

**PARECER N°** 151/2018/JULG ASJIN/ASJIN  
**PROCESSO N°** 00065.010435/2015-01  
**INTERESSADO:** LUIZ FERNANDO FERREIRA

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

**MARCOS PROCESSUAIS**

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso	Aferição De Tempestividade
00065.010435/2015-01	657741165	000103/2015	03/12/2014	23/01/2015	12/02/2015	27/02/2015	24/08/2016	26/10/2016	R\$ 1.600,00	10/11/2016	08/08/2017

**Enquadramento:** Art. 299, inciso V da Lei n° 7.565, de 19/12/1986.

**Infração:** Fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas;

**Proponente:** Marcos de Almeida Amorim – Técnico em Regulação de Aviação Civil - SIAPE 2346625 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 361/DIRP/2017).

**1. INTRODUÇÃO**

1.1. 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 a regularidade processual. O AI, de numeração e capitulação em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever que o sr. Luiz Fernando Ferreira instalou a Aerocia Escola de Aviação Civil e divulgou a realização de cursos da aviação civil sem que a escola tenha recebido autorização para funcionamento e a homologação dos cursos de acordo o RBHA 141, fornecendo informações inexatas ao público.

1.2. O Relatório de Fiscalização anexado reitera as circunstâncias da constatação da ocorrência, destacando que a divulgação ao público, através de letreiro e materiais, da escola de aviação civil e dos cursos de formação de pilotos sem as devidas autorizações e homologações, constitui-se em fornecimento de dados inexatos e contraria o disposto no artigo 299, inciso V da Lei 7.565/86, CBAer. Assim, foi lavrado o presente Auto de Infração com fundamento na referida capitulação.

**2. HISTÓRICO**

2.1. **Defesa Prévia** - Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa prévia tempestiva, com as seguintes alegações:

- I - Não foi ministrado nenhum curso de aviação, existe um projeto em andamento para se montar uma escola, e não havia conhecimento de que o nome "Escola de Aviação Civil" era restrito apenas às escolas com o processo de homologação concluído, tendo retirado a referida descrição a partir do momento que se tomou ciência;
- II - O panfeto (anexado aos autos) apesar de impresso, nunca foi distribuído e se alguém possui um, seria por meios ilícitos retirado do interior da casa;
- III - A casa é um ponto de encontro de pilotos da cidade e não possui nenhum funcionário e não visa lucros, devendo ser considerado que nenhuma pessoa foi lesada, enganada ou prejudicada;

2.2. Concluiu se colocando a disposição para esclarecer qualquer dúvida relacionada ao assunto.

2.3. **Decisão de Primeira Instância - DC1** - Em decisão motivada, o setor competente afastou as razões da defesa e considerou configurada infração à legislação vigente, em especial, ao que estabelece o artigo 299, inciso "V" do CBA. Aplicou-se sanção de multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), com fundamento no Anexo I, da Resolução ANAC nº 25, de 2008, ausentes circunstâncias agravantes e presente circunstância atenuante de ausência de penalidade no ano anterior, nos termos dos parágrafos do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, sendo gerado o crédito de multa em epígrafe.

2.4. Para afastamento dos argumentos de defesa, a decisão destacou que as declarações não demonstraram nenhuma excludente para aplicação de penalidade. Apontou que da própria análise da defesa, verifica-se que o atuado reconhece que montou toda uma infraestrutura de escola de aviação civil em uma casa no centro da cidade de Cianorte - PR, que mandou produzir panfletos sobre a mesma, sendo mais do que evidente que o atuado divulga a realização de cursos de aviação civil, sem que a escola tenha recebido a autorização para funcionamento e a homologação dos cursos de acordo com o RBHA 141, fornecendo portanto informações inexatas ao público.

2.5. A decisão esclareceu que as alegações não demonstraram qualquer elemento relevante que pudesse afastar o fundamento utilizado pela fiscalização, 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.

2.6. **Recurso** - Devidamente notificado da DC1, o interessado interpôs o recurso ora em análise, tempestivo, com as seguintes alegações:

- I - É exigência do RBHA 141 que se tenha instalações prontas para que se possa requerer homologação e não pode ser considerado infração, a existência da instalação sem que comprove o seu funcionamento, não havendo provas que comprovem seu funcionamento, a prática de aulas, presença de alunos ou outros elementos que comprovariam seu funcionamento;
- II - O simples fato de se imprimir um folder não pode ser considerado propaganda de divulgação, sem que o mesmo seja distribuído ou veiculado. Afirmou que as inspetoras da ANAC subtraíram este folder dentro do estabelecimento os quais nunca

vieram ser distribuídos;

III - Requer a substituição da multa por notificação, tendo em vista que o autuado é primário, nunca foi notificado, e que não houve prejuízos a terceiros. Alega ainda que o autuado não possui condições financeiras para pagamento da multa considerada alta e desproporcional, sem que comprometa seu sustento;

IV - Sendo outro entendimento, solicita desconto de 50% sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento, conforme disposto no §1º do art. 61 da Instrução Normativa nº 08 de junho de 2008, com redação dada pelo art. 1º da Instrução Normativa nº 09 de junho de 2008.

#### É o breve relato.

### 3. PRELIMINARES

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

### 4. MÉRITO

1. **Da Anulação Dos Atos Administrativos** - Adstrita ao Princípio da Legalidade Constitucional, não pode a Administração tratar da anulação de atos oficiais se não na forma estabelecida pela Lei. 9.784/1999. A citada lei é cristalina em definir:

**Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.**

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticadas, salvo comprovada má-fé.

§1. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§2. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração. (Grifou-se)

2. Nota-se, portanto, que existe uma imposição ao administrador de se anular os atos eivados de ilegalidade. Pela exegese dos artigos 53, 54 e 55 acima, depreende-se que o vício dos atos que não implicarem prejuízo a terceiros ou lesão ao interesse público, poderá ser saneado mediante convalidação. De se frisar, entretanto, que a convalidação somente é cabida quando evidente que não houve prejuízo a terceiros. Em digressão reserva, claramente se depreende a impossibilidade de convalidação quando terceiro for prejudicado pelo ato eivado por vício de legalidade. O STF, por meio da Súmula 473 dirimiu as características do tema:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tomam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

3. Depreende-se, ainda, da exegese integrativa dos artigos 53, 55 e 50, inc. VIII, da Lei 9.784/1999, que a anulação de um ato administrativo deve seguir de substancial fundamentação:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...) VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

4. Neste contexto, é fácil a compreensão de que a anulação de um ato por parte da própria Administração Pública, decorre do poder de autotutela administrativa. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade, de modo que, se o ato é ilegal, deve proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida. Conforme Hely Lopes Meirelles, o controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes, e que é normalmente exercido pelas autoridades superiores.

5. *In casu*, verifica-se que da ação de fiscalização do RF nº 05/2015/GTOF/GCOI/SPO, que se deu a partir da constatação da ocorrência de instalação/manutenção em funcionamento de escola ou curso de aviação civil sem autorização da autoridade aeronáutica, foram lavrados 2 (dois) Autos de Infração distintos: AI nº 000103/2015 e AI nº 000104/2015. Ocorre contudo que, enquanto o AI nº 000104/2015 encontra total respaldo legal com fundamento no art. 302, inciso VI, alínea "I" da Lei 7.565/86 que prevê a penalidade de multa para a referida conduta, o AI nº 000103/2015, objeto do presente processo administrativo, traz a previsão de penalidade para o fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas. Em toda a instrução do presente processo administrativo, não consta qualquer comprovação de que o autuado tenha fornecido qualquer informação ou dados inexatos e a alegação de que a divulgação dos cursos sem autorização estaria enquadrada na referida tipificação não possui sustentação legal e não deve prosperar, uma vez que a divulgação dos cursos constituiu-se mera consequência e exaurimento da conduta de instalar e manter em funcionamento curso sem autorização.

6. A divulgação dos cursos pela autuada não traz qualquer informação inverídica comprovada, uma vez que a escola de fato estaria em funcionamento e os cursos de fato estariam sendo ofertados, conforme ratificado pela própria Fiscalização. A conduta é irregular apenas e tão somente por não ter autorização da autoridade competente (ANAC), conduta já tipificada e objeto do AI nº 000104/2015. A manutenção do presente Auto de Infração se configuraria em *bis in idem*, ou seja, a dupla punição pelo mesmo fato.

7. Não obstante o princípio de vedação *ao bis in idem* (mais de um aplicação pelo mesmo fato) não possuir previsão constitucional expressa, este é reconhecido, de modo implícito, como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal no texto da Constituição Federal de 1988.

8. Assim, por tudo exposto, constata-se haver vício material no presente processo por não restar caracterizado pelos elementos constantes nos autos, a conduta de fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas. Sendo assim, **deve ser declarado nulo o Auto de**

**Infração nº 000103/2015**, com cancelamento da multa e arquivamento do presente processo.

9. Resta portanto prejudicado o objeto, não sendo necessário a análise dos argumentos de mérito apresentados pelo autuado.

5. **CONCLUSÃO**

5.1. Pelo exposto, sugiro **DAR PROVIMENTO** ao recurso, e **ANULAR** o Auto de Infração nº 000103/2015, **CANCELANDO**, assim, a sanção aplicada pela autoridade competente de primeira instância administrativa que constituiu o crédito de multa nº 657741165 e arquivando o presente processo.

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

5.3. **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 26/10/2018, às 15:36, 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/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2364012** e o código CRC **25AD2BE4**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 141/2018**

PROCESSO Nº 00065.010435/2015-01  
INTERESSADO: LUIZ FERNANDO FERREIRA

Brasília, 26 de outubro 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. DISCORDO da proposta de decisão (SEI nº 2364012). Ratifico o relatório adotando-o como parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.
4. Entendeu o proponente, em suma:

*In casu*, verifica-se que da ação de fiscalização do RF nº 05/2015/GTOF/GCOI/SPO, que se deu a partir da constatação da ocorrência de instalação/manutenção em funcionamento de escola ou curso de aviação civil sem autorização da autoridade aeronáutica, foram lavrados 2 (dois) Autos de Infração distintos: AI nº 000103/2015 e AI nº 000104/2015. Ocorre contudo que, enquanto o AI nº 000104/2015 encontra total respaldo legal com fundamento no art. 302, inciso VI, alínea "I" da Lei 7.565/86 que prevê a penalidade de multa para a referida conduta, o AI nº 000103/2015, objeto do presente processo administrativo, traz a previsão de penalidade para o fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas. Em toda a instrução do presente processo administrativo, não consta qualquer comprovação de que o autuado tenha fornecido qualquer informação ou dados inexatos e a alegação de que a divulgação dos cursos sem autorização estaria enquadrada na referida tipificação não possui sustentação legal e não deve prosperar, uma vez que a divulgação dos cursos constitui-se mera consequência e exaurimento da conduta de instalar e manter em funcionamento curso sem autorização.

A divulgação dos cursos pela autuada não traz qualquer informação inverídica comprovada, uma vez que a escola de fato estaria em funcionamento e os cursos de fato estariam sendo ofertados, conforme ratificado pela própria Fiscalização. A conduta é irregular apenas e tão somente por não ter autorização da autoridade competente (ANAC), conduta já tipificada e objeto do AI nº 00104/2015. A manutenção do presente Auto de Infração se configuraria em *bis in idem*, ou seja, a dupla punição pelo mesmo fato.

Não obstante o princípio de vedação *ao bis in idem* (mais de um aplicação pelo mesmo fato) **não** possuir previsão constitucional expressa, este é reconhecido, de modo implícito, como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal no texto da Constituição Federal de 1988.

Assim, por tudo exposto, constata-se haver vício material no presente processo por não restar caracterizado pelos elementos constantes nos autos, a conduta de fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas. Sendo assim, **deve ser declarado nulo o Auto de Infração nº 000103/2015**, com cancelamento da multa e arquivamento do presente processo.

Resta portanto prejudicado o objeto, não sendo necessário a análise dos argumentos de mérito apresentados pelo autuado.

5. Por fim, sugeri **DAR PROVIMENTO** ao recurso, e **ANULAR** o Auto de Infração nº 000103/2015.
6. Não entendo ser este o caso para os presentes autos. O digressão da proposta de decisão se lastreia em suposto *bis in idem* da conduta do presente caso (originário do auto de infração AI nº 000103/2015) com aquela apurada pelo AI nº 00104/2015, apurada nos autos do processo 00065.010443/2015-49.
7. Acerca do princípio aventado, **não se pode afirmar** que a garantia do *non bis in idem* impossibilite o legislador, ou quem lhe faça as vezes, de atribuir mais de uma sanção, administrativa ou não, a uma mesma conduta. Para Mello (2007, p. 212 - MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador**: as sanções administrativas à luz da

Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007):

*[...] o princípio do non bis in idem, por outro lado, não veda ao legislador a possibilidade de atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta. Foi afirmado acima que a sanção que atende ao princípio da proporcionalidade é a prevista no ordenamento jurídico: o legislador, observadas as normas constitucionais, define as medidas sancionadoras adequadas e proporcionais para cada situação de fato. Se estabelece a lei formal múltiplas sanções para uma mesma conduta, são elas as sanções adequadas e proporcionais, não sendo sua aplicação ofensiva ao princípio do non bis in idem.*

8. Nada obsta, então, que ato normativo estipule a acumulação de sanções administrativas ou de sanções administrativas com outras consequências, como sanções penais e compensações civis, por exemplo (VITTA, 2003, p. 115 - VITTA, Herald Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115). Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de "ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas".

9. Neste sentido, a Resolução ANAC 25/2008, em seu art. 10º, §§ 2º 3º, registra expressamente que mesmo diante de duas ou mais infrações num mesmo contexto probatório – e diante da apuração conjunta dos fatos, deverá a Administração considerá-las de forma individualizada, inclusive no tocante aos critérios de imposição de penalidades e dosimetria:

*§ 2º Havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único Auto de Infração, para a apuração conjunta dos fatos conexos, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas.*

(...)

*§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas.*

10. Dessa forma, não enxergo força na tese sustentada pelo parecerista, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais.

11. Com isso em mente, é importante que se tenha em mente que as condutas tratadas pelo AI nº 000103/2015 é distinta daquela apurada pelo AI nº 00104/2015, acerca do qual se sugeriu *bis in idem*. Vejamos: O auto de infração nº 000103/2015, **ora em análise**, descreve a infração como "*fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulterada*", enquadrando-a no artigo 299, inciso V, da Lei 7.565/1986. Já Aquela apurada pelo auto de infração nº 00104/2015 descreve a infração como "*instalar ou manter em funcionamento escola ou curso de aviação sem autorização da autoridade aeronáutica*", enquadrando-a no artigo 302, inciso VI, alínea "I", da Lei 7.565/1986. Apenas com base na descrição das condutas e enquadramentos já temos claro demonstrativos que estamos tratados de condutas infracionais distintas. Uma conduta está correlacionada com inobservância de outorga (exercício de atividade pública sem a devida autorização do ente competente), qual seja, aquela descrita pelo AI 00104/2015 enquanto a outra diz respeito à publicidade indevida - divulgar um curso não autorizado pelo órgão regulador se subsume ao fornecimento de dados/informações inexata, uma vez que a divulgação é falaciosa. Prosseguiu a sugestão de decisão "*A divulgação dos cursos pela autuada não traz qualquer informação inverídica comprovada, uma vez que a escola de fato estaria em funcionamento e os cursos de fato estariam sendo ofertados*", mas ocorre que a escola não estava em funcionamento regular, dado o apurado pelo auto de infração nº 00104/2015, logo, a divulgação feita, apurada neste processo (AI nº 000103/2015), foi fornecimento de informações inexatas.

12. Assim sendo, **não posso concordar com a conclusão de** "*haver vício material no presente processo por não restar caracterizado pelos elementos constantes nos autos, a conduta de fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas. Sendo assim, deve ser declarado nulo o Auto de Infração nº 000103/2015, com cancelamento da multa e arquivamento do presente processo*". Debulhando-se os autos, em especial fls. 03, enxergo comprovação documental da materialidade da conduta descrita no auto de infração. Por isso, e conforme digressão supra, vislumbro que auto e decisão de primeira instância merecem ser mantidos. Por lógico, entendo pertinente a manutenção da multa no presente caso. A materialidade infracional restou bem configurada ao logo de todo o certame, tendo sido as razões de defesa insuficientes para afastá-la. À luz do art. 36 da Lei 9.784/1999, falhou a interessada em trazer provas cabais e suficientes para afastar a ocorrência da infração.

13. Acerca da dosimetria, entendo adequado arbitramento posto pela primeira instância, confirmando a existência da circunstância atenuante do artigo 22, inciso III, da Resolução ANAC

25/2008.

14. 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 ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **CONHECER DO RECURSO E NO MÉRITO NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, mantendo todos os efeitos da decisão de primeira instância para MANTER a sanção pecuniária no patamar mínimo, R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), com espeque no Anexo I, da Resolução nº 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, pela prática de *fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulterada*", que por sua vez se enquadrando no artigo 299, inciso V, da Lei 7.565/1986, conforme descrição e relato do *Auto de Infração nº 000103/2015*.
- O crédito de multa nº 657741165 deve ser mantido.

15. À Secretaria.

16. Notifique-se. 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 30/10/2018, às 15:39, 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 **2366415** e o código CRC **421FDD27**.

Referência: Processo nº 00065.010435/2015-01

SEI nº 2366415