

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 37/2017

Brasília, 03 de outubro de 2017.

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Auto de Infração	Crédito de Multa (SIGEC)	Data da Infração	Lavratura do AI	Interessado	Notificação do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação DC1	Valor da multa aplicada em Primeira Instância	Apresentação da Peça Recursal	Aferição Tempestividade do Recurso	Ato Administrativo de Possibilidade de Agravamento	Manifestação ante a Possibilidade de Agravamento
60850.007614/2009-80	03477/2011	641751145	09/07/2009	19/07/2011	José Arantes Pinto Noronha	22/02/2013	26/03/2014	07/07/2014	R\$ 800,00	17/07/2014	25/07/2014	14/06/2017	22/09/2017

Infração: Operar voo internacional sem proficiência linguística.

Enquadramento: Art. 302, inciso II, alínea "e" da Lei nº 7565 de 19 de dezembro de 1986.

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

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de processo administrativo sancionador, originado pelo Auto de Infração individualizado supra, com fundamento no artigo 302, inciso II, alínea "e" da Lei nº 7565 de 19 de dezembro de 1986, do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, c/c seção 91.5(a) (3), do RBHA 91 e seção 61.5(m) do RBHA 61.

1.2. Descreve o auto de infração "que foi constatado que o Sr. José Arantes Pinto Noronha (CANAC301010), que não possuía proficiência na língua inglesa averbada no certificado de habilitação técnica, operou a aeronave de marcas PT-LXO em voo internacional (trecho SBFL/SUSO), contrariando o item 1.1 do apêndice b do RBHA 61".

1.3. A materialidade das infrações está caracterizada documentalmente nos autos:

a) a cópia de tela do sistema MAPPER (fls. 02), referente aos dados do Aeronavegante, Sr. José Arantes Pinto Noronha (CANAC 301010), de 10/07/2009, em que não consta a informação de que o interessado possuía proficiência linguística em inglês, como necessário para a operação realizada;

b) a mensagem CONFAC do Departamento de Controle do Espaço Aéreo do Comando da Aeronáutica, contendo a movimentação da aeronave PTLXO, trecho SBSP/SBFL/SUSO (SALTO - Uruguai), no dia 09/07/09, e o Código ANAC do piloto responsável pela operação 301010.

2. HISTÓRICO

2.1. **Relatório de fiscalização (RF) e acontecimentos relevantes** - Conforme consta do RF:

Foi constatado que o piloto José Arantes Pinto Noronha, Cód. ANAC 301010, que não possui proficiência na língua inglesa averbada no Certificado de Habilitação Técnica, operou a aeronave PT-LXO em voo internacional (SBFL/SUSO), contrariando o item 1.1 do Apêndice B - Comunicações Radiotelefônicas do RBHA 61.

Trata-se da terceira vez em que este piloto, operando esta aeronave, faz voo internacional, conforme relatado nos Relatórios de Fiscalização nº0065/SAC-FL/2009 e 0085/SAC-FL/2009.

2.2. Assim, lavrou-se o AI 03477/2011, dando-se início ao processo sancionador contra o interessado.

2.3. **Da Defesa Prévia** - o interessado foi devidamente notificado do auto de infração e apresentou defesa prévia, em que alega:

I - que a Seção 61.10, do Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica, RBHA 61, foi alterada pela Resolução ANAC nº 100, de 13/05/2009, aprovada pela Resolução ANAC nº 187, de 24/03/2011;

II - que a referida alteração inclui o item d dispondo que a averbação de proficiência em língua inglesa no certificado de habilitação dos pilotos passará a ser exigida a partir de 05/03/2010;

III - que apenas após a citada data, a ausência de averbação no certificado poderia ser considerada infração ao disposto na Regulamentação;

IV - que, no caso em análise, a autuação descreve infração ao dispositivo regulamentar supracitado, porém, aponta como data da ocorrência 09/07/2009;

V - que, na data em que a ocorrência foi registrada, a averbação de proficiência em língua inglesa no certificado de habilitação não era exigida, por expressa determinação da Regulamentação, não havendo, desta forma, como subsistir a autuação;

VI - que a autuação não pode subsistir, vez que não houve infração ao disposto na Regulamentação;

VII - que comunicação com o órgão de controle de tráfego do país de destino foi realizada em espanhol, idioma que o autuado domina, mantendo elevado o nível de segurança na operação;

VIII - que, dessa forma, por todo o exposto, demonstrado o elevado nível de segurança na operação, observando-se as normas da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), deve ser julgado insubsistente o Auto de Infração.

2.4. Ao fim, requer a anulação do auto de infração ou que seja julgado insubsistente, determinando-se seu arquivamento.

2.5. **Decisão de Primeira Instância - DC1** - O setor competente após analisar os argumentos da defesa prévia, em decisão motivada, confirmou o ato infracional, afastando as alegações da defesa, e aplicou multa de R\$ 800,00 (oitocentos reais) como sanção administrativa, com fundamento na letra "e" da Tabela II (Infrações Imputáveis à Aeronautas e Aeroviários ou Operadores de Aeronaves - pessoa física) do Anexo I da Resolução ANAC nº 25/2008, pelo descumprimento do previsto no art. 302, inciso II, alínea "e" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, considerada presente a circunstância atenuante do inciso III (inexistência de aplicação de penalidades no último ano), do § 1º, do artigo 22, da mesma Res. 25/2008 e a ausência das circunstâncias agravantes do § 2º, também do art. 22 da Res. 25/2008. Notificação da decisão regular, conforme apontado no quadro introdutório desta peça administrativa.

2.6. Ao rebater os argumentos de defesa, a primeira instância afirmou que:

I - que o ora Autuado alega, em síntese, que a exigência de inglês na carteira só foi requerimento obrigatório em 05 de março de 2010 conforme item 61.10 (c) do RBHA 61;

II - que tal alegação, contudo, não pode ser aplicada, uma vez que a antiga redação da seção 61.10 (c) do RBHA 61, válida na época da infração, estabelecia a averbação de proficiência linguística para voos internacionais, sendo essa seção introduzida no RBHA 61 pela Portaria n. 128/DGAC, de 13/02/2006;

III - que ainda que, conforme alegado pela defesa, o Autuado tenha utilizado o idioma do país de destino, o mesmo não comprovou uma eventual proficiência na referido idioma.

2.7. **Do Recurso** - Em grau recursal, o autuado reitera, em sua literalidade, as alegações apresentadas em sede de defesa prévia, apenas acrescentando que o copiloto do voo do caso em tela possuía proficiência na língua inglesa, classificada no nível 4, o que seria suficiente para arquivamento do processo.

2.8. **Da Possibilidade de Agravamento** - Este Colegiado, em decisão unânime proferida na 448ª Sessão de Julgamento do dia 14/06/2017, apontou que o setor de primeira instância aplicou sanção no valor de R\$ 8.000,00 (oitocentos reais), ao considerar circunstância atenuante a inexistência de aplicação de penalidades ao recorrente no último ano, nos termos do inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008. Contudo, ressalta-se que, em consulta ao SIGEC (0770757) constata-se ter sido o interessado apenado em definitivo por infração cometida no ano anterior à prática da infração, razão pela qual não se deve aplicar a atenuante apontada em sede de primeira instância.

2.9. Nessa linha de entendimento, cumpre mencionar que o art. 64 da Lei nº 9.784 admite a possibilidade da reforma para agravar a situação do recorrente. Não obstante, condiciona a reforma do valor à ciência do interessado, *in verbis*:

Lei nº 9.784

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

2.10. **Da Manifestação do Interessado acerca do Agravamento da Sanção** - O interessado foi devidamente notificado acerca da possibilidade de agravamento, sendo-lhe concedido o prazo de dez dias para apresentar nova manifestação - Notificação 912 (0945461). O interessado apresentou nova manifestação (SEI 1103289) em que alega:

I - que, "mesmo sido realizado o voo internacional com destino a cidade na América do Sul, sem a requerida proficiência da língua inglesa averbada do CHT, importa dizer que o aeronauta fala, escreve e compreende o inglês - tem habilidade em falar e compreender a língua utilizada, sobretudo, para comunicações radiotelefônicas - e que o co-piloto tem proficiência na língua inglesa";

II - que "embora a ICAO tenha proporcionado aos Estados Contratantes (Países Signatários) a possibilidade de cumprir os requerimentos de proficiência em língua inglesa até 05.03.2011, a ANAC definiu averbação até 05.03.2010, mas a própria ANAC não teria provido os meios necessários para os pilotos cumprirem tal legislação, que seria cumprida pelos órgãos de controles brasileiros até 2011";

III - que "a ANAC deveria prover os meios para que todos os aeronautas conseguissem, em tempo regulamentar, à ocasião realizar seus exames de proficiência linguística, mantendo assim a regularidade de suas habilitações para voos internacionais";

IV - que "à época da ocorrência do voo, em razão de competência de lugar, por ser baseado em São Paulo, a validade da fase inicial do teste de proficiência linguística, denominado de "pré-teste" era de seis meses, que caducava diante da dificuldade ou até impossibilidade de agendamento da secundária ou final, denominada entrevista ou conversação. Isto ocorreu porque a ANAC ainda não dispunha do recurso necessário para aplicação das provas, e não oferecia aos candidatos uma condição adequada para realização dos testes, para posterior exigibilidade do requisito obtido através dela";

V - que "voo foi realizado serenamente, sem nenhum incidente, com comunicação eficiente entre o piloto e os órgãos de controle de tráfego aéreo internacional, além do que o destino do voo foi um país na América do Sul, este que adota uma língua pátria com semelhanças ao português, o que melhora o entendimento entre as partes, contribuindo para a segurança do voo";

VI - que "o aeronauta fala espanhol e inglês, e que possui conhecimentos e experiência de voo suficientes para ter realizado com segurança a operação do voo e que não existe nenhum tipo de dano de ordem pessoal ou material gerado pela missão realizada. Ademais, reitera que o co-piloto presente possui proficiência em inglês";

VII - que "não houve intencional infração, nem mesmo houve prejuízo à segurança da operação, tendo em vista que nenhuma reclamação foi representada quanto à proficiência do aeronauta".

2.11. Ao fim, requer o cancelamento da multa aplicada em 1ª instância e, alternativamente, aplicação de circunstância atenuante do inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC n. 25/2008 ("inexistência de aplicação de penalidades no último e pelo Estatuto do Idoso - Lei 10.741/2003, pelo grau mínimo parcelado).

2.12. **É o relato.**

3. PRELIMINARES

3.1. **Da inexistência de cerceamento da ampla defesa e contraditório devido à falta de informações sobre a infração** - 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 o sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer):

"Art. 291. Toda vez que se verificar 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."

3.2. 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."

3.3. 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, dessa forma, o exercício da ampla defesa e do contraditório.

3.4. No presente caso, os fatos estão correta 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".

3.5. Ademais, note-se que não apenas o interessado teve ciência do auto de infração, contendo toda a informação necessária para que se defendesse, como compareceu ao processo apresentando defesa prévia, tendo plena liberdade de contraditar tudo que se lhe estava imputando.

3.6. Ressalte-se que assim o fez e teve sua defesa apreciada pela primeira instância. Esta em decisão, prolatada no dia 26/03/2014, rebateu ponto à ponto todos os argumentos do interessado. Mais do que isso, demonstrou, inequivocamente, a ocorrência da infração, indicando, precisamente, os fatos e os fundamentos jurídicos motivadores da aplicação da sanção.

3.7. Não há, portanto, que se falar em cerceamento de defesa ou ausência de motivação dos atos do presente processo.

3.8. Note-se que quanto à notificação de decisão limitar-se somente a informar sobre a aplicação de penalidade de multa, não se deu nada mais do que a simples observância ao prescrito no art.

22, da Instrução Normativa ANAC nº 008/2008:

"No caso da aplicação das penalidades de multa, suspensão, interdição ou apreensão a Decisão e a Notificação da Decisão (ND) devem conter o valor da pena pecuniária e/ou prazo de vigência da medida restritiva de direitos, conforme o caso, levando em conta as atenuantes agravantes previstas nesta Instrução Normativa."

3.9. Destaque-se que a Lei nº 9.874/99 tem aplicação subsidiária no presente caso:

Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.

3.10. O regimento interno da ANAC repercutiu tal disposição ao prescrever:

*Art. 30. A Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância compete:
I - julgar, em segunda instância administrativa, os recursos às penalidades interpostas por inobservância ou descumprimento dos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, observadas as normas em vigor, bem como, subsidiariamente, a Lei nº 9.784, de 1999, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria;*

3.11. A citada INº 008/2008, por seu turno, também estabeleceu:

Art. 64. Aplicam-se subsidiariamente ao processo administrativo de que trata a presente Instrução às disposições da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

3.12. Desse modo, cumpriram-se, de forma precisa, os procedimentos legais necessários para o ato de notificação de decisão.

3.13. Ressalte-se, novamente, que a interessada teve acesso anteriormente ao auto de infração, contendo de todos os dados necessários para o exercício pleno da ampla defesa e do contraditório. Ademais, a recorrente também foi devidamente notificada da 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. Assim sendo, não prosperam as alegações de não haver motivação e de não saber o que está lhe sendo imputado. Logo, não se deu obstrução alguma ao pleno exercício de sua defesa.

3.14. **Da Regularidade Processual** - Acuso a regularidade processual no presente feito, o qual preservou todos os direitos constitucionais inerentes ao Interessado, bem como respeitou os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

3.15. Igualmente foram respeitados os prazos da Lei 9.873/1999, havendo impulsão substancial do feito, com respeito tanto aos prazos intercorrentes como quinquenais, conforme se observa do quadro de individualização de condutas no cabeçalho desta análise.

3.16. Julgo, pois, o processo apto para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

4. FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base na farta documentação probatória constante dos autos do processo, que o Sr. José Arantes Pinto Noronha, operou a aeronave de marcas PT-LXO em voo internacional (trecho SBFL/SUSO), em 09/07/2009, sem possuir a proficiência na língua inglesa averbada no certificado de habilitação técnica, em afronta ao disposto na alínea 'e' do inciso II do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe o seguinte:

*CBA
Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:
(...)
II - infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:
(...)
e) participar da composição de tripulação em desacordo com o que estabelece este Código e suas regulamentações;*

4.2. A regulamentação do CBA, à época da infração, incluía o Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica – RBHA 61, que estabelecia requisitos para a concessão de licenças de pilotos e instrutores de voo. O item 61.10 do RBHA 61 foi instituído pela Portaria nº. 128/DGAC, de 13/02/2006, publicada no DOU em 15/02/2006 e recebeu nova redação, dada pela Resolução ANAC nº. 100, de 13/05/2009, publicada no DOU de 15/05/2009 e retificada no DOU de 25/05/2009, vigendo, à época, com os seguintes termos:

*RBHA 61
61.10 Comunicações radiotelefônicas e proficiência na língua inglesa requerida para o exercício de atividade na aviação civil Os requisitos estabelecidos nesta Seção aplicam-se aos pilotos operando voos internacionais.
(a) A partir de 05 de março de 2009, nenhum piloto de avião ou helicóptero poderá operar aeronaves de marcas brasileiras sem que demonstre a habilidade em falar e compreender a língua utilizada para comunicações radiotelefônicas pelo menos ao Nível Operacional (Nível 4), conforme especificado nos requisitos de proficiência na língua inglesa contidos no apêndice B deste regulamento.
(...)
(c) A partir de 05 de março de 2009, nenhum piloto de avião ou de helicóptero poderá operar aeronaves de marcas brasileiras sem que esteja averbado em seu certificado de habilitação técnica o nível de proficiência na língua inglesa demonstrado no momento da avaliação (para os níveis 4, 5 e 6) ou uma ressalva para os níveis 3, 2 e 1: "EPL NC AI 1.2.9.4" (English Proficiency Level Non Compliant with Annex 1 item 1.2.9.4). Tal ressalva será, também, averbada para os pilotos não avaliados quando da revalidação de seus certificados de habilitação técnica.*

4.3. 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.

4.4. **Das razões recursais** - No que concerne às razões do interessado apresentadas em sede recursal, é relevante destacar que estas não se fizeram acompanhar de qualquer documento que afaste, de forma cabal, a materialidade infracional. De fato, nenhuma prova foi juntada aos autos pelo interessado e saliente-se, que a mera alegação destituída das necessárias provas não tem o condão de afastar a presunção de veracidade que favorece o ato da Administração, a qual, ademais, *in casu* encontra-se fartamente documentada pela fiscalização no sentido da confirmação da materialidade da infração verificada. Lembre-se que 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:

*Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999
Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto do art. 37 desta lei.*

4.5. Além disso, nenhuma das alegações, por si só, mostra-se apta para afastar a infração. Pelo contrário, o próprio recorrente admite, conforme o excerto retirado de sua manifestação à possibilidade de agravamento (disposto no ponto 2.10, I, deste arrazado), ter realizado o voo internacional sem averbação na CHT.

4.6. Note-se que não há nas normas exceção alguma prevista ao cumprimento do dispositivo do caso em tela. O interessado deveria ter observado e cumprido os requisitos para poder ter efetuado o voo em questão. A norma vigente à época, o RBHA 61, obrigava os pilotos a possuir proficiência linguística nível quatro ou superior para operar voos internacionais a partir de a partir de 05/03/2009. Portanto, na data da infração, 09/07/2009, a versão do RBHA 61 então em vigor exigia a proficiência linguística.

4.7. Conforme autos, o Autuado não possuía averbação de proficiência linguística que o autorizasse a realizar voos internacionais e participou da composição de tripulação de voo internacional, operando a aeronave PTLXO no trecho SBFL/SUSO no dia 09/07/2009. Dessa forma, o fato exposto se enquadra ao descrito no referido dispositivo.

4.8. Isto posto, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a

aplicação da sanção administrativa. Resta configurada a infração apontada pelo AI.

5. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, temos de verificar a correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

5.2. O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe no art. 295 que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução nº 25/2008, determina em seu art. 22 que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária.

5.3. Com relação à dosimetria da penalidade pecuniária para a infração cometida por pessoa jurídica, a previsão da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 (COD. PCT, letra e, da Tabela de Infrações do Anexo II - INFRAÇÕES IMPUTÁVEIS A AERONAUTAS E AEROVIÁRIOS OU OPERADORES DE AERONAVES - P. FÍSICA, da Resolução nº. 25/2008, e alterações posteriores), relativa à conduta descrita neste processo, é a de aplicação de multa no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) no patamar mínimo, R\$ 1.400 (mil e quatrocentos reais) no patamar intermediário e R\$ 2.000 (dois mil reais) no patamar máximo.

5.4. A dosimetria deve ser aplicada conforme ditames do art. 22 da Resolução ANAC 25/2008. Quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso, ou quando estas se compensarem, deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela.

5.5. Conforme apontamento prévio deste caso, deveria se afastar a inexistência da atenuante de aplicação de penalidades no último ano, disposta no inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução nº 25/08, conforme se verifica no extrato retirado do SIGEC anexado ao processo (Sei nº 0770757).

5.6. Com relação a tais circunstâncias, identificou o presente relator a necessidade de trazer para este colegiado argumentos que podem influenciar no resultado deste caso.

5.7. **Da aplicação da atenuante "inexistência de aplicação de penalidades no último ano"** - Entende o presente relator que o objetivo do dispositivo é premiar aquele se pode chamar de "bom-regulado", e o bom regulado é aquele que conforma sua atuação aos preceitos normativos, que não comete infrações. Ou seja, o espírito do dispositivo é alcançar aquele que não cometeu infrações no período de um ano.

5.8. Em consonância com o Princípio da Finalidade, a norma administrativa (inclusive processual e procedimental) deve ser interpretada e aplicada da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se destina. É na finalidade da norma que reside o critério norteador de sua correta aplicação. É necessário examinar, à luz das circunstâncias de cada caso, se o ato ou o processo em exame atendeu ou concorreu para o atendimento do específico interesse público almejado pela previsão normativa genérica (art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99).

5.9. Assim, a antiga Junta Recursal dessa ANAC, visando pacificar o entendimento quanto ao fato, já havia expressado seu posicionamento através da publicação do ENUNCIADO JR nº 13/2015, transcrito a seguir:

ENUNCIADO: Para efeito de aplicação de circunstância atenuante para dosimetria da pena do interessado em processo administrativo sancionador da ANAC, configura a hipótese prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, a evidência de inexistência de aplicação de penalidade em definitivo ao mesmo autuado nos 12 (doze) meses anteriores à data do fato gerador da infração.

5.10. Veja que há uma evolução quando dessa interpretação, principalmente no que diz respeito aos marcos temporais a serem considerados para a aplicação do referido instituto. Fica explícito agora o trânsito em julgado administrativo, ou seja, a penalização definitiva na esfera administrativa como condicionante e o fato gerador da infração em análise como marco para contagem dos 12 meses.

5.11. Entretanto, a despeito da importante iniciativa da Junta Recursal à época, ainda sobram alguns questionamentos acerca da aplicabilidade e o que se viu na prática adotada desde então foi que, apesar do avanço, ainda precisam ser aparadas algumas arestas.

5.12. Por exemplo, até a data de hoje, o que se vê é que, identificada outra conduta infracional no prazo de 12 meses antes do fato gerador da infração em questão e, identificado o trânsito em julgado administrativo de tal infração, seja pelo pagamento da multa pelo regulado, seja pelo avanço do processo a fase de execução, independente de em qual tempo tal fato tenha sido identificado, desde que antes da decisão em segunda instância, afasta-se a aplicação da atenuante.

5.13. Contudo, considera este proponente que os prazos da administração pública, ainda que impróprios e inevitavelmente onerosos para os regulados, deveriam ter seus efeitos minimizados e, principalmente, não poderiam acarretar ônus gerados por fatos novos. Entenda-se. Ao afastar em decisão de segunda instância (DC2), circunstância atenuante identificada quando da decisão de primeira instância (DC1) pela mudança de status processual ocorrida no lapso temporal compreendido entre essas instâncias, estará se reformando uma decisão, corretamente exarada anteriormente, devido a ocorrência de fato que não constava dos autos do processo naquele momento.

5.14. O tempo decorrido entre DC1 e DC2 está sob o controle da administração pública, e entendo que não deve o regulado ser penalizado por fato alheio, de forma que o lapso temporal em questão não deveria influenciar o processo, de forma que a concessão da atenuante deveria considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância.

5.15. Busca-se com isso ilidir a aplicação de agravamentos fundamentados em decisões definitivas que ocorreram após a tomada de decisão de primeira instância administrativa. Revisar a dosimetria por estes fatos, em verdade, seria alterar condição processual por um fato novo. Em tese, quando prolatada, a DC1 estava correta.

5.16. Quanto ao caso concreto, verifica-se que a autoridade decisora em primeira instância consultou o sistema SIGEC obtendo a informação de que o autuado havia cometido outras infrações no período de 12 meses antes da data do fato gerador da infração em análise. Porém, em nenhuma delas havia decisão administrativa definitiva de modo que, foi considerada a circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 quando da aplicação da sanção imposta.

5.17. Assim, apesar de entendimento anterior em sentido diverso, conforme sobre a possibilidade de agravamento exarado anteriormente, passo a considerar a partir da exposição de nova tese, que a aplicação da atenuante deverá considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância e, pelo exposto, corroboro com tal aplicação ao caso em análise.

5.18. Ressalte-se, quanto à mudança de entendimento, que em votos pretéritos, tive oportunidade de externar entendimento anteriormente aplicado, chegando a sugerir por diversas vezes o afastamento da circunstância atenuante de forma que não poderia deixar de registrar tratar-se de novo entendimento, que submeto através desse voto à análise desta turma recursal, e ainda, externar a motivação para tal, como já feito acima e as eventuais consequências.

5.19. Devo esclarecer que a Administração pode alterar o seu entendimento sobre determinada matéria. É dizer: o sentido das coisas não está "imune ao tempo". Ao contrário. Só é possível dizer que "algo é" em razão da historicidade em que ele inevitavelmente estará imerso: "O texto só é" no seu contexto".

5.20. A Lei nº 9.784/99 regulou o processo administrativo em âmbito federal e trouxe importantes disposições a serem observadas pela Administração Pública Direta e Indireta da União. No concernente à questão da segurança jurídica nas interpretações/decisões administrativas, destaca-se o artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, que trata de critérios de interpretação das normas administrativas veritas ao interesse público, vedando objetivamente a aplicação retroativa de nova interpretação.

5.21. Reforço ainda que, em relação às decisões anteriormente proferidas, não enseja revisão da coisa julgada a modificação superveniente do entendimento jurisprudencial (Súmula 343/STF e 134/TRF) de forma que a tese ora defendida não deverá suscitar revisões a processos administrativos sancionadores com trânsito em julgado nesta agência reguladora.

5.22. **Da aplicação da agravante "reincidência"** - Para efeito de aplicação de circunstância agravante de dosimetria "reincidência" nos processos administrativos sancionadores da ANAC, configura a hipótese prevista no inciso I, do § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, a evidência de existência de aplicação de penalidade em definitivo ao mesmo autuado, pela mesma infração ora objeto de julgamento, nos 12 (doze) meses anteriores à data do fato gerador em análise.

5.23. Dessa forma, ainda que expressamente apontada pelo agente da fiscalização, não há que se falar em reincidência no presente caso visto o disposto no §3º do artigo artigo 22 da Resolução nº

25/2008, pelo qual o regulador optou em elencar como requisitos para a aplicação da agravante "o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior".

Daí a compreensão deste membro julgador de que a reincidência deve ser entendida como uma conduta reiterada, praticada por um mesmo sujeito passivo da relação jurídico-regulatória, na qual se caracteriza a prática de um mesmo tipo infracional pelo qual o regulado já tenha sido punido no passado e, conseqüentemente, **tenha ciência da reprovabilidade daquela conduta**, não se aplicando, dessa forma, ao presente caso.

5.24. **Da aplicação da agravante exposição ao risco da integridade física de pessoas** - Ainda que o fato gerador remeta à segurança operacional, visto a decisão de abordar a proficiência na linguagem para comunicação radiotelefônica de pilotos e de controladores de tráfego aéreo ter como origem histórica, resposta direta a acidentes, entende o presente Relator que tal fator já foi considerado pelo legislador quando da definição da penalidade a ser aplicada à infração imputada.

5.25. Para efeito de aplicação da agravante "exposição ao risco da integridade física de pessoas" (inciso IV, do § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008), exige-se, no entender do Relator, evidência documental na instrução do processo de que a exposição da integridade física de pessoas tenha ocorrido.

5.26. Isto é, devem constar dos autos particularidades, situações estreitamente relacionadas à conduta imputada ao regulado, diretamente resultantes do comportamento deste e não de simples abstrações ou fatores sobre os quais o regulado não tenha qualquer domínio. Em não havendo elemento claro nos autos ou fundamentação expressa, corre-se o risco de trazer elementos ao processo que não condizem com a realidade fiscalizatória.

5.27. Deste modo, em que pese a notificação a respeito da possibilidade de agravamento feita ao interessado, apresentados os respectivos argumentos defensivos e cotejada a instrução dos autos, de se crer, especificamente neste caso, que carece a instrução processual de elementos para efetivação do agravamento suscitado.

6. DA APLICAÇÃO DA DOSIMETRIA AO CASO CONCRETO

6.1. Primeiramente, quanto aos pedidos do interessado de aplicação do Estatuto do Idoso e parcelamento da multa, ressalte-se que são as normas da ANAC que estabelecem, de forma criteriosa, a dosimetria da sanção, devendo, pois, ser estritamente observadas. Ademais, não há nada que justifique a aplicabilidade do Estatuto do Idoso aqui. Por outro lado, o pedido de parcelamento está regulado pelo art. 62 da IN. ANAC 008/2008, devendo ser observados os critérios e requisitos lá dispostos.

6.2. **ATENUANTES** - Diante de todo o exposto e, em consonância com o exposto na Decisão em primeira instância, vislumbra-se a possibilidade de aplicação de circunstância atenuante em observância ao § 1º, inciso III, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25 pelo fato da inexistência de aplicação de penalidade no último ano anterior ao cometimento da infração e antes de proferida a decisão em primeira instância.

6.3. **AGRAVANTES** - Por sua vez, não se verifica a pertinência da aplicação da nenhuma circunstância agravante das dispostas no § 2º, do Artigo 22 da Resolução nº. 25/08, ao caso ora em análise, conforme explanado supra.

6.4. Nos casos em que **não há agravantes, e há atenuantes, deve ser aplicado o valor mínimo** da tabela em anexo à Resolução nº 25/2008.

6.5. **SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO**: Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado no processo, entendo que cabe a manutenção do valor da multa no patamar mínimo, R\$ 800,00 (oitocentos reais).

7. CONCLUSÃO

7.1. Pelo exposto, sugiro por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais).

7.2. Por oportuno, ante o pedido do parcelamento da multa, faz-se necessário que se notifique o interessado de que tal solicitação deve ser feita ao setor competente desta ANAC, segundo os moldes do art. 62 da IN 008/2008.

É a Proposta de Decisão. Submete-se ao crivo do decisor.

RODRIGO CAMARGO CASSIMIRO
Técnico em Regulação de Aviação Civil

DESPACHO

1. De acordo com a proposta de decisão. Ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tomando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, § 1º da Lei nº 9.784/1999.

2. 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, com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008 e competências dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO por NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa **no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais)** em desfavor do interessado, Sr. José Arantes Pinto Noronha, por operar voo internacional sem proficiência linguística, em clara afronta ao art. 302, inciso II, alínea "e" da Lei nº 7565 de 19 de dezembro de 1986.

3. Sobre o pedido do parcelamento da multa, tal solicitação deve ser feita ao setor competente desta ANAC segundo os moldes do art. 62 da IN 008/2008.

4. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente da Turma Recursal de Brasília



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO KRUCHAK BARROS, Presidente de Turma**, em 05/10/2017, às 18:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO CAMARGO CASSIMIRO, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 05/10/2017, às 20:45, 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 **1117681** e o código CRC **3F38B429**.