela norma regulamentar. Como os normativos em comento não fazem expressamente esta distinção, não há que falar em exigência de voluntariedade para incursão na infração.

41. Este entendimento é corroborado por Hely Lopes Meirelles, que destaca que a multa administrativa, diferente das sanções penais, é de natureza objetiva, isto é, prescinde da caracterização da culpa ou do dolo do infrator para ser devida, uma vez que decorre do exposto descumprimento de conduta desejável imposta pelo Estado, decorrente precipuamente da supremacia do interesse público. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.)

42. Desse modo, resta claro que, no presente caso, como estabelecido por norma cogente oponível a todos os abrangidos em seu espectro, de caráter vinculativo, não há margem para exceções quanto ao seu cumprimento no que tange a ausência do elemento volitivo.

43. Ainda, faz-se importante destacar o ensino de Celso Antônio Bandeira de Mello de que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 24ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879).

44. Daí a compreensão de que no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso. Esta finalidade, por sua vez, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008.

45. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção. Se houve aplicação de sanção, os anexos da Resolução 25/2008 estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora - e, no caso, efetivamente não houve extrapolção. Pelo contrário, aplicou-se inclusive o valor médio. Pelo fato de isto restar bem configurado nos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter superlêneo normativo (Anexo da Resolução ANAC 25/2008), não prosperam quaisquer alegações quanto à aplicação da sanção de multa e ao seu valor.

46. Quanto ao argumento de prova negativa, também chamada prova diabólica, diz respeito à extrema dificuldade ou impossibilidade de se provar fato negativo, ou seja, nenhum meio de prova possível é capaz de permitir tal demonstração. Ocorre nos casos em que se tem que provar algo que não aconteceu. Baseia-se nos ensinamentos do direito canônico de que somente o diabo poderia provar um fato negativo.

47. Por fundamento, cabe citar o Novo Código de Processo Civil, que acrescentou nova regra,

a qual trata que a distribuição do ônus deixa de ser estática, na medida em que o § 1º do artigo 373, abre a possibilidade de aplicação da Teoria da Distribuição Dinâmica do Ônus da Prova. Esta, por sua vez, ensina que o ônus da prova é distribuído para quem puder suportá-lo. Desde que de forma justificada, cabe ao Juiz redistribuir o ônus da prova entre os integrantes da relação processual, caso entenda excessiva dificuldade para determinada parte, que possua o encargo de produzir a prova e de outro lado verifique maior facilidade da parte adversa em fazê-la.

48. A esse respeito, temos que no Direito Administrativo a teoria da prova negativa, por ora, em pouco ou nada afeta. Isso porque o CPC deve ser aplicado apenas de forma subsidiária à Lei 9.784/1999 e apenas nos casos em que esta for silente. Assim, no caso específico da produção de provas, estando a Administração adstrita ao princípio da legalidade e obrigada a aplicar o art. 36, aliando-se isto com o conceito de presunção de veracidade dos atos administrativos decorrente do art. 19 da Constituição Federal, reputa-se ainda como válida a inversão do *onus probandi* nestes casos, conforme bem assentado na doutrina administrativa.

49. Ainda assim, o interessado-regulado não resta desguarnecido e não há que se falar em nulidade do processo ou cerceamento do direito de defesa. Como sabido, a presunção é relativa e pode ser desconstituída mediante demonstração cabal nos autos do processo específico de que a aferição do poder público não coincide com a realidade; A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e, de veracidade, por serem dotados da chamada presunção de veracidade. "Trata-se de presunção relativa (*juris tantum*) que, como tal, admite prova em contrário. O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova". (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

50. Portanto, com respaldo na doutrina administrativa, princípios da legalidade de supedâneo constitucional e vinculação ao art. 36 da Lei de Processo Administrativo, conclui-se que opera ainda a inversão do ônus da prova nos casos revestidos de presunção de legalidade decorrentes do *modus fiscalizatório* da ANAC. Incontestável, pela sistemática do ordenamento administrativo, que se requer demonstração para desconstituição da presunção, não havendo que se falar em nulidade por impossibilidade de produção de prova negativa.

51. Ademais, destaque-se a presença de farta documentação probatória acostada pela fiscalização aos autos, que demonstram cabalmente a materialidade infracional. **Como se vê no item 3 acima**, havia na recepção da empresa no aeródromo:

I - (quadro a) - panfletos ofertando voos para as localidades, **Itamarati e Juruá**, que não possuíam aeródromos homologados, não podendo, assim, haver voos para aquelas localidades, importando, obrigatoriamente, a ausência de autorização para essas operações, com a consequente vedação à propagação ou oferecimento para executá-las (essas operações), conforme RBAC 119.5, (c), (7);

II - (quadro b) - junto aos panfletos, tabelas contendo as rotas operadas pela empresa, constando da Rota 1 e da Rota 3 a localidade de Itamarati e, da Rota 2, a localidade de Juruá; e

III - (quadro c) - seguindo-se às tabelas, informações destinadas aos passageiros acerca das regras de passagens, bagagens e remarcação e reembolso.

52. Note-se que constam também as escalas de pilotos responsáveis por cada rota (fls. 16/17). Portanto, vê-se que não prospera a alegação de equívoco na presença das localidades não autorizadas nos panfletos.

53. Por fim, a alegação calcada na definição técnica de propaganda não faz sentido, já que, além da norma trazer também como núcleo do tipo *oferecer-se para executar*, já está consolidado no meio jurídico e na sociedade a intercambialidade entre propaganda e publicidade. Assim faz o Código de Defesa do Consumidor e o STJ, destacando-se manifestações deste abaixo:

RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO MORAL - "CARTÃO MEGABÔNUS", INEXISTÊNCIA DE CRÉDITO, SERVIÇO DEFEITUOSO QUE NÃO ENSEJA DANO MORAL.

1. Segundo as premissas fáticas dos autos, houve má prestação de serviço ao consumidor, porquanto lhe foi enviado uma espécie de cartão pré-pago ("cartão megabônus"), com informações e propaganda que induziam a supor que se tratava de cartão de crédito.

2. Contudo, tal defeito não se afigura capaz de, por si só, ensejar reparação por dano moral, pois, muito embora possa causar incômodo à parte contratante, não repercutiu de forma significativa na esfera subjetiva do consumidor.

3. Por outro lado, também a tentativa de utilização do cartão como modalidade "a crédito", não acarreta, em regra, vulneração à dignidade do consumidor, configurando mero dissabor a que se sujeita qualquer pessoa detentora de genuíno cartão de crédito. Precedentes.

4. Recurso especial não provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.151.688 - RJ (2009/0150330-0)

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO DO CONSUMIDOR - ANÚNCIO DE VEÍCULO - VALOR DO FRETE - INFORMAÇÃO NO RODAPÉ - LETRAS MIÚDAS - REEXAME DE PROVA - ÔBICE DA SÚMULA 7/STJ - PROPAGANDA ENGANOSA - NÃO-CARACTERIZAÇÃO.

1. Inviável a verificação do tamanho dos caracteres utilizados no anúncio publicitário, em razão do óbice da Súmula 7/STJ.

2. Anúncio publicitário que informa a não-inclusão do valor do frete no preço ofertado e, ao mesmo tempo, não especifica o seu valor correspondente, por si só, não configura publicidade enganosa ou abusiva, ainda que essa informação conste no rodapé do anúncio veiculado em jornal.

REsp nº 1057828 / SP (2008/0104560-2)

54. **Ante o exposto, tem-se que as razões dos recursos não lograram êxito em afastar a prática infracional objeto do presente feito e atribuída à interessada, restando esta configurada nos termos aferidos pela fiscalização.**

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

55. A Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/08, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes

56. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 ("o reconhecimento da prática da infração") entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência.

57. Da mesma forma, entende-se que a Interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

58. Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso III ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado nas datas dispostas no quadro em epígrafe – que são as datas das infrações ora analisadas.

59. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ficou demonstrado que há penalidade (SEI 2166670 - fls. 29) anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, *verbi gratia* os créditos de multa SIGEC 653783169 e 653784167:



Superintendência de Administração e Finanças - SAF
Gerência Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade - GPOF

Impresso por: ANAC\eticia.barbosa

Data/Hora: 25-05-2016 15:37:32

Dados da consulta Consulta

Extrato de Lançamentos

Nome da Entidade: **AMAZONAVES TAXI AEREO LTDA**

Nº ANAC: 30000012122

CNPJ/CPF: 03090756000167

CADIN: Não

Div. Ativa: Não - E

Tipo Usuário: Integral

UF: AM

Recalta	Nº Processo	Processo SIGAD	Data Vencimento	Data Infração	Valor Original	Data do Pagamento	Valor Pago	Valor Utilizado	Chave	Situação	Valor Débito (R\$)
2081	614253072		18/06/2007		R\$ 3.333,00	29/07/2010	4.454,39	4.454,39	PTEUS	PG	0,00
2081	614292073		18/06/2007		R\$ 833,00	23/07/2010	1.113,27	1.113,27	PTWIG	PG	0,00
2081	631422128		16/03/2012	16/09/2009	R\$ 2.400,00	15/03/2012	2.400,00	2.400,00		PG	0,00
2081	631423126		16/03/2012	14/09/2009	R\$ 2.400,00	15/03/2012	2.400,00	2.400,00		PG	0,00
2081	631424124		16/03/2012	18/09/2009	R\$ 2.400,00	15/03/2012	2.400,00	2.400,00		PG	0,00
2081	652724168	00065091456201268	11/03/2016	20/05/2011	R\$ 7.000,00	11/03/2016	7.000,00	7.000,00		PG	0,00
2081	653323160	00065039950201483	21/04/2016	16/08/2012	R\$ 3.500,00		0,00	0,00		DC1	3.927,70
2081	653324168	00065039959201494	21/04/2016	16/08/2012	R\$ 3.500,00		0,00	0,00		DC1	3.927,70
2081	653783169	00065039932201400	20/05/2016	17/08/2012	R\$ 3.500,00	17/05/2016	3.500,00	3.500,00		PG	0,00
2081	653784167	00065039930201411	20/05/2016	17/08/2012	R\$ 3.500,00	17/05/2016	3.500,00	3.500,00		PG	0,00
Total devido em 25-05-2016 (em reais):											23.288,57

Legenda do Campo Situação

- DC1 - Decidido em 1ª instância mas ainda aguardando ciência
- PU1 - Punido 1ª instância
- RE2 - Recurso de 2ª Instância
- ITD - Recurso em 2ª instância intempestivo, mas ainda aguardando ciência do infrator
- DC2 - Decidido em 2ª instância mas aguardando ciência
- DG2 - Deliberações por iniciativa da 2ª instância
- CAN - Cancelado
- PU2 - Punido 2ª instância
- PU3 - Punido 3ª instância
- IT3 - Punido pq recurso em 3ª instância foi intempestivo
- RAN - Processo em revisão por iniciativa da ANAC
- CD - CADIN
- EF - EXECUÇÃO FISCAL
- PP - PARCELADO PELA PROCURADORIA
- GPE - GARANTIA DA EXECUÇÃO POR PENHORA REGULAR E SUFICIENTE
- SDE - SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE POR DEPÓSITO JUDICIAL

60. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

61. Dada a ausência de circunstância atenuantes e de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor médio previsto, à época do fato, para a hipótese em tela - COD. NON, letra "e", da Tabela de Infrações III - Infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos- P. Jurídica - do Anexo II, da Resolução nº. 25/2008, e alterações posteriores.

62. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado neste arrazoado, entendo que cabe a **MANUTENÇÃO**, do valor da multa no patamar médio, R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

CONCLUSÃO

63. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de Amazonas Taxi Aéreo Ltda, conforme individualização no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00065.135003/2013-31	657583168	10931/2013/SSO	06/07/2013	Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves - Realizar propaganda de execução de operação para qual não está autorizada.	Artigo 302, inciso III, alínea "c" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) e/c o item 11.9.5(c)(7), do RBAC 119.	RS 7.000,00 (sete mil reais)

64. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

65. **Submete-se ao crivo do decisor.**

Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 08/05/2019, às 19:50, 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 2977184 e o código CRC DB0BFC29.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 664/2019

PROCESSO Nº 00065.135003/2013-31

INTERESSADO: Amazonaves Táxi Aéreo Ltda, Coordenação de Controle e Processamento de Irregularidades

1. Recurso conhecido e recebido em seu efeitos suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.
2. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.
3. De acordo com a proposta de decisão (2977184) 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. Dosimetria adequada para o caso. À luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".
5. 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 com lastro no art 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução n 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, **mantendo a decisão aplicada pelo setor de primeira instância administrativa**, em desfavor da empresa Amazonaves Táxi Aéreo Ltda, nos seguintes termos:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINTIVO
00065.135003/2013-31	657583168	10931/2013/SSO	06/07/2013	Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves - Realizar propaganda de execução de operação para qual não está autorizada.	Artigo 302, inciso III, alínea "e" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c o item 11.9.5(c)(7), do RBAC 119.	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

6. À Secretaria.
7. Notifique-se.

8. Publique-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 13/05/2019, às 16:44, 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 **2995174** e o código CRC **59358439**.

Referência: Processo nº 00065.135003/2013-31

SEI nº 2995174