

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)	Tripulante	Data da Infração	Lavratura do AI	Defesa Prévia	Despacho de Convalidação	Complementação da Defesa	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Notificação da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição de Tempestividade	Decisão quanto a Possibilidade de Agravamento	Notificação da Possibilidade de Agravamento	Complementação do Recurso
1. 60800.180534/2011-88	643829146	04165/2011	Domingos Afonso Almeida de Deus (CANAC 748897)	03/08/2011	15/08/2011	11/11/2011	11/04/2014	05/05/2014	22/08/2014	22/09/2014	RS 4.000,00	01/10/2014	23/10/2014	21/09/2017	13/12/2017	21/12/2017
2. 60800.180636/2011-01	643830140	04140/2011	José Honório Teodoro Ferreira (CANAC 554105)	03/08/2011	15/08/2011	11/11/2011	11/04/2014	05/05/2014	22/08/2014	22/09/2014	RS 4.000,00	01/10/2014	23/10/2014	21/09/2017	13/12/2017	21/12/2017
3. 60800.180716/2011-59	643831148	04138/2011	Caio Antônio dos Santos (CANAC 259283)	03/08/2011	15/08/2011	11/11/2011	11/04/2014	05/05/2014	19/08/2014	22/09/2014	RS 4.000,00	01/10/2014	23/10/2014	21/09/2017	13/12/2017	21/12/2017

**Enquadramento:** Art. 302, inciso III, alínea "o" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

**Infração:** Extrapolação da jornada de trabalho;

**Proponente:** Marcos de Almeida Amorim - Técnico em Regulação de Aviação Civil - SIAPE 2346625 - Portaria ANAC nº 361/DIRP/2017.

**1. INTRODUÇÃO**

1.1. Trata-se de 03 (três) processos administrativos sancionadores, originados pelos Autos de Infração individualizados supra, fundamentados inicialmente no artigo 302, inciso II, alínea "j" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, sendo em 11/04/2014 através do Despacho nº 38/2014/ACPI/SPO/RJ, convalidados para capitulação no artigo 302, inciso III, alínea "o" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986.

1.2. Constatou-se a partir do computo das horas de aulas de TAI somadas a operação de aeronaves, que os pilotos destacados no quadro acima contaram com uma jornada de trabalho de 11 (onze) horas, extrapolando o máximo permitido no art. 21, alínea "a" da Lei 7.183/1984.

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

**2. HISTÓRICO**

2.1. **Relatório de Fiscalização - RF** - A fiscalização descreveu as circunstâncias da constatação das ocorrências e anexou documentos que caracterizaram as incursões infracionais.

2.2. **Defesa do Interessado** - Regularmente notificado das autuações e da convalidação de enquadramento, o interessado apresentou defesas prévias, alegando impossibilidade de convalidação, citando que a doutrina argumenta que a Administração não poderá convalidar seus atos administrativos se estes já tiverem sido impugnados pelo particular, exceto se tratar de irrelevante formalidade. Alegou possibilidade de incompetência do autuante, uma vez que somente a Diretoria, Superintendências e Gerências Gerais teriam competência para aplicar penalidades resultantes do descumprimento da legislação aeronáutica, conforme Regimento Interno da ANAC, e alegou que nos presentes casos não foi possível determinar se quem aplicou tinha as condições de legalidade e legitimidade para autuar, tendo em vista que os Autos de Infração não constam a indicação do cargo ou função do autuante. Alegou violação a um dos requisitos essenciais de validade, previsto no art. 8º, inciso V, da Resolução ANAC nº 25/2008. Pelas argumentações apresentadas, alegou que os Autos de Infração são nulos.

2.3. Alegou também ilegalidade da notificação de convalidação por não conter a indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes, o que violaria o art. 26, inciso VI, da Lei 9.784/99.

2.4. No mérito, alegou não poder desenvolver sua ampla defesa por desconhecer a competência legal do autuante, e afirmou que não descumprira as normas de jornada de trabalho inseridas no ordenamento, padecendo de ilegalidade o AI, tendo em vista ser uma pessoa jurídica e que jamais poderia diretamente descumprir jornada de trabalho executada por terceiro.

2.5. Assim, requereu a anulação dos Autos de Infração e extinção dos processos administrativos e que todas as intimações sejam feitas em nome do procurador da empresa, Dr. Rubens Rogério Kommiski, OAB-RJ 98.322.

2.6. **Decisão de Primeira Instância - DCI** - O setor competente, em decisões motivadas, afastou as razões da defesa prévia e confirmou os atos infracionais, aplicando multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada uma das infrações, como sanções administrativas conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "o", da Lei nº 7.565/1986 - CBA. A multa foi aplicada no patamar mínimo por considerar a existência de circunstância atenuante e ausência de circunstância agravante.

2.7. As decisões constatarem, além disso, que os argumentos da empresa não merecem prosperar. Quanto a alegação de incompetência do autuante, a decisão trouxe a IN ANAC nº 006/2008, que regula o credenciamento de INSPAC e dispõe em seu art. 1º que as atividades de fiscalização são realizadas pelo Especialista e Técnico em Regulação de Aviação Civil, podendo serem credenciados como INSPAC para atuar nas áreas determinadas pela legislação. A decisão trouxe ainda a Portaria ANAC nº 1.415/2007 que lotou o referido INSPAC responsável pelas autuações em sua respectiva Gerência Regional responsável pela fiscalização, além da referida informação estar disponível no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, restando portanto comprovado que o autuante é devidamente credenciado para atuação na fiscalização e emissão dos autos aos quais forem necessários.

2.8. Quanto a alegação de que a empresa não descumprira as normas de jornada de trabalho, tendo em vista ser pessoa jurídica, as decisões citaram o RBHA 61 que dispõe na subparte A, item 61.1, letra (e), que o "comandante" ou "piloto em comando" é o membro da tripulação designado pelo proprietário ou explorador da aeronave como seu preposto durante todo o voo. Alegou portanto que a interessada também é responsável pelas operações, uma vez que o tripulante está sob os seus serviços, sendo responsabilidade solidária. Quanto a alegação de que a ordem jurídica não proíbe a realização de trabalho extraordinário, as decisões ressaltaram que a profissão aqui tratada é regulada por lei especial, haja vista a sua complexidade, e não há como pensar em horas extraordinárias em detrimento da segurança operacional. À CLT cumpre estabelecer normas para relações contratuais e trabalhistas, entre empregado e empregador, enquanto a presente Lei 7.183/84 regula as atividades da profissão dos aeronautas, sendo mais específica e objetiva para as operações e seus desdobramentos.

2.9. Quanto ao cumprimento da jornada de trabalho superior à duração normal prevista na Lei não implicar necessariamente infração às normas que disciplinam o exercício da profissão do aeronauta, deve-se verificar que a alegação carece de observação ao que preconiza a legislação. Se há o descumprimento de alguma lei, fato é que, ao incorrer-se em alguma infração, esta será devidamente enquadrada para apuração, não encontrando amparo legal a afirmação do autuado. Quanto a alegação de impossibilidade de convalidação dos referidos Autos de Infração, as decisões sustentaram que a convalidação se deu pela existência de erro sanável quanto à capitulação da infração, tendo sido oportunizada abertura de novo prazo para apresentação de defesa ou informações que julgar pertinentes. A mencionada Notificação de Decisão apontou ainda o enquadramento convalidado e o ato administrativo é fundamentado no art. 7º, §1º, inciso I da IN ANAC nº 08/2008.

2.10. E por fim, quanto a alegação de que a convalidação não poderia ocorrer após a impugnação segundo a doutrina jurídica, as decisões citaram o trecho do ensinamento da própria doutrinadora informado pelo interessado, Weida Zancaner, no qual ratifica que os atos absolutamente sanáveis embora devam ser expressamente convalidados, tem como característica primacial o fato de que a impugnação do interessado quer expressamente, quer por resistência, não cria uma barreira ao dever de convalidar, pois o atuar da Administração Pública não é coartado pela ação do particular.

2.11. **Do Recurso** - Em grau recursal, o interessado reiterou os argumentos apresentados em defesas prévias quanto a incompetência do autuante e acrescentou os seguintes argumentos:

I - Cerceamento de defesa por não saber os motivos pelos quais está sendo multado e não ter acesso a qualquer documento produzido, que deveriam fazer parte integrante da Notificação de Decisão, conforme prevê o art. 26, §1º, VI, da Lei 9.784/99.

II - Falta de motivação para aplicação da sanção, em razão das Notificações de Decisão informarem apenas que foram aplicadas as penalidades de multa nos valores respectivos e não haver qualquer indício sobre o fato ou conduta executada pela Recorrente, que fosse considerada como infracional, violando o art. 50, inciso II da Lei 9.784/99.

III - Ilegalidade da Notificação de Decisão, por não atender o art. 26, VI da Lei 9.784/99, que determina que a intimação deverá conter a indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes.

IV - Ilegalidade do valor da multa, afirmando que uma lei ordinária não pode ser alterada por resolução e que o art. 299 do CBA determina a aplicação de multa de até 1.000 (mil) valores de referência e até que este dispositivo seja alterado por outra lei equivalente, os valores das multas não podem ultrapassar este teto, cabendo a ANAC demonstrar que os valores das multas aplicadas atualmente estão dentro dos parâmetros exigidos pela Lei. Questiona a competência legal para a tabela anexa à Resolução nº 58 e os parâmetros e estudos para que a ANAC pudesse atualizar os valores das multas.

V - É necessária a revogação do ato administrativo, pois embora a ANAC argumente que os atos da Administração gozem de presunção de legalidade e legitimidade, defendeu que esta presunção persiste enquanto perdurar o estado de legalidade sem que haja impugnação.

VI - No mérito, não poder desenvolver uma ampla defesa em razão dos vícios apresentados.

2.12. Por tudo exposto, requereu a nulidade dos Autos de Infração e a extinção dos processos administrativos.

2.13. **Da Possibilidade de Agravamento** - Este relator, em 21/09/2017, apresentou voto pela notificação do interessado diante da possibilidade de agravamento das multas, em razão da possível retirada da atenuante aplicada pelo decisor de Primeira Instância Administrativa. Assim, foi votado para que o interessado fosse notificado, de forma que, querendo, venha apresentar no prazo de 10 (dez) dias suas alegações, em observância ao disposto no artigo 64 da Lei 9.784/99. O voto foi aprovado por unanimidade em sessão colegiada da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN e a notificação foi efetivada em 13/12/2017.

2.14. **Da Complementação do Recurso** - Após notificação quanto a possibilidade de agravamento das sanções, o interessado apresentou manifestação, discorrendo acerca do princípio da segurança jurídica, por ser instrumento capaz de assegurar a previsibilidade esperada pela sociedade, e citou uma argumentação de Decisão anterior da relatora Hildenise Reinert, acerca da nova tese/entendimento quanto a aplicação da atenuante de inexistência de aplicação de penalidades do último ano e lapso temporal entre a DC1 e DC2. Pelo exposto, requereu que o agravo da sanção seja desconsiderado e mantido o valor da multa, conforme proferido em primeira instância, no montante de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) cada.

## É o relato.

### 3. PRELIMINARES

0.1. **Da Alegação de Incompetência do Autuante** - Em grau recursal, o interessado reiterou a alegação de incompetência do autuante, mencionando o Regimento Interno da ANAC. Cabe inicialmente aqui demonstrar, que foram respeitadas todas as formalidades normativas para autuação, a partir da lavratura dos referidos Autos de Infração, conforme verifica-se na Resolução ANAC nº 25/2008, em seus artigos 2º e 5º:

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 2º. O agente da autoridade de aviação civil, conforme definido em normatização própria, que tiver ciência de infrações ou de indícios de sua prática, é obrigado a promover a sua apuração imediata, mediante a instauração de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa, em atenção ao devido processo legal.

(...)

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.

(...)

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.

0.2. No que diz respeito especificamente à alegação quanto a incompetência da autuante, cabe aqui destacar que os referidos Autos de Infração foram lavrados por Inspetor de Aviação Civil - INSPAC, credenciado desta Agência, sendo disposto no documento à fl. 01 de cada processo, o Auto de Infração com o nome do autuante, a identificação de sua função como Inspetor de Aviação Civil - INSPAC e sua matrícula.

0.3. A Instrução Normativa nº 006, de 20 de março de 2008, que regula o credenciamento do Inspetor de Aviação Civil - INSPAC, dispõe em seu artigo 1º a seguinte redação:

IN ANAC nº 006/2008

CAPÍTULO I

DA FISCALIZAÇÃO

Art. 1º. As atividades de fiscalização de aviação civil são realizadas pelo Especialista e pelo Técnico em Regulação de Aviação Civil dentro de suas respectivas áreas de atuação.

Parágrafo único. Enquanto não houver quantitativo suficiente de Especialistas e Técnicos em Regulação de Aviação Civil no quadro efetivo de servidores da ANAC, as atividades de fiscalização podem ser realizadas por pessoas credenciadas nos termos do art. 197 da Lei nº 7.565, de 1986, mediante a realização de teste de capacitação.

0.4. Soma-se ao exposto, o que versa no art. 197 do Código Brasileiro de Aeronáutica - Lei 7.565/86:

Art. 197. A fiscalização será exercida pelo pessoal que a autoridade aeronáutica credenciar.

0.5. Ainda nessa esteira é oportuno mencionar o inciso III do §2º do artigo 1º da Lei nº 9.784/99, na medida em que o fiscal de aviação civil, ao exercer a sua atividade fiscalizatória, representa a autoridade de aviação civil naquele momento, com o poder de decisão de aplicar ou não as providências administrativas previstas, em conformidade com a lei, a norma e a situação fática.

0.6. Assim, afasta-se a alegação do interessado quanto à incompetência do autuante ou qualquer descumprimento do art. 8º da Resolução ANAC nº 25/08, na medida em que restou comprovado que o inspetor de aviação civil, que lavrou os referidos autos de infração possui a sua competência para o exercício do poder de polícia desta ANAC.

0.7.

0.8. **Da Alegação de Cerceamento de Defesa, Falta de Motivação e Ilegalidade da Notificação de Decisão** - A Recorrente alegou cerceamento de defesa por afirmar não saber os motivos pelos quais está sendo multado e alegou não ter acesso a qualquer documento produzido, que acredita que deveria fazer parte integrante da Notificação de Decisão. Suscitou também ilegalidade da Notificação de Decisão, por não atender o disposto no art. 26, VI da Lei 9.784/99, que determina que a intimação deverá conter a indicação dos fatos e fundamentos legais pertinentes. Cumpre informar, contudo, que a alegação não deve prosperar. O requisito exigido pelo dispositivo de referência é cumprido quando da notificação da autuação, através do envio da cópia do Auto de Infração lavrado com a descrição de todas as características da conduta infracional, capitulo legal e requisitos essenciais de validade da autuação. E não obstante nos autos dos presentes processos administrativos não constarem a comprovação de recebimento das referidas notificações da autuação, houve comparecimento espontâneo no feito por duas vezes (após lavratura do Auto de Infração e após Convalidação da Capituloção), antes de proferida a Decisão de Primeira Instância Administrativa. O comparecimento espontâneo nos autos supre suposta falta ou regularidade da intimação, nos termos §5º do art. 26 da Lei 9.784/1999:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, **mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.**

(Grifou-se)

0.9. Ademais, registra-se que o entendimento encontra respaldo no Parecer 0168/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU ("nos termos do art. 239, §1º do CPC, o comparecimento espontâneo no feito supra a falta ou nulidade da notificação, fluindo a partir desta data os prazos que forem pertinentes"), ficando, *in casu*, eleita a data do protocolo da defesa como marco válido, o que também restou consignado daquela análise. Tendo isso ocorrido, permite-se a subsunção da presente hipótese tanto aos termos do parecer quanto do citado art. 26, §5º, da Lei 9.784/1999.

0.10. A Notificação de Decisão tem por finalidade dar publicidade e ciência ao interessado

quanto ao ato da decisão exarada pelo setor competente, na qual deve sempre fazer referência ao Auto de Infração que deu origem ao processo, e que o interessado já demonstrou ciência e já se defendeu oportunamente à época de sua lavratura, oportunizando sua nova defesa no prazo legal, conforme dispõe o art. 14 da IN ANAC nº 08/2008, *in verbis*:

Art. 14. O interessado será intimado para ciência de decisão ou efetivação de diligências e dos demais atos do processo, visando garantir o exercício de ampla defesa e do contraditório.

**Parágrafo único. A intimação para apresentação de defesa deverá fazer referência ao número do Auto de Infração que deu origem ao processo.** (Grifou-se)

Além disso, a autuada teve desde o início da abertura dos referidos processos administrativos, a possibilidade de acesso aos autos, obter vistas e deles extrair cópias de todo o seu teor, conforme clara disposição do art. 20, §1º da IN ANAC nº 08/2008.

Art. 20. A defesa do autuado poderá ser feita pessoalmente ou por procurador, hipótese em que será obrigatória a apresentação do correspondente instrumento de mandato e cópia do contrato social.

**§1º A parte interessada acompanhará o procedimento administrativo, podendo ter vista dos autos, na repartição, bem como deles extrair cópias, mediante pagamento da despesa correspondente.**

**§2º Os pedidos de vista ou de obtenção de cópias serão atendidos pela unidade organizacional responsável.** (Grifou-se)

0.11. Todos os prazos de defesa foram oportunizados, e devidamente apreciados, não havendo em que se falar em vício processual de cerceamento de defesa em nenhuma fase dos processos administrativos de referência, devendo portanto a hipótese ser afastada. Afastada também, a alegação de ilegalidade da Notificação de Decisão, uma vez que conforme demonstrado acima, esta cumpriu a sua finalidade de comunicar ao interessado acerca da decisão exarada e do novo prazo de defesa.

0.12. Por fim, o interessado alegou falta de motivação para aplicação da sanção, mencionando novamente vício nas Notificações de Decisão por informar apenas que foram aplicadas as penalidades de multa nos valores respectivos e não haver qualquer indício sobre o fato ou conduta executada pela Recorrente, que fosse considerada como infracional. Conforme já citado acima, a Notificação de Decisão é um ato que buscar dar publicidade e ciência ao interessado acerca da Decisão exarada pelo competente setor de Primeira Instância, trazendo todos os elementos do processo de referência. O teor de toda a Decisão pode ser obtida através de pedido de vista aos autos a qualquer momento e o autuado já demonstrou oportunamente ciência das atuações e se defendeu acerca das condutas infracionais que inauguraram os processos.

0.13. Também cumpre informar que os Autos de Infração descreveram de maneira clara e objetiva a infração imputada, e as Decisões do competente setor de Primeira Instância apresentaram o conjunto probatório e fundamentação jurídica que evidenciam os atos infracionais praticados, e ainda considerou todas as alegações trazidas pelo interessado, de forma a garantir os direitos do administrado. Portanto, deve-se também afastar a hipótese de falta de motivação da atuação e falta de motivação para aplicação da sanção.

0.14. **Da Alegação de Ilegalidade do Valor da Multa** - Em grau recursal, fora alegado desproporcionalidade, irrazoabilidade e ilegalidade do valor da multa aplicada em sede de Primeira Instância Administrativa, afirmando que o disposto no art. 299 da Lei 7.565/86 (lei ordinária) não pode ser alterada por resolução, além de questionar a competência legal, os parâmetros e estudos para que a ANAC pudesse atualizar os valores das multas.

0.15. Deve-se esclarecer, contudo, que não há o que se falar em ilegalidade com a edição da Resolução ANAC nº 25/2008 e alterações. Com a promulgação da Lei 11.182/2005, que criou a ANAC e lhe conferiu as suas atribuições legais e o poder regulamentar no âmbito da aviação civil, a ANAC tão somente substituiu o parâmetro de multiplicação do valor de referência para um valor fixo em moeda corrente, sem agravamento da sanção ou indevida inovação na ordem jurídica. É inclusive o entendimento já pacificado na jurisprudência:

TRF-2 - AC APELAÇÃO CIVEL AC 201051015247810 (TRF-2)

Data de publicação: 11/02/2014

Ementa: ADMINISTRATIVO - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - MULTA - COMPANHIA AÉREA - EXRAVIO DE BAGAGEM - LEGALIDADE - RECURSO DESPROVIDO. 1 - A hipótese é de apelação interposta por TAP - TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES S.A. em face de sentença proferida pelo Juízo da 3ª Var. Federal de Execução Fiscal do Rio de Janeiro que julgou improcedentes os embargos à execução, nos termos do art. 269, do CPC, determinando o prosseguimento da execução promovida pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, com fulcro na Certidão da Dívida Ativa lastreada por auto de infração lavrado em virtude de extravio de bagagens. 2 - A multa aplicada tem como fundamento o art. 302, III, u, da Lei nº 7.565/86, regulamentado pela Portaria nº 676/GC-05/2000, que especifica as chamadas - condições gerais de transporte - e as obrigações das companhias aéreas diante de atrasos e cancelamentos de voo. 3 - O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86), base legal para a sanção questionada, previa a imposição de multa com base em multiplicador de valor de referência (até mil vezes esse valor - art. 299). A ANAC, no uso de suas atribuições legais e do poder regulamentar que lhe foram conferidos pela Lei nº 11.182/2005, apenas substituiu tal parâmetro por valor fixo em moeda corrente, nos termos da Resolução nº 25/2008 e respectivos anexos. 4 - A infração se configura com o simples extravio da bagagem, independentemente da causa do extravio ou das providências adotadas para a localização e entrega da bagagem. Assim, incumbe à infratora comprovar que não ocorreu o extravio, ou eventual excludente de sua responsabilidade. 5 - Recurso desprovido. Sentença confirmada. (Grifou-se)

0.16. Além disso, 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. Dispõe o Anexo II, item III, código INI, da Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, os valores da multa à empresa aérea no tocante a infração às normas que disciplinam o exercício da profissão do aeronauta e nesse caso, por descumprimento do período de repouso de tripulantes regulado pelo art. 34 da Lei 7.183/1984.

0.17. É incoerente, portanto, falar em desproporcionalidade ou falta de fundamentação do *quantum* da fixação da base da sanção uma vez que o próprio fundamento para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte da autuada, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso, como bem mostram os autos). A partir disso, a dosimetria pode ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução 25/2008 e dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. É dizer que em razão da taxatividade da norma e pelo fato de a Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade, impossível que a Agência determine o valor da sanção de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.

0.18. Conclui-se que não deve prosperar a argumentação de desproporcionalidade e ilegalidade nos critérios de aplicação da multa pelo competente Decisor em Primeira Instância Administrativa, uma vez que a determinação dos valores das sanções estão estritamente vinculados ao normativo previsto na Resolução ANAC nº 25/2008.

0.19. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise e as argumentações expostas acima, acuso regularidade processual nos presentes feitos. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo os processos aptos 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** - Com fulcro no §1º do art. 50 da Lei 9.784/99, que abre possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de decisões anteriores, este analista ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação das práticas infracionais, bem como a fundamentação e a motivação das penalidades aplicadas, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto. A decisão de primeira instância administrativa demonstrou claramente a materialidade infracional e os normativos que disciplinam a matéria, confirmando a violação da norma, por permitir a extrapolação de jornada dos tripulantes destacados nos referidos processos administrativos.

4.2. **Das Alegações do Interessado e do Cotejo dos Argumentos de Defesa** - A Recorrente alegou em mérito tão somente que seria necessária a revogação do ato administrativo, devido a presunção de legalidade e legitimidade persistir apenas enquanto perdurar o estado de legalidade sem que haja impugnação. A esse respeito, destaca-se que qualquer vício que torne o ato administrativo ilegal deve ser anulado pela própria Administração, conforme súmula 473 do STF, contudo não se verifica qualquer vício processual nos presentes feitos, conforme apontado pela Autuada. De acordo as argumentações já trazidas por este analista extensamente nas preliminares da presente proposta de decisão, os processos administrativos em epígrafe respeitaram todos os princípios basilares constitucionais e não há qualquer vício de ilegalidade no seu decurso.

4.3. Assim, não havendo argumentação de mérito com prova em contrário, deve-se prevalecer aquilo que foi apurado pela Fiscalização. A atuação 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:

4.4. 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 Sílvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72). 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;

4.5. 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 firmem os limites legais.

4.6. **Ante o exposto, tem-se que as razões dos recursos não lograram êxito em afastar as práticas infracionais objetos dos presentes feitos e atribuídas ao interessado, restando estas configuradas nos termos aferidos pela fiscalização.**

## 5. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a necessidade de correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado. Conforme Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, pode-se observar que a interpretação da infração do artigo 302, III, "o" da lei 7.565/86, se dá da seguinte forma:

- R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) - valor de multa mínimo referente à infração;
- R\$ 7.000,00 (sete mil reais) - valor de multa médio referente à infração;
- R\$ 10.000,00 (dez mil reais) - valor de multa máximo referente à infração.

5.2. A dosimetria deve ser aplicada conforme ditames do art. 22 da Resolução 25/2008:

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

5.3. 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.

5.4. **ATENUANTES** - 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.

5.5. 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.

5.6. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso do 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 a partir das datas das infrações ora analisadas. Em momento anterior, este relator votou pela notificação do interessado pela possibilidade de agravamento. Vislumbrou-se naquele momento, pela possibilidade da retirada desta atenuante aplicada pelo decisor de Primeira Instância Administrativa, em razão de ter sido identificado uma penalidade definitiva em referência à uma infração praticada dentro do período de um ano anterior às datas das presentes infrações. Em manifestação após notificação da possibilidade de agravamento, o Autuado trouxe uma decisão recente em que traz o entendimento vigente desta ASJIN pelo qual infere-se que o tempo decorrido entre DC1 e DC2 está sob o controle da administração pública, e que não deve o regulado ser penalizado por fato alheio, de forma que o lapso temporal em questão não deve influenciar o processo, devendo a concessão da atenuante considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância.

5.7. *In casu*, verifica-se que as referidas penalidades citadas na Decisão quanto a possibilidade de agravamento (créditos de multa nº 650702156, 650703154 e 652097159) tornaram-se definitivas mediante pagamento do interessado em 27/04/2016 e 19/01/2016, datas posteriores à prolação da decisão recorrida, o que não impede então a permanência da aplicação da atenuante do inciso III do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

5.8. De fato, segundo entendimento mais recente desta ASJIN, a análise da conduta estratificada no processo, mormente quando tendente a impor condutas administrativas irregulares, deve observar à compreensão jurídica que se tinha entretimentos, no momento de sua realização, ou seja, deve observar a situação jurídica em que se encontrava na data da prolação da Decisão de Primeira Instância Administrativa. Para fins de conferência, fica anexado à presente análise, o extrato da consulta atualizada ao Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC do presente Autuado.

5.9. A esse respeito, ressalta-se que este novo entendimento da ASJIN não se aplica aos processos que foram objeto de decisão terminativa da ANAC, por expresse impedimento legal da Lei 9.784/99:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

**Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:**

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.** (Grifou-se)

5.10. **AGRAVANTES** - 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.

5.11. Ressalta-se que o risco à segurança já é parte do tipo infracional, que trata justamente da falta de adoção de ações que impeçam a degradação dos coeficientes de atrito a níveis considerados aptos a comprometer a segurança operacional. Por esse motivo, não se considera possível agravar as penalidades com base nesta circunstância agravante, já que a mesma já foi considerada quando da previsão da infração.

5.12. **SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO:** Quanto ao valor das multas aplicadas pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado no processo, **entendo que cabe a manutenção em seu patamar mínimo para cada infração, R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), dada a presença de atenuante e ausência de agravantes.**

## CONCLUSÃO

1. Pelo exposto, sugiro dar **PROVIMENTO PARCIAL** aos recursos, **MANTENDO** as sanções aplicadas pela autoridade competente da primeira instância administrativa, no valor de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) cada**, em desfavor de FLEX AERO TAXI AEREO LTDA, conforme individualizações no quadro abaixo::

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
-----	--------------------------	-----------------------	------------------	----------	---------------	-------------------------------------

60800.180534/2011-88	643829146	04165/2011	03/08/2011	Extrapolação da jornada de trabalho;	Artigo 302, inciso III, alínea "o", do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n 7.565/1986;	RS 4.000,00 (quatro mil reais)
60800.180636/2011-01	643830140	04140/2011	03/08/2011	Extrapolação da jornada de trabalho;	Artigo 302, inciso III, alínea "o", do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n 7.565/1986;	RS 4.000,00 (quatro mil reais)
60800.180716/2011-59	643831148	04138/2011	03/08/2011	Extrapolação da jornada de trabalho;	Artigo 302, inciso III, alínea "o", do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n 7.565/1986;	RS 4.000,00 (quatro mil reais)

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

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

**MARCOS DE ALMEIDA AMORIM**  
Técnico em Regulação de Aviação Civil  
SIAPE 2346625



Documento assinado eletronicamente por **Marcos de Almeida Amorim**, Técnico(a) em **Regulação de Aviação Civil**, em 02/04/2018, às 17:36, 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/sci/autenticidade>, informando o código verificador **1674579** e o código CRC **64A8FCFF**.

Referência: Processo nº 60800.180534/2011-88

SEI nº 1674579



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
ASSESSORIA DE JULGAMENTO DE AUTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA - ASJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 893/2018**

PROCESSO Nº 60800.180534/2011-88  
INTERESSADO: FLEX AERO TAXI AEREO LTDA

Brasília, 02 de abril de 2018.

1. Recurso conhecido e recebido em seu efeitos suspensivo (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. A Recorrente alegou em mérito tão somente que seria necessária a revogação do ato administrativo, devido a presunção de legalidade e legitimidade persistir apenas enquanto perdurar o estado de legalidade sem que haja impugnação. A esse respeito, não se verifica qualquer vício processual nos presentes feitos. De acordo as argumentações já trazidas pelo proponente de nas preliminares da presente proposta de decisão, os processos administrativos em epígrafe respeitaram todos os princípios basilares constitucionais e não há qualquer vício de ilegalidade no seu decurso. Assim, não havendo argumentação de mérito com 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. 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). 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.

4. **Ante o exposto, tem-se que as razões dos recursos não lograram êxito em afastar as práticas infracionais objetos dos presentes feitos e atribuídas ao interessado, restando estas configuradas nos termos aferidos pela fiscalização.**

5. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1674579). 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.

6. 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. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao Recurso, mantendo o valor da sanção aplicada no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), em desfavor de FLEX AERO TAXI AEREO LTDA, conforme individualizações no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
60800.180534/2011-88	643829146	04165/2011	03/08/2011	Extrapolação da jornada de trabalho	Artigo 302, inciso III, alínea "o", do Código Brasileiro de	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

				de trabalho,	Aeronáutica, Lei n 7.565/1986;	reais)
60800.180636/2011-01	643830140	04140/2011	03/08/2011	Extrapolação da jornada de trabalho;	Artigo 302, inciso III, alínea "o", do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n 7.565/1986;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)
60800.180716/2011-59	643831148	04138/2011	03/08/2011	Extrapolação da jornada de trabalho;	Artigo 302, inciso III, alínea "o", do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n 7.565/1986;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

7. À Secretaria.
8. Notifique-se.
9. 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 03/04/2018, às 14:41, 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 **1674581** e o código CRC **E734BF49**.