

PARECER Nº 1243/2018/ASJIN  
 PROCESSO Nº 00065.138138/2012-78  
 INTERESSADO: AVALON TAXI AEREO LTDA

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

**ANEXO**

**MARCOS PROCESSUAIS**

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Hora	Lavratura do AI	Notificação do AI	Convalidação do AI	Notificação da Convalidação do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00065.138138/2012-78	651952150	02123/2012	23/11/2011	14:00	11/05/2012	06/11/2012	25/05/2015	03/06/2015	19/10/2015	04/12/2015	R\$ 7.000,00	10/12/2015	16/08/2016

**Enquadramento:** art. 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c os arts. 19 e 21 da Portaria n. 190/GC-5, de 20/03/2001, c/c a Seção 135.244, Itens (b)(1)(3)(4), (d) e Seção 135.299, ambas do RBAC 135.

**Infração:** Operação de aeronave por tripulante com treinamento incompleto.

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

**INTRODUÇÃO**

- Trata-se de recurso interposto pela AVALON TAXI AEREO LTDA, doravante INTERESSADA. Refere-se ao processo administrativo discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.
- Os autos evidenciam que: "foi constatado que essa empresa permitiu que o tripulante, Sr. Luiz Cesar Buchmann Duleba, CANAC 360594, operasse no comando da aeronave PR-AVA, na data de 23/11/2011, às 14:00, no trecho SBB/IBFL, sem que o referido piloto tivesse concluído o treinamento inicial para comando na empresa". Anexou-se a folha 003 do Diário de Bordo n. 004/PR-AVA/2011, do dia 23/11/2011, em que consta a operação do caso em análise (fls.24); bem como anexaram-se a Ficha de Avaliação de Piloto - FAP 12 - Exame em Rota (Operador Aéreo - RBHA - 135), do referido piloto, datada de 06/12/2011, para a função de Comandante (fls. 27); e o documento de nomeação, feito pela interessada, em nome também do indigitado piloto, na data de 07/12/2011, para o exercício da função de Comandante (fls. 28). Assim, a instrução processual deixou a materialidade infracional demonstrada de forma documental.
- Por oportuno, destaca-se que o presente modelo de análise tem respaldo no art. 50, §2º, da Lei 9.784/1999.

**HISTÓRICO**

- Respaldo pelo art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 aproveita-se como parte integrante desta análise relato constante da decisão de primeira instância constante dos autos.
- Em Defesa Prévia, a empresa alega:
  - que "segundo informações do Comandante da aeronave, Sr. Luiz César Buchmann Duleba, CANAC 360594, o voo foi realizado para o proprietário da AVALON";
  - que "o Comandante possuía a habilitação e os certificados em dia para conduzir os voos PRIVADOS";
  - que "a prática de realizar voos "PRIVADOS" não é mais adotada pelos tripulantes da AVALON";
  - que "o Manual Geral de Operações, da AVALON, será, doravante, rigorosamente cumprido".
- O AI foi convalidado (fls. 33), em 25/05/2015, do art. 302, I ,c, para o art. 302, III, e, ambos do CBA, dando-se a devida notificação do ato ao interessado em 03/06/2015 (fls. 52). A interessada, manifestou-se, apresentando nova defesa, alegando:
  - a incidência de prescrição intercorrente;
  - que o piloto em questão cumpriu o devido treinamento, tendo excelente avaliação e aprovação no exame de proficiência;
  - que, "assim, a imputada infração NÃO OCORREU, pois, quando da realização do voo em questão, o piloto já estava devidamente treinado, avaliado e aprovado para operar, pela AVALON TAXI AÉREO, a aeronave PR - AVA";
  - que, "como se vê do diário de bordo anexo, a natureza do voo objeto do presente auto de Infração é "PV" - voo privado";
  - que "o voo em questão não foi voo de fretamento, MAS SIM VÔO PRIVADO, realizado para o SR. Marlon (Sidney Marlon de Paula), sócio gerente da empresa autuada, portanto, voo sem remuneração";
  - que "a resolução 293, de 2013, prevê que os voos considerados de táxi-aéreo são mediante remuneração TPX".
- Ao cabo, requer a extinção do processo ante a preliminar de incidência de prescrição intercorrente suscitada ou, caso seja negada a preliminar, a insubsistência do AI, com o arquivamento do processo.
- A Decisão de Primeira Instância (DC1) após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que as da autuada não evidenciaram elementos probatórios capazes de elidir a aplicação de penalidade e condenou a interessada à sanção de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Especificou ainda:
  - não ter incidido a prescrição intercorrente, citando o Parecer PROC/ANAC n. 056/2009, que indica haver interrupção do referido prazo prescricional pelo ato de notificação do interessado;
  - as datas dos atos processuais indicam não ter transcorrido o prazo prescricional, tendo-se em vista a interrupção supra citada;
  - que "no que tange a avaliação e aprovação do piloto em treinamento, foi

apresentada pela Autuada a FAP 11A (fl. 45), referente a Exame de Proficiência datada de 09/11/2011. De fato, a data de realização do exame se deu antes da data da infração (23/11/2011), o que não significa que o piloto estivesse habilitado a realizar voos na condição de piloto em comando de um voo em aeronaves regidas pelo RBAC 135. Apenas em 06/12/2011, o Sr. LUIZ CÉSAR BUCHMANN DULEBA realizou o Exame em Rota, conforme demonstrado na FAP 12 (fl. 27)";

d) que "a data de nomeação do referido tripulante como Comandante da Autuada deu-se em 07/12/2011, ou seja, período posterior à data da infração";

e) que "a defesa apresentada, assim, não demonstrou qualquer elemento robusto que pudesse afastar o fundamento utilizado pela fiscalização, e, portanto, que corroborasse para a anulação requerida; não fazendo prova no sentido de elidir a presunção de veracidade de que se reveste o Auto de Infração, tão pouco afastar a responsabilidade da parte interessada quanto à infração cometida";

f) que, "ainda que o voo tenha sido para transportar sócio da Autuada, o artigo 21 da Portaria n.º 190/GC-5, de 20/03/2001 estabelece que voos assim são considerados remunerados e que devem ser, portanto, regidos pelo RBAC 135";

g) que, "de acordo com a documentação acostada pela fiscalização, em especial a cópia da folha n.º 003 do Diário de Bordo n.º 004/PRAVA/2011 (fl. 24), comprovaram a existência da infração".

9. A decisão condenatória foi lavrada em 19/10/2015. Ato contínuo, por meio de interposição de recurso administrativo, insurgiu-se a empresa da decisão condenatória, alegando:

I - que a Portaria em que se funda a Decisão é de 2001, enquanto sua defesa teria se baseado em uma Resolução de 2013, havendo, sob sua ótica um conflito de dispositivos legais;

II - reafirma-se o argumento de que o voo seria de natureza privada e de que o piloto possuía habilitação MLTE;

III - que o valor da multa seria desarrazoado e desproporcional;

IV - que estaria passando por condições financeiras precárias e dificuldades de operação;

V - postula o pagamento em três parcelas ou a concessão de prazo de 120 dias para pagar em uma única parcela.

10. **É o relato.**

## **PRELIMINARES**

11. **Da Alegação de Ilegalidade, Desproporcionalidade e Irrazoabilidade do Valor da Sanção**

12. Argui acerca da desproporcionalidade e irrazoabilidade do valor da sanção por reputar-lhe como excessiva.

13. A Lei nº 9.784/99 que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país fixou no caput do art. 2º, o princípio da proporcionalidade, vedando, a aplicação de sanção "em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público", consagrando a vedação de excessos, que já vinha assentada em sede jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal. (MOREIRA NETO e GARCIA (2012, p.8).

14. Na medida em que Administração Pública só pode atuar nos termos da lei, com a finalidade de atingir o interesse público. Suas decisões deverão observar rigorosamente o princípio da razoabilidade como regra de controle da atividade administrativa. Cabe ao administrador público atuar dentro dos critérios de racionalidade nos valores fixados como sanções. Nesse linha de entendimento, a sanção exarada pela primeira instância está em consonância com o entendimento da agência e da Resolução nº 25/2008, que disciplina o processo administrativo no âmbito da ANAC, e define critérios para dosimetria da penalidade aplicada e valores das sanções de natureza pecuniária.

15. Importa registrar que o ato administrativo tem presunção de legalidade e certeza, devendo ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, cabe o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

16. Compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº. 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC.

17. Nos termos da Lei nº 11.182/2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia federal submetida a regime especial, à qual foram atribuídos poderes regulatório/normativo e fiscalizador sobre as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), restando tais competências delineadas nos termos do artigo 8º do referido diploma legal:

*Lei nº 11.182/2005*

*Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:*

*(...)*

*IV – realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;*

*(...)*

*X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;*

*XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte e transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;*

*(...)*

*XVI – fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo;*

*(...)*

*XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;*

*(...)*

*XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;*

*(...)*

18. De acordo com o aludido dispositivo, cabe à mencionada autarquia federal, portanto,

regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, competindo-lhe, conseqüentemente, editar normas que regrem o setor, além de zelar pelo seu devido atendimento, reprimindo as infrações à legislação e aplicando as sanções cabíveis.

19. Assim, cabe à entidade autárquica atuar de modo a garantir a observância do marco regulatório, o que lhe impõe a adoção de medidas repressivas, corretivas e punitivas em desfavor daqueles que infringem as normas de regência da atividade.

20. Cumpre assinalar que o Código Brasileiro de Aeronáutica considera no §3º do artigo 1º, a seguinte redação:

CBA  
CAPÍTULO I  
Disposições Gerais  
Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.  
(...)  
§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

21. No presente caso, verifica-se que há imposição de penalidade por infração pelo descumprimento do art. 302 do CBA, inciso III, alínea "e":

CBA  
Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:  
(...)  
III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:  
(...)  
e) Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;

22. O artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/86, autoriza, dentre outras medidas, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da "legislação complementar". Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer e aplicar sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância do CBA e norma complementar, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no inciso I do artigo 289 do CBA e configura infração à alínea "e" do Inciso III do art. 302 do CBA.

23. O fato é que a ocorrência se deu em 23/11/2011, quando já vigente a Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

24. Observa-se que a Resolução ANAC nº 25/2008 detalha os valores das multas especificadas no art. 299 e 302 e seus incisos em seus Anexos I e II, além das infrações da área aeroportuária, especificadas no Anexo III.

25. No tocante à quantificação de multa imposta, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinam, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA ('A multa será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão'), o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis.

26. Desta forma, preconizam os artigos 20, 21 e 22 da Resolução ANAC nº 25/2008:

Resolução ANAC nº 25/2008  
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. (Redação dada pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)  
§ 1º No caso de grave dano ao serviço ou aos usuários, o valor da multa poderá ser majorado em até 1.000 (mil) vezes o valor máximo estabelecido nas Tabelas constantes dos Anexos I, II e III, considerada a gravidade da infração, a vantagem auferida, a condição econômica do infrator, e/ou seus antecedentes. (Incluído pela Resolução nº 253, de 30.10.2012)  
§ 2º Não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor será corrigido pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, ou outro que venha a substituí-lo. (Parágrafo renumerado pela Resolução nº 253, de 30.10.2012)  
Art. 21. Para imposição das penalidades previstas nesta Resolução, será aplicado o CBAer e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da autoridade da aviação civil

#### Capítulo das Atenuantes e Agravantes

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 conseqüências 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, em vigor em 30.3.2014)

§ 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.

27. De acordo com os referidos dispositivos, resta estabelecido que a dosimetria da sanção deve ter início no termo médio, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

28. Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando de instrumentos que permitam compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei n.º 11.182/2005.

29. Nesse ponto, observa-se infração prevista no CBA, diante do descumprimento das normas e procedimentos que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário está em consonância com as condutas, penalidades e valores de sanção disciplinados na Resolução ANAC nº 25. Portanto, a sanção imposta à recorrente no feito tem base legal, afastando, por sua vez, a alegação da interessada de afronta ao princípio da legalidade.

30. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise, 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.

## FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

31. **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 a AVALON TAXI AEREO LTDA, permitiu que o tripulante, Sr. Luiz Cesar Buchmann Duleba, CANAC 360594, operasse no comando da aeronave PR-AVA, na data de 23/11/2011, às 14:00, no trecho SBB/IBFL, sem que o referido piloto tivesse concluído o treinamento inicial para comando na empresa, em afronta ao disposto na alínea "e", do inciso III, do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe *in verbis*:

CBA

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

(...)

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

(...)

e) não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;

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

33. **Das razões recursais** - Como muito bem indicado na DC1, vê-se que a interessada não foi capaz de desconstituir a presunção de veracidade e legitimidade de que gozam os atos emanados pela administração pública, pois não apresentou nenhuma prova capaz de combater a materialidade infracional.

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

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

36. Desse modo, resta claro que, no presente caso, como estabelecido por norma cogente oponível a todos os abrangidos em seu espectro, de caráter vinculativo, não há margem para exceções quanto ao seu cumprimento no que tange a ausência do elemento volitivo. Assim, não cabe a alegação da interessada de que supunha estar atuando dentro da legalidade.

37. Note-se que a interessada reconhece a ocorrência do voo, focando suas alegações na desconstituição da natureza do voo, embasando-se em uma norma - Resolução 293/2013 - que não vigia à época do fato, 23/11/2011. Quanto a isso, observe-se que no processo sancionador deve haver previsão normativa da aplicação retroativa e, via de regra, as condutas são avaliadas e punidas à luz das normas vigentes no momento de sua prática. Este entendimento é corroborado pela Procuradoria Federal Junto à ANAC no Parecer nº 143/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU, que tratou da retroatividade da norma mais benéfica no processo sancionador:

(...)

17. De se ressaltar que a questão da aplicação ou não do princípio penal da retroatividade da lei benéfica no direito administrativo punitivo foi enfrentada pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo sido bem elucidada por José Galdino, no texto "A aplicação do princípio da retroatividade benéfica no direito administrativo punitivo à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça".

(...)

19. Em regra, considerando a forma de aplicação da lei no tempo, as normas legais, em sentido amplo, têm aplicabilidade imediata e geral. A admissão da retroatividade constitui exceção ao ordenamento e, a despeito de não ser vedada, deve ser adotada com parcimônia.

20. Trata-se de postulado jurídico do *tempus regit actum*, que consagra regra da aplicabilidade da norma de direito material vigente à época da ocorrência do fato/conduta gerador, o qual possui matiz infraconstitucional na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), cujo art. 6º assim dispõe:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

(...)

22. José Galdino destaca que a teoria da norma mais benéfica deve ser aplicada com moderação no processo administrativo, ante o maior dinamismo dessa seara jurídica e a diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal, bem assim em face da independência entre as instâncias. Transportar um princípio de um ramo do direito para outro exige certa ponderação.

23. No ponto, bastante oportuna a menção/transcrição de julgado do STJ, que refere existência de diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal, que permite transpor com reserva o princípio da retroatividade, argumento relativo à insegurança jurídica, que poderia ser gerado caso fosse adotada a posição que defende a retroação da lei mais benéfica (g.n):

"(...) A diferença ontológica entre a sanção administrativa e a penal permite transpor com reservas o princípio da retroatividade. Conforme pondera Fábio Medina Osório, "se no Brasil não há dúvidas quanto à retroatividade das normas penais mais benéficas, parece-me prudente sustentar que o Direito Administrativo Sancionador, nesse ponto, não se equipara ao direito criminal, dado seu maior dinamismo".

24. Com efeito, no caso do processo administrativo sancionador, não há como deixar de se ponderar acerca da abrangência do poder de polícia para a Administração Pública na sua função primordial de gerir a coletividade, na medida em que não raras vezes é indispensável a limitação da atividade privada para proteger o bem comum, isto é, o interesse da coletividade. Assim, para bem exercer este poder, a Administração precisa realizar um processo administrativo que garanta ao administrado o pleno gozo das garantias processuais legais e constitucionais, porquanto a liberdade do indivíduo deve estar resguardada de eventuais excessos administrativos.

25. De se referir que o Direito Penal tutela bem jurídico distinto do Direito Administrativo. Na esfera penal, há um gravame mais sério, muitas vezes relacionada à liberdade do indivíduo, já no âmbito administrativo, as penalidades estão relacionadas, na maioria das vezes, a penalidades de cunho material (econômico). Deste modo, retroatividade da lei mais benéfica em material penal tem um viés humanitário que não se repete no campo administrativo, não justificando tal retroatividade.

26. Nessa linha de raciocínio, não há como deixar de referir que o direito administrativo lida com uma realidade social muito dinâmica - diferente inclusive do que ocorre no direito penal -, regulando situações que mudam constantemente (exemplos: vigilância sanitária, meio ambiente, saúde suplementar, defesa do consumidor, mercado de capitais, livre iniciativa e concorrência no mercado, qualidade de produtos, mercado financeiro etc) e não aplicar a penalidade administrativa àqueles que praticaram conduta proibida, sob a égide da lei anterior, significa premiá-los com uma omissão estatal, que iria na contramão do pretendido caráter

**pedagógico e preventivo da sanção administrativa.**

38. Desse modo, vê-se que não se sustenta a alegação do interessado, uma vez que se deve aplicar a legislação da época do fato, motivo pelo qual a sanção deve ser mantida.

39. Isso posto, conclui-se que as alegações da interessada não foram eficazes para afastar a aplicação das sanções administrativas. Restam configuradas as infrações apontadas pelos Autos de Infração.

**DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

40. 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

41. 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.

42. 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.

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

44. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ora anexada a essa análise (SEI 1894518), ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada à Autuada nessa situação, como já que destacado em primeira instância.

45. 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.

46. Dada a ausência de circunstâncias atenuantes e agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que as penalidades a serem aplicadas sejam quantificadas em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor médio previsto, à época dos fatos, para a hipótese da letra "e" - COD NON - da Tabela (III – INFRAÇÕES IMPUTÁVEIS À CONCESSIONÁRIA OU PERMISSONÁRIA DE SERVIÇOS AÉREOS - P. Jurídica) do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008.

47. Note-se que a norma prevê, de maneira estrita, os critérios para estabelecimento do valor da multa. Não há margem para discricionariedade. Portanto, não vale o argumento de que a interessada estaria passando por dificuldades financeiras. Semelhantemente as regras quanto a data do pagamento e parcelamento das multas também não estão sujeitas a discricionariedade. Quanto a elas, devem ser observadas as prescrições do art. 24, da Resolução n 25/2008 e dos artigos 61 e 62, da IN. ANAC 008/2008.

48. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), temos que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº. 25/08.

**CONCLUSÃO**

49. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do/a AVALON 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
00065.138138/2012-78	651952150	02123/2012	23/11/2011	Operação de aeronave por tripulante com treinamento incompleto.	Artigo 302, inciso III, alínea "e", do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565/1986	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

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

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

**RODRIGO CAMARGO CASSIMIRO**  
Técnico em Regulação de Aviação Civil  
SIAPE 1624880



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 13/06/2018, às 18:04, 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 **1894773** e o código CRC **2F04C8C3**.



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

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1333/2018**

PROCESSO Nº 00065.138138/2012-78  
INTERESSADO: AVALON TAXI AEREO LTDA

Brasília, 07 de junho 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. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1894773). Ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.
4. A decisão de primeira instância, 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 a AVALON TAXI AEREO LTDA, permitiu que o tripulante, Sr. Luiz Cesar Buchmann Duleba, CANAC 360594, operasse no comando da aeronave PR-AVA, na data de 23/11/2011, às 14:00, no trecho SBBI/SBFL, sem que o referido piloto tivesse concluído o treinamento inicial para comando na empresa, em afronta ao disposto na alínea “e”, do inciso III, do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.
5. A recorrente reconhece a ocorrência do voo, focando suas alegações na desconstituição da natureza do voo, embasando-se em uma norma - Resolução 293/2013 - que não vigia à época do fato, 23/11/2011. Quanto a isso, observe-se que no processo sancionador deve haver previsão normativa da aplicação retroativa e, via de regra, as condutas são avaliadas e punidas à luz das normas vigentes no momento de sua prática. Este entendimento é corroborado pela Procuradoria Federal Junto à ANAC no Parecer nº 143/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU.
6. Isso posto, conclui-se que as alegações da interessada não foram eficazes para afastar a aplicação das sanções administrativas. Restam configuradas as infrações apontadas pelos Autos de Infração.
7. Dosimetria proposta adequada para o caso, conforme fundamentação da peça de proposição.
8. 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** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do/a AVALON 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
00065.138138/2012				Operação de aeronave	Artigo 302, inciso III, alínea "e" do Código	R\$

00065.138138/2012-78	651952150	02123/2012	23/11/2011	por tripulante com treinamento incompleto.	e, do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565/1986	7.000,00 (sete mil reais)
----------------------	-----------	------------	------------	--	---	---------------------------

9. À Secretaria.  
10. Notifique-se.

**BRUNO KRUCHAK BARROS**

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 22/06/2018, às 12:31, 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 **1897101** e o código CRC **87DEBC22**.

Referência: Processo nº 00065.138138/2012-78

SEI nº 1897101