

PARECER Nº 446(SEI)/2017/ASJIN
PROCESSO Nº 00058.098635/2013-04
INTERESSADO: PELICANO AVIACAO AGRICOLA LTDA

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	Lavratuira do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa DC1	Recurso	Possibilidade Agravamento	Notificação Possibilidade Agravamento	Manifestação Possibilidade Agravamento
00058.098635/2013-04	643058149	1787/2013	01/06/2010	20/11/2013	19/12/2013	07/01/2014	28/03/2014	20/08/2014	R\$ 1.600,00	27/08/2014	13/07/2017	20/10/2017	31/10/2017

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "w", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c art. 1º da Portaria 218/SPL, de 08/06/1990, alterada pela Portaria DAC nº 689/DGAC, de 20/04/2001.

Infração: Deixar de remeter, dentro do prazo regulamentar previsto, o Balanço Patrimonial, a Demonstração de Resultados do Exercício e/ou o Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos.

Proponente: Pedro Gregório de Miranda Alves – Especialista em Regulação de Aviação Civil – SIAPE 1451780 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 2479/ASJIN/2016).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso interposto pelo interessado em desfavor da decisão proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que dispõe os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual. O AI, de numeração e capituloção em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever a infração a seguir:

A empresa supracitada deixou de remeter o Balanço Patrimonial, o Demonstrativo de Resultados e o Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos, referentes ao ano de 2009, cujo prazo para entrega expirou em 30 de maio de 2010.

HISTÓRICO

2. Aproveita-se como parte integrante desta análise relatório constante do Voto ASJIN proferido em sede de segunda instância constante dos autos (SEI 0834660), com respaldo art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999.

3. Na 453ª Sessão de Julgamento desta ASJIN (13/07/2017), após leitura do relatório e análise dos autos, a turma recursal entendeu por notificar o interessado acerca da possibilidade de agravamento da sanção, conforme sugerido pelo Relator, com a consequente notificação para formulação de alegações, em respeito ao artigo 64 da Lei 9.784/1999 (SEI 0847729).

4. Regularmente notificado, o interessado apresentou suas razões sobre a possibilidade de agravamento, fazendo ainda alegação de ocorrência de convalidação do respectivo AI nos autos, em que reitera argumentos levantados em sede de recurso, além de expor o que segue.

I - **Da sanção aplicada** - Argumenta que não foi levado em consideração o atenuante disposto no inciso II, § 1º, do art. 22 da Resolução nº 25/2008, pois no AI não especificou qual o ano do Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultados deixou de ser apresentado. Alega que tal ausência de informação dificultou o devido processo legal. Aduz que a aferição do quantum da multa arbitrado no patamar médio não seria justa ante a incidência da atenuante prevista no inciso III, § 1º, do art. 22 da Resolução nº 25/2008, pois a empresa não foi penalizada no último ano. Questiona também os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade para imputar 70% da dosimetria máxima prevista a título de pena pecuniária, fazendo paralelo com a arbitragem de punibilidade no processo penal, alegando que as penas cominadas à incidência infracional não são totalmente explicadas na decisão emanada.

II - **Do Auto de Infração** - Aponta que o AI não segue a forma disposta na Resolução nº 25/2008 (art. 8º, inciso VI), que impõe a necessidade de se reportar local, data e hora com precisão. Alega que no campo destinado à hora foi atribuída a indicação 10h30min, porém no corpo do AI há também a indicação de 15h30min, havendo uma indecisão quanto ao horário do documento emanado da Administração Pública, no que tange ao cometimento da infração. Ainda, argumenta que o fato foi consignado no dia 01/06/2010, sendo contudo o AI lavrado somente em 20/11/2013, procedimento que não encontra razoabilidade, ferindo frontalmente os ditames emanados do princípio da oportunidade, do princípio da eficiência, do princípio da celeridade, pois os feitos não de ser processados num prazo razoável. Argumenta que o AI deveria ter sido instaurado de imediato (mês de junho de 2010), com o fito de que houvesse um processamento dentro de um lapso temporal aceitável (razoabilidade). Nesse esteio, a Administração Pública não poderá ficar a mercê da eternidade para efetuar a chamada pretensão punitiva em desfavor do interessado, em face à prescrição. Deste modo, aduz também ferido o princípio da segurança jurídica, o qual está consagrado no art. 2º da Lei nº 9.784/99, tendo em vista que os fatos pretéritos ainda estão, equivocadamente, repercutindo no presente, sendo então desproporcional. Por conseguinte, não ocorreu lavratura do AI na forma prescrita dentro dos requisitos da legalidade, uma vez que o revestimento exterior não contemplou todos os itens adequadamente, os quais eram imprescindíveis ao seu aperfeiçoamento.

III - **Do enquadramento** - Argumenta que a Administração pública cometeu impropriedades ao afirmar "...que a empresa não apresentou, dentro do prazo os Balanços Patrimonial e Demonstrativos de Resultados", tendo em vista que tal preceito mandamental que não poderá estar inserido no rol do inciso III, alínea "w" do CBA. Alega que incorreção e equívoco no enquadramento na medida em que o critério da tipicidade, o qual há de ocorrer à perfeita justaposição da conduta da suposta infratora ao preceito emanado da legislação, efetivamente não aconteceu. Defende que, na apreciação do capítulo III do título IX da Lei nº 7565/86 - DAS INFRAÇÕES, faz-se necessária uma análise sistêmica do texto normativo, de tal sorte que a denotação das palavras deva ser entendida em sua acepção técnica. Ao tratar das infrações, deve-se interpretar o art. 302 do CBA com muito cuidado, a fim de não se fazer injustiça, uma vez que o mesmo retrata várias condutas tipificadas como infração, sendo numeradas clausulas (taxativas). Nos termos do item 4.3 da IAC 012-1001 de 31/01/2003, a qual regulamentava o processamento de irregularidades no âmbito da aviação civil, preconizava que o auto de infração "deveria conter, de forma clara, a descrição da irregularidade". Sendo assim, pressupõe a perfeita adequação da suposta conduta discrepante da empresa com o preceito emanado do código aeronáutico e demais legislações subsidiárias, visto que paira sobre a autuada o princípio da presunção de inocência consagrado na Carta Magna fazendo-se uma analogia com o que dispõe a legislação penal brasileira. Portanto, o AI retrata uma situação em que não há consonância da tipificação capitulada com o histórico, bem como a descrição da ocorrência, porque ao mencionar que "pilotar a aeronave sem portar os documentos de habilitação, os documentos da aeronaves ou equipamentos de sobrevivência nas áreas exigidas", na descrição da ocorrência, eis aqui uma celeuma. Deste modo, o fato impeditivo para a realização, inclusive de convalidação do mesmo, haja vista que a descrição da ocorrência não estar em sintonia com a capitulação.

5. Ante o exposto, requer acolhimento às preliminares contidas no recurso e este seja conhecido e provido, por conseguinte, o AI seja arquivado, nos termos do art. 15, inciso I da Resolução Resolução nº 25/2008, sem qualquer tipo de penalidade ou se de outro modo entender, com a aplicação da sanção mais branda. E, se não acolhidas as preliminares, que as argumentações do recurso em seu mérito sejam consideradas procedentes, haja vista que o critério da tipicidade não ter sido respeitado.

6. **É o relato.**

PRELIMINARES

7. **Da regularidade processual** - Considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo o processo apto para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

8. **Da fundamentação da matéria** - Com fulcro no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999, ratifica-se e adota-se, na integralidade e como parte integrante desta análise os fundamentos regulatórios, fáticos e jurídicos esposados nas decisões anteriores.

9. A atividade regulatória do Estado consiste na atuação estatal sobre a economia, por meio de normatização, voltada, para a correção das deficiências do mercado e fomento ao equilíbrio do sistema econômico. Nesse contexto, define-se que regulação é toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja pela concessão de serviço público ou pelo exercício do poder de polícia.

10. Como forma de exercer a regulação, o Estado, poder concedente, celebra contrato de concessão, por meio do qual transfere ao particular, temporariamente, a prestação de serviço público. Entretanto, continua com o poder-dever de regular, de intervir, de modificar as regras de tal prestação em prol da preservação do interesse público, da satisfação das necessidades essenciais coletivas, e da eliminação das desigualdades sociais e regionais.

11. O transporte aéreo público, de responsabilidade do Estado, é um exemplo deste tipo de relação entre o Poder Público e o particular, sendo materializada através de um contrato de concessão. Na medida em que incumbe à Administração Pública a responsabilidade e a fiscalização sobre a prestação do serviço público pela empresa concessionária, restando, então, a esta oferecer todos os meios possíveis a este controle. Observa-se que o envio de informações por parte do regulado deve ser considerada como ponto importante para que a Administração possa exercer o seu poder de controle.

12. Acerca do fornecimento de dados à ANAC pelas permissionárias e concessionárias de serviços aéreos, dispõe a alínea “w” do inciso III do artigo 302 do CBA ser infração passível de multa deixar de os apresentar, *in verbis*:

Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:

(...)

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

w) deixar de apresentar nos prazos previstos o Resumo Geral dos resultados econômicos e estatísticos, o Balanço e a Demonstração de lucros e perdas;

13. A referida lei em seu artigo 199 contém a previsão legal que trata da possibilidade de a autoridade aeronáutica proceder à análise dos registros, livros e documentos da empresa:

Art.199. A autoridade aeronáutica poderá, quando julgar necessário, mandar proceder a exame da contabilidade das empresas que explorarem serviços aéreos e dos respectivos livros, registros e documentos.

(Grifou-se)

14. A lei é clara quanto à obrigatoriedade da prestação de informações pelas concessionárias e permissionárias. Nesse passo, a apresentação de informações fornecidas pelas empresas de transporte aéreo contribui para a apuração dos fatos em favor da melhoria na prestação dos serviços oferecidos aos usuários desse modal.

15. Na medida em que a Administração Pública detém a responsabilidade sobre a prestação do serviço público, tem a obrigação de fiscalizar as empresas. A estas resta a obrigatoriedade de oferecer todas as informações que permitam os meios de controle inerentes ao *manus* de polícia estatal.

16. O art. 29 da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe o sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, trata justamente desta questão:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

I – Regular o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação (...)

VII – zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários (...)

(Grifou-se)

17. Conforme art. 8º da lei 11.182 de 27 de setembro de 2005, que cria a ANAC, compete à Agência fiscalizar a prestação dos serviços aéreos. Inerentes a esses atos de fiscalização são os procedimentos de apuração dos fatos, nos termos do Art. 2º, da Resolução ANAC nº 25 de 25 de Abril de 2008:

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

(Grifou-se)

18. Ainda sobre a matéria, a Lei nº. 11.182/05-Lei da ANAC, ao criar este órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º deste diploma legal.

19. O acompanhamento dos dados de exploração dos serviços de transporte aéreo público regular e não regular no país só é possível mediante o envio dos dados à esta autarquia reguladora, conforme orienta a Portaria 218/SPL de 08/07/1990, combinada com a Portaria 689/SLP, de 20/04/2001:

PORTARIA Nº 218/SPL de 08 de junho de 1990

Art. 1º - As pessoas físicas e jurídicas, titulares de autorização para exploração de serviços de transporte aéreo não-regular e de serviços aéreos especializados deverão remeter ao DAC os seguintes documentos:

1 - Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultados, do exercício encerrado em 31 de dezembro - até o dia 30 de abril do ano seguinte;

Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos - do exercício encerrado em 31 de dezembro - até o dia 30 de abril do ano seguinte;

(...)

Art. 4º - A inobservância das obrigações instituídas nesta Portaria sujeitará o faltoso às sanções

estabelecidas no Art 302, item III, alínea “W”, do Código Brasileiro de Aeronáutica.

PORTARIA DAC Nº 689/DGAC, DE 20 DE ABRIL DE 2001.

Art. 1º Alterar o prazo de 30 de abril para 30 de maio do ano seguinte, para a apresentação do Balanço Patrimonial, da Demonstração de Resultados do Exercício e do Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos previsto no Art. 1º da Portaria 218/SPL de 08 de junho de 1990 e no Art. 1º da Portaria 423/SPL de 19 de novembro de 1992.

(Grifou-se)

20. Conclui-se, assim, da leitura dos dispositivos acima, que a norma estabelece obrigatoriedade de que as empresas titulares de autorização para exploração de serviços de transporte aéreo não-regular e de serviços aéreos especializados remetam à ANAC, até o o dia 30 de maio do ano seguinte, o Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultados e o Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos. A inobservância ao disposto supra constitui pois infração, conforme disposto na alínea “w” do inciso III do artigo 302 do CBA, constitui portanto infração.

21. **Da materialidade infracional** - Conforme instrução dos autos, o interessado deveria ter encaminhado a documentação até o dia 30 de maio de 2010. Como não o fez, infringiu a legislação vigente. A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, assim confirmou a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização.

22. **Das preliminares** - Acerca das razões do recurso (cerceamento de defesa e ilegalidade da notificação de decisão), em que o interessado alega que se vê tolhido de ampla defesa e contraditório tendo em vista não saber dos motivos pelos quais está sendo multado e não ter acesso a qualquer documento produzido, sugerindo que deveriam fazer parte integrante da notificação de decisão, cabe registrar que, debulhando os autos, nota-se que a empresa foi devidamente notificada acerca do AI em 19/12/2013, fazendo prova o AR à fl. 04 dos autos. No documento de atuação há a descrição expressa da conduta irregular, bem como o enquadramento infracional de forma que aquele AR permite entender que a empresa já tinha ciência a respeito dos fatos acerca dos quais devia se defender. Note-se que o contexto histórico demonstra que a empresa foi cientificada de todos os atos do processo, o que

ficou devidamente registrado por AR. Tanto é verdade que tinha ciência da conduta infracional praticada, acerca da qual estava respondendo, que descreve a infração e enumera os balanços que deixaram de ser entregues no prazo estipulado (30/05/2010), a saber, o Balanço Patrimonial, o Demonstrativo de Resultados e o Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos referentes ao ano de 2009.

23. Destaque-se, ainda, que a notificação da DC1 registra o número do processo e AI, tendo o interessado a recebido conforme comprova o AR de fls. 54, o que permite compreender que desde o início do processo administrativo o interessado tinha ciência plena a respeito do objeto e teor do presente procedimento sancionatório administrativo e, consequentemente, contextualmente atendidos os requisitos do artigo 26 da Lei de Processo Administrativo. E, ressalte-se, a todo momento foi-lhe franqueado ao interessado vistas do processo, para produção de sua defesa, recurso e manifestação sobre a possibilidade de agravamento nos prazos legais.

24. Portanto, não parece coerente, ou mesmo sustentável, diante dos AR assinados e juntados aos autos, referentes a inúmeros atos processuais especificando e relatando reiteradamente, devidamente fundamentados, a conduta da empresa, que seja alegado desconhecimento acerca do motivo pelo qual foi multada, razão pela qual não se vislumbra possibilidade de a alegação aqui enfrentada prosperar. Os motivos da aplicação da penalidade pecuniária restam consignados claramente na DC1, sendo esta devidamente fundamentada em sua dosimetria.

25. Ademais, cumpre esclarecer que, ao contrário do que alega o interessado em suas razões, o AI sim especificou claramente o ano de referência cujos balanços deixaram de ser apresentados: 2009, não sendo condizente com os autos a suposta ausência desta informação no AI. Não há que se falar, pois, em nulidade no processo administrativo sob a alegação de ter a recorrente sido cerceada em seu direito fundamental à boa administração, aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois verifica-se do presente feito respeito aos princípios basilares que regem o ato administrativo. Especificamente em relação à DC1, observe-se que se verifica da análise do decisor as devidas contrarrazões aos aspectos fáticos e jurídicos trazidos na defesa, sendo tais contrarrazões fundamentadas para afastamento dos argumentos trazidos à baila, resultando assim na decisão prolatada e legalmente embasada.

26. No concernente às alegações do interessado em que argumenta ser a decisão em sede de primeira instância desarrazoada, desfundamentada, e desmotivada, cumpre registrar restar clara na citada decisão sua motivação e fundamentação, bem como a vinculação do ato de aplicação da dosimetria aos limites do normativo, descaracterizando assim qualquer alegação de ser esta desarrazoada. Em verdade, a fundamentação material do tipo infracional da conduta do interessado foi objeto do decisor em sede de primeira instância, que trouxe claramente ao feito o regulamento que prevê o dever de remessa dos citados relatórios, descrevendo seu texto, bem como sua a previsão legal, além de fazer sua relação com a verificação da fiscalização na aferição e constituição da conduta: art. 1º da Portaria 218/SPL, de 08/06/1990, alterada pela Portaria DAC nº 689/DGAC, de 20/04/2001, cujo descumprimento configura infração passível de multa, conforme disposto no art. 302, inciso III, alínea "w", do CBA. A verificação, pós análise fartamente fundamentada, do efetivo descumprimento ao normativo, em sede de primeira instância, por sua vez, consubstanciou a devida motivação para a tomada de decisão pela aplicação da penalidade administrativa pertinente, a qual seguiu os termos do art. 15 da Resolução ANAC nº 25/2008, a saber:

Art. 15. A autoridade competente para decidir sobre a aplicação de penalidades deverá, em decisão fundamentada:

I - determinar o arquivamento do processo; ou

II - aplicar a penalidade em conformidade com o art. 19 desta Resolução.

(...)

Art. 19. As penalidades a serem aplicadas são:

I - multa;

(...)

Art. 20. O valor da multa será expresso em moeda corrente e aplicado de acordo com o previsto nas tabelas constantes dos Anexos I, II e III.

27. Incoerente, pois, falar-se em ausência de motivação, razoabilidade e fundamentação do ato administrativo que apenou o interessado a empresa em sede de primeira instância. Ao revés do alegado pelo interessado, a aplicação da penalidade seguiu rigorosamente o disposto no art. 15 citado acima, sendo a multa a pena prevista no próprio normativo para infração constatada no caso em tela. Ademais, ao definir o valor da multa, o decisor tampouco usou de discricionariedade, e nem o poderia, pois teve que se ater aos limites legais impostos nas tabelas do normativo, cujos valores de referência foram devidamente respeitados em ato vinculado. Nesse sentido, a pena imposta refere-se ao patamar mínimo pela verificação de circunstância atenuante quando da decisão, sendo esta fundamentada e motivada, em respeito ao princípio da razoabilidade na vinculação do ato aos limites legais aplicáveis ao caso.

28. Observe-se, ainda, que o fundamento da sanção aplicada na decisão recorrida também consta de forma expressa expressa no AI, em sua capitulação e na descrição da ocorrência e da conduta infracional, matéria exaustivamente tratada e fundamentada pelo decisor. E nessa mesma esteira, quanto ao alegado "exíguo" prazo de dez dias para impetrar recurso, também cumpre consignar sua previsão normativa (art. 23 da IN 08/2008), sendo também observada a forma da intimação determinada no Anexo VI da mesma norma, em respeito ao previsto em seu art. 15, inciso I, da IN 08/2008.

29. 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, como já exposto, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*. A dosimetria, reitere-se, deve ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no normativo e dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade.

30. Ou seja, uma vez aferido o ato infracional, os patamares de aplicação constantes do anexo da Resolução ANAC nº 25/2008 (públicos e notórios, vez que integrantes de norma vigente e pública) vinculam a unidade julgadora. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção. Se houve aplicação de sanção, os anexos do normativo estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora. Pelo fato de isto restar bem configurado dos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo, entende-se que a alegação da defesa tocante à ausência de fundamentação, motivação e razoabilidade da decisão não merece prosperar.

31. No tocante ao requisito de validade do AI previsto no art. 8º, inciso VI, da Resolução nº 25/2008, que dispõe dever o AI conter local, data e hora da autuação, verifica-se da peça que deu início ao presente processo administrativo sancionador perfeito cumprimento aos ditames normativos. O INSPAC que lavra o AI bem consigna a data da autuação, em 20 de novembro de 2013, a hora da autuação, às 9:00, e o local da autuação, em Brasília-DF. Ademais, cumpre registrar que em momento algum houve a convalidação do presente AI, verificando-se da autuação total revestimento de legalidade.

32. Ainda quanto às informações constantes do AI, cumpre esclarecer que as alegações do interessado de que no campo destinado à hora foi atribuída a indicação 10h30min, sendo no corpo do AI haveria também a indicação de 15h30min, não condizem com os documentos que compõem os autos do processo. A peça que inaugura o presente feito em momento algum descreve os horários a que se refere o interessado, como se pode verificar à fl. 01, senão a hora da autuação 9:00. Não cabe nenhuma fundamento, portanto, a alegação de indecisão quanto ao horário do documento emanado da Administração Pública. A hora da autuação deu-se às 9:00 do dia 20/11/2013. No que tange ao cometimento da infração, também encontra-se cristalina a informação de quando esta ocorreu na própria descrição da infração no corpo do AI: "A empresa supracitada deixou de remeter o Balanço Patrimonial, o Demonstrativo de Resultados e o Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos, referentes ao ano de 2009, cujo prazo para entrega expirou em 30 de maio de 2010" (Grifou-se) Ou seja, restou claro que o cometimento da infração deu-se a partir da 23:59 do dia 30 de maio de 2010.

33. No que diz respeito ao lapso temporal entre a prática infracional e a autuação, cabe lembrar o disposto no CBAer, assim como a Resolução ANAC nº 25/2008, sobre a a instauração do processo administrativo sancionador no âmbito de competência da ANAC, o qual é iniciado por meio do AI:

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 providência administrativa cabível.

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 5º O AI será lavrado quando for constatada a prática de infração à Lei nº 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.

34. Note-se, assim, que o AI deve ser lavrado quando for constatada a infração e cuja apuração deve seguir os prazos determinados pela Lei Lei 9.873/1999:

Lei 9.873/1999

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.

(Grifou-se)

35. Tem-se, assim, que a lavratura do presente AI guardou respeito à legislação pertinente no que concerne ao prazo da pretensão punitiva da ANAC, sendo o presente feito instaurado antes de cinco anos da prática infracional, razão pela qual não merecem prosperar as alegações de extemporaneidade, ou afronta aos princípios da razoabilidade, da oportunidade, da eficiência nem da celeridade.

36. No que diz respeito ao enquadramento do AI, em suas alegações de cometimento de improbidades pela Administração Pública, o interessado afirma que não apresentar dentro do prazo os Balanços Patrimonial e Demonstrativos de Resultados não pode estar capitulado no inciso III, alínea "w" do CBA. Contudo, verifica-se total correção e adequação no enquadramento efetuado pela fiscalização, que bem consubstancia nos autos a obrigação de remessa dos citados relatórios, descrevendo seu texto, bem como sua a previsão legal da conduta (art. 1º da Portaria 218/SPL, de 08/06/1990, alterada pela Portaria DAC nº 689/DGAC, de 20/04/2001), cujo descumprimento configura infração passível de multa, conforme disposto no art. 302, inciso III, alínea "w", do CBA.

37. Em verdade, ao contrário do aduzido pelo interessado, o critério da tipicidade encontra-se totalmente respeitado no AI, ocorrendo a justaposição da conduta infratora ao preceito emanado pelo regulamento e pela legislação. Não guarda coerência a clamada "análise sistêmica do texto normativo" quando este já deixa claro e cristalino quando a conduta infracional é caracterizada, não guardando qualquer cabimento da citada IAC 012-1001 de 31/01/2003, que encontrava-se revogada quando da prática infracional, sendo o processamento de irregularidades no âmbito da ANAC regulado pela Resolução nº 25/2008.

38. Ademais, a alegação de que o AI retrata uma situação em que não há consonância da tipificação capitulada não guarda qualquer verossimilhança com os autos do processo. O histórico mencionado pelo interessado que relata "pilotar a aeronave sem portar os documentos de habilitação, os documentos da aeronaves ou equipamentos de sobrevivência nas áreas exigidas", na descrição da ocorrência, não consta do AI, senão o já mencionado acima na seção INTRODUÇÃO deste parecer. Ao que tudo indica, o interessado se refere a processo diverso do ora analisado em sua manifestação.

39. **Do mérito** - O interessado não apresentou, em sede de recurso, razões de mérito no intento de contestar a prática infracional descrita no AI em epígrafe. Cabe registro, contudo, aos argumentos com objetivo de conferir nulidade ao AI constantes do recurso como questão de mérito, os quais já foram devidamente tratados nas preliminares acima.

40. Ante o exposto, tem-se que as razões do recurso e da manifestação sobre a possibilidade de agravamento da sanção não lograram afastar a prática infracional que lhe é atribuída ao interessado, a qual restou configurada nos termos aferidos pela fiscalização.

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

41. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a propriedade do valor da multa aplicada como sanção administrativa aos atos infracionais imputados. O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295 que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, o art. 20 da Resolução ANAC nº 25/2008 dispõe que o valor da multa será aplicado de acordo com o previsto nas tabelas constantes dos seus anexos, sendo que as infrações ao art. 302, III, "w", do CBA (Anexo II) têm previsão de penalidade pecuniária de multa na seguinte dosimetria:

- a) R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) no patamar mínimo;
- b) R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) no patamar intermediário; e
- c) R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no patamar máximo.

42. Em respeito ao art. 57 da IN nº 08/2008, a multa será calculada a partir do valor intermediário, consideradas a ocorrência das circunstâncias agravantes e atenuantes, que seguem as seguintes regras da Resolução ANAC nº 25/2008:

RESOLUÇÃO ANAC Nº 25, DE 25 DE ABRIL DE 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.

43. A DC1 aplicou a sanção de multa no patamar mínimo por considerar pertinente ao caso a circunstância atenuante de inexistência de aplicação de penalidade no último ano, ausentes circunstâncias agravantes, no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), nos termos da Resolução ANAC nº 25/2008 acima citada.

44. **Da aplicação da atenuante "inexistência de aplicação de penalidades no último ano"** - Partindo-se da premissa de que o objetivo do dispositivo é premiar aquele se pode chamar de "bem-regulado", e o bem 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.

45. 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).

46. Assim, a antiga Junta Recursal da 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.

47. Observe-se que há uma evolução dessa interpretação em relação ao disposto normativo, 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 doze meses.

48. 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 precisavam ser aparadas algumas arestas. Por exemplo, até a data de hoje, o que se vê é que, identificada outra conduta infracional no prazo de doze 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, independentemente de em qual tempo tal fato tenha sido identificado, desde que antes da decisão em segunda instância, afasta-se a aplicação da atenuante.

49. Contudo, este analista considera 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, estar-se-á reformando uma decisão, corretamente exarada anteriormente, devido a ocorrência de fato que não constava dos autos do processo naquele momento.

50. O tempo decorrido entre DC1 e DC2 está sob o controle da Administração Pública, e entende-se que não deve o regulado ser punido por fato alheio, sendo 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. 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 fato novo. Em tese, quando prolatada, a DC1 estava correta.

51. Quanto ao caso concreto, verifica-se que a autoridade decisora em primeira instância informa que o autuado não havia cometido outra infração no período de doze meses antes da data do fato gerador da infração em análise, 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. Assim, apesar de entendimento anterior em sentido diverso, passa-se 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, tende-se a corroborar com tal aplicação ao caso em análise.

52. Ressalte-se, quanto à mudança de entendimento, que em votos pretéritos, externou-se oportunamente entendimento anteriormente aplicado, chegando a sugerir por vezes o afastamento da circunstância atenuante de forma que não poderia deixar de se registrar tratar-se de novo entendimento, que ora se submete por meio dessa à análise ao crivo do competente decisor. Cabe 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".

53. 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 vertida ao interesse público, vedando objetivamente a aplicação retroativa de nova interpretação.

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

55. **Da aplicação da dosimetria ao caso concreto** - Diante de todo o exposto e, em consonância com o prolatado na DC1, 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. Por sua vez, não se vislumbra a possibilidade de aplicação de nenhuma das circunstâncias agravantes daquelas dispostas no § 2º, do Artigo 22 da Resolução nº. 25/08 ao caso.

56. 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.

57. Entende-se, assim, deva ser mantida a multa aplicada em sede de primeira instância, no patamar mínimo, no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais).

CONCLUSÃO

58. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da PELICANO AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA, de multa no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), que consiste o crédito de multa SIGEC nº 643058149, pela infração disposta no AI 1787/2013, que deu início ao presente processo administrativo sancionador.

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

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

PEDRO GREGÓRIO DE MIRANDA ALVES
Especialista em Regulação de Aviação Civil
SIAPE 1451780



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Gregório de Miranda Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 19/12/2017, às 12:53, 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 **1318730** e o código CRC **D0F7BC8E**.



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

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 635/2017

PROCESSO Nº 00058.098635/2013-04

INTERESSADO: PELICANO AVIACAO AGRICOLA LTDA

Brasília, 19 de dezembro de 2017.

1. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1318730), 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.
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 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 NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da PELICANO AVIACÃO AGRÍCOLA LTDA, de multa no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), que consiste o crédito de multa SIGEC nº 643058149, pela infração disposta no AI 1787/2013, que deu início ao presente processo administrativo sancionador.
3. À Secretaria.
4. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Assessor, Substituto**, em 02/01/2018, às 13:08, 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 **1366734** e o código CRC **A5FA60AB**.