

PARECER Nº 945/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00065.085780/2015-90
INTERESSADO: SAMUEL RISSO DA SILVA

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	Lavratura do AI	Ciência do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Ciência da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem/Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00065.085780/2015-90	659993171	001048/2015	05/02/2015	08/05/2015	02/07/2015	22/05/2017	30/05/2017	R\$ 2.000,00	09/06/2017	02/08/2017

Enquadramento: Artigo 302, inciso II, alínea “p” da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c alínea “a”, do artigo 21 da Lei 7183 de 05/04/1984 (Lei do Aeronauta).

Infração: Extrapolar os limites de jornada de trabalho de tripulação simples ou mínima, fora dos casos previstos em lei.

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

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza as materialidades infracionais e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

2. Os autos evidenciam - Relatório de Ocorrência, de 08/05/2015 (DOC SEI 0246579 - fls. 02), que:

A empresa Líder Táxi Aéreo encaminhou a GTPO-RJ ofício nº 004/2015/FGA/OPR de 27 de fevereiro de 2015, informando a utilização de jornada estendida em um voo da empresa, devido, segundo ela, ao excessivo fluxo de tráfego na localidade.

Após análise do Diário de Bordo e da documentação apresentada pela empresa, constata-se que, o presente caso **NÃO** se enquadra na Lei 7.183 Art. 22, por imperiosa necessidade. O referido caso consiste em procedimento dissonante ao que estabelece a lei nº 7.183 art. 21 alínea “a” que limita em 11 horas o limite de jornada de trabalho se integrante de uma tripulação simples.

3. Anexou-se a cópia da página do diário de bordo referente à operação sob exame (DOC SEI 0246579 - fls. 04):

Página 0030 do diário de Bordo n. 013/PR-DLM/2014

LIDER		DATA		TRIPULAÇÃO		FUNÇÃO		COD. ANAC		MATRICULA		HORA APRES		PREFEITO		DIÁRIO DE BORDO				
LIDER		05/02/15		R. SSO SANTUZZI		CMT COP		445700 122608		21094 150192		08:30 08:30		PR-DCM ESDP		Nº: 013/DCM/14 PÁG. Nº: 0030				
AEROPORTOS		HORÁRIOS		TEMPO DE VOO (horas, minutos)				KMS VOADOS		Nº DE PAX		CARGA (KG)		PARTIDAS		HORAS		CLIENTE		
DE	PARA	DECOL	POUSO	DIURNO	NOTURNO	IFR	TOTAL	DIURNO	NOTURNO					E	D	APU	APU	NAT	CLIENTE	
SBVT	SOPW	09:02	10:44	01:42	-	01:36	01:42	854	-	3	-	-	1	1	1	-	-	FR	VIX	
SOPW	SBSB	14:32	15:08	00:36	-	00:30	00:36	473	-	0	-	-	1	1	1	-	-	FR	VIX	
SBSB	SBVT	20:35	21:53	-	01:18	01:18	01:18	-	-	4	-	-	1	1	1	-	-	FR	VIX	
TOTALS:				02:18	01:18	03:24	03:36	1024	798	7	-	-	3	3	3	-	-			
CONSUMOS				TOTAL DE HORAS E POUSOS DESDE NOVO OU DESDE A ÚLTIMA REVISÃO GERAL																
1	625	2	215	3	535	CÉLULA		MOTOR ESQUERDO		MOTOR DIREITO		PCUSOS		HORAS DESDE A ÚLTIMA INSPEÇÃO		HORAS DISPONÍVEIS PARA A PRÓXIMA INSPEÇÃO		APU		
4		5		6																
ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL					ANTES DESTA DIÁRIO (A)		MOTOR ESQUERDO		MOTOR DIREITO		PCUSOS		HORAS DESDE A ÚLTIMA INSPEÇÃO		HORAS DISPONÍVEIS PARA A PRÓXIMA INSPEÇÃO		APU			
LOCAL	TESTE REALIZADO?	CIA	Nº NOTA DE ABASTECIMENTO	VOLUME																
SBVT	OK	BRV	371035586	820	1518.2		1518.2		1518.2		1198		25.2		281.8		-			
SOPW	OK	BRV	628036596	264	3.6		3.6		3.6		3		3.6		-3.6		-			
SBSB	OK	BRV	575026588	699	1521.8		1521.8		1521.8		1201		28.8		278.2		-			
					PRÓXIMA INSPEÇÃO		TIPO: 600 FH						HORAS: 1800							
					ÚLTIMA INSPEÇÃO		TIPO: 600/12						HORAS: 1493.0							
OCORRÊNCIAS: ADICIONADO 1/8 US GAL DE JET OIL II EM CADA MOTOR. #																				
REALIZADO CHECK VOR/DME DE 2 OK, DIFERENÇA 0° EM SBVT																				
PV - Voo de Caráter Privado										FR - Voo de Fretamento										
TN - Voo de Treinamento										TR - Voo de Transferência da Aeronave										
CQ - Voo de exame Prático (Voo de Cheque ou Recheque)										LR - Voo de Linha Regular										
SA - Voo de Serviço Aéreo especializado										EX - Voo de Experiência										
AE - Autorização Especial de Voo										LX - Voo de Linha Não Regular										

4. Ato contínuo, lavrou-se o auto de infração (DOC SEI 0246579 - fls. 01), descrevendo-se o fato assim: "Realizado análise do Processo nº 00065.048555/2015-72, através do Diário de Bordo que o tripulante Sr. Samuel Risso da Silva, CANAC 445700 extrapolou a jornada de trabalho em 09 minutos consistindo em procedimento dissonante ao que estabelece a lei n.7.183 art. 21 alínea 'a' que limita em 11 horas o limite de jornada de trabalho se integrante de uma tripulação simples".

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

HISTÓRICO

6. 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.

7. Em Defesa Prévia (DOC SEI 0246579 - fls. 08), o interessado alega:

Em resposta ao auto de infração nº 001048/2015, segue abaixo a justificativa e o ocorrido em que o referido auto de infração trata.

Informe que no referido dia (05/02/2015) houve um atraso na autorização para decolagem de SBSB, devido ao excessivo fluxo de tráfego naquela localidade, ocasionando extrapolção de 09 minutos na jornada prevista de 11h, sendo esse caso uma imperiosa necessidade. Tal extrapolção foi comunicada a ANAC.

Do exposto solicito que considere a extrapolção dentro da normalidade prevista na lei do Aeronauta.

8. A Decisão de Primeira Instância (DC1), vide DOCs SEI 0517710 e 0661608, após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que os da autuado não evidenciaram elementos probatórios capazes de ilidir a aplicação de penalidade e condenou o interessado à sanção de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), patamar mínimo, com a incidência de circunstância atenuante (artigo 22, § 1º, inciso III - inexistência de aplicação de penalidades no último ano) e ausência de agravantes. Especificou ainda:

2.1. Legislação aplicável

A infração foi capitulada no artigo 302, inciso II, alínea "p" do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, nestes termos:

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

(...)

II - infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:

(...)

p) exceder, fora dos casos previstos em lei, os limites de horas de trabalho ou de voo;

E ainda, com interpretação sistemática ao disposto na alínea "a", do artigo 21, da Lei n.º 7.183/1984:

Art. 21 - A duração da jornada de trabalho do aeronauta será de:

a) 11 (onze) horas, se integrante de uma tripulação mínima ou simples;

b) 14 (quatorze) horas, se integrante de uma tripulação composta; e

c) 20 (vinte) horas, se integrante de uma tripulação de revezamento.

§1º - Nos voos de empresa de táxi aéreo, de serviços especializados, de transporte aéreo regional ou em voos internacionais regionais de empresas de transporte aéreo regular realizados por tripulação simples, se houver interrupção programada da viagem por

mais 4 (quatro) horas consecutivas, e for proporcionado pelo empregador acomodações adequadas para repouso dos tripulantes, a jornada terá a duração acrescida da metade do tempo de interrupção, mantendo-se inalterados os limites prescritos na alínea "a" do art. 29 desta lei. (g. n.)

2.2. Análise da Defesa

Em sua defesa, o Autuado alegou que foram 09 (nove) minutos de extrapolação e que esse tempo se deu em virtude de atraso causado pelo tráfego aéreo, o que culminou em imperiosa necessidade. Segundo ele, tal fato fora comunicado à ANAC, conforme o que determina a Lei n.º 7.183/1.984.

Por outro lado, conforme-se se verá abaixo, percebe-se que em realidade a extrapolação da jornada na data foi superior ao limite de ampliação da jornada estabelecido pelo artigo 22 da Lei n.º 7.183/1.984. Nesse caso então, ainda que pudesse ser utilizada a possibilidade de extensão de 60 (sessenta) minutos na jornada por motivo de imperiosa necessidade, de nada valeria, tendo em vista que a extrapolação fora bem acima do limite.

Além disso, o Interessado não trouxe qualquer elemento de prova a seu favor, para corroborar suas justificativas, nos termos da Lei n.º 9.784/99 que dispõe, em seu art. 36, que "cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para instrução e do disposto no artigo 37 desta Lei.".

2.3. Conclusão

De acordo com as cópias da página n.º 0030 do Diário de Bordo n.º 013/DLM/2014 (fl. 03/04), pode-se calcular a jornada de trabalho iniciada em 05/02/2015.

Para tais cálculos foram coletadas informações acerca das horas do nascer e pôr do sol para fins de apuração de hora de trabalho noturno, segundo consulta ao endereço eletrônico <http://www.aisweb.acr.mil.br/?i=nascer-por-do-sol&rs=1>, do DECEA/COMAER, em documento cadastrado sob o n.º 0517676.

Constata-se, pela análise do documento acostado (fl. 03/04), a extrapolação da jornada realizada pelo Autuado, conforme a Tabela abaixo:

Dia 05/02/2015:

Apresentação (a)	Primeira Partida	Último Corte (b)	Final da Jornada (c) = (b+30min)	Nascer do Sol (hora local)	Por do Sol (hora local)
5/2/15 8:30	5/2/15 9:02	5/2/15 21:53	5/2/15 22:23	6:27	19:22
Jornada noturna antes nascer do sol (d)	Jornada noturna após pôr do sol (e)	Total da Jornada noturna (f) = (d)+(e)	Acréscimo noturno (g) = [(f)*0,1428]	Jornada Padrão (h)	Período de refeição (i)
0:00	3:01	3:01	00:25:51	11:00	00:00
Interrupção Programada da Viagem (início) (j)	Interrupção Programada da Viagem (fim) (k)	Total da Interrupção Programada da Viagem (l) = (k)-(j)	Dilatação da Jornada de trabalho (m) = (l)/2 (quando maior que 4h)	Total da Jornada (n) = (c) - (a) + (g) - (i)	
-	-	0:00	0:00	14:18	
Limite Legal para Jornada (o) = (h)+(m)	Extrapolação Efetiva (n)-(o)	Apresentação para próxima jornada (p)	Reapresentação (q)	Repouso Previsto	Repouso Efetivo (q-c)
11:00	3:18	-	-	-	-

A jornada realizada em 05/02/2015, na aeronave PR-DLM, foi superior ao limite estabelecido na Lei n.º 7.183/1.984, mesmo com a ampliação do limite da jornada.

Desta forma, restou configurada a prática de infração à legislação vigente, em especial ao previsto no artigo 302, inciso II, alínea "p" do Código Brasileiro de Aeronáutica.

3. PROPOSTA DE DECISÃO

Faço ao exposto, sugere-se a aplicação de multa no patamar mínimo, no valor de **R\$ 2.000,00 (Dois mil reais)**, com espeque no Anexo I, da Resolução n.º 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, haja vista a ausência de circunstâncias agravantes previstas no parágrafo segundo, e a existência de circunstância atenuante prevista no parágrafo primeiro, inciso III, conforme consulta ao SIGEC, considerado o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução.

9. O interessado foi devidamente notificado da decisão condenatória, interpondo **RECURSO ADMINISTRATIVO** (DOC SEI 0760663) em que alega:

- I - que teria havido a interrupção prevista no § 1º do art. 21, da Lei 7.183/84;
- II - que a ocorrência de uma extrapolação de jornada de meros 9 minutos, por ser insignificante e, ainda, decorrer de força maior, não deveria ser considerada suficiente para justificar a aplicação de sanção;
- III - que foi utilizado corretamente o art. 22, da Lei 7.183/84 que permite a ampliação em 60 (sessenta) minutos da jornada de trabalho;
- IV - que não houve prejuízo decorrente da extrapolação;
- V - que o valor de multa seria desproporcional.

10. Ao cabo, requer o arquivamento do processo.

11. **É o relato.**

PRELIMINARES

12. Primeiramente, salienta-se que não se encontram no presente processo vícios insanáveis. Ao interessado garantiu-se o direito de manifestação nos autos, podendo, inclusive, produzir provas. Observa-se que assim o fez, uma vez que apresentou diversas peças em sua defesa, sendo-lhe facultado apresentar provas à qualquer momento.

13. Assim, tem-se que em momento algum houve prejuízo ao exercício de defesa do Interessado ou à Administração. O AI, lavrado em 04/08/2017, traz expressamente que: "*Realizado análise do Processo nº 00065.048555/2015-72, através do Diário de Bordo que o tripulante Sr. Samuel Rizzo da Silva, CANAC 445700 extrapolou a jornada de trabalho em 09 minutos consistindo em procedimento dissonante ao que estabelece a lei n.7.183 art. 21 alínea 'a' que limita em 11 horas o limite de jornada de trabalho se integrante de uma tripulação simples*". Desse modo, está clara a transgressão.

14. Note-se que o Auto de Infração é o ato que dá início ao processo administrativo sancionador, conforme prescreve a Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, que dispõe o sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer): "*Art. 291. Toda vez que se 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 providências administrativas cabível.*"

15. Com base, nesse dispositivo, resta claro que verificada a infração, deve-se lavrar o respectivo AI, exatamente como verifica-se no presente caso.

16. Por sua vez, a Resolução ANAC nº 25 de 25 de Abril de 2008, complementa: "*Art. 4º O processo administrativo terá início com a lavratura do Auto de Infração – AI.*"

17. O auto de infração como principal documento de um processo administrativo traz embutido em si dois dispositivos primordiais para sua validade, que são a descrição do fato e seu enquadramento legal. Eles são os elementos necessários para que se informe, precisamente, o tipo infracional, permitindo, dessa forma, o exercício da ampla defesa e do contraditório.

18. A descrição objetiva do fato, conforme ocorreu, é suficiente para a construção da defesa, conforme jurisprudência dos tribunais superiores pátrios do STF e STJ:

- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012: "*Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490. (grifamos)*

(...)

- *Excerto de julgado do STJ: "O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquirir de nulidade o processo. Precedentes: (MS 14.045/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 29.4.2010; MS 10.128/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 22.2.2010; MS 12.386/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, DJ 24.9.2007, p. 244" (STJ, MS 12.677/DF, 1ª Turma, DJe 20/04/2012). (grifamos)*

19. No presente caso, os fatos estão corretos e precisamente descritos, com todos os elementos necessários para a perfeita tipificação da infração. Ainda, a norma transgredida também se encontra claramente indicada, não havendo que se falar em embaraços ao exercício da ampla defesa e do contraditório. Desse modo encontra-se perfeitamente configurada a motivação do ato, uma vez que como afirma Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 152.): "*denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato*".

Quanto à alegação de irrazoabilidade do valor da sanção, insignificância do tempo de extrapolção e ausência de dano decorrente da prática autuada aponta-se:

20. 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).

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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 ou 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;

(...)

25. 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.

26. 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.

27. 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).

28. 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:

(...)

II - infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:

(...)

p) exceder, fora dos casos previstos em lei, os limites de horas de trabalho ou de voo;

29. 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 "p" do Inciso II do art. 302 do CBA.

30. O fato é que a ocorrência se deu sob a vigência da 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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 CBA 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.

34. 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.

35. Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando de instrumentos que permitem compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei nº 11.182/2005.

36. 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, de desproporcionalidade no valor da multa, insignificância do tempo de extrapolação e, ainda, da necessidade de constatação de dano.** Quanto a esta última alegação, cabe também falar que o ilícito administrativo (ou infração administrativa, aqui tomados como sinônimos) consiste no "comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa", de uma sanção da mesma natureza. [FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, p. 63.]

3.1. Com essa delimitação conceitual afasta-se a infração administrativa do ilícito penal e do ilícito civil, na exata medida em que se reconhece que sua apuração se dá por autoridade distinta e sob regime jurídico diverso: no primeiro caso, pela autoridade administrativa consoante as regras e princípios do Direito Administrativo aplicáveis na hipótese examinada; nos demais, afinal, pela autoridade judiciária, com suporte basilar nos códigos de Direito Penal (e de Processo Penal) e Civil (e de Processo Civil), respectivamente.

3.2. Quando se faz referência, no conceito de infração administrativa, ao comportamento como *voluntário* – e não *culposo* (por negligência, imprudência ou imperícia) ou *doloso* – está-se a pretender afastar a necessidade de ordinária exigência (e prova) da culpa (*lato sensu*) no atuar do suposto infrator para sua eventual responsabilização pela Administração Pública.

3.3. No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, "a caracterização de inúmeras infrações administrativas prescinde de dolo ou culpa do agente, visto que, para configurar-se sua incursão nelas e consequente exposição às pertinentes sanções, *é indispensável que haja existido, pelo menos, a possibilidade do sujeito evadir-se conscientemente à conduta censurada*". [BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ilícito tributário*, pp. 24-25.]

3.4. As infrações administrativas, *quanto ao resultado (aos efeitos provocados pela conduta do infrator, mas sem com ela se confundir)*, podem ser formais ou materiais. Formais ou *de mera conduta* são aquelas que se concretizam *independentemente de um efetivo resultado externo à tipificada conduta*. Materiais, as que exigem um resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator e nela não se esgota. [FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>]. A diferença será exclusivamente se a previsão normativa condiciona a reprobabilidade da conduta (e consequente cabimento de sanção) à um resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator. Não é o caso, porquanto nem o CBAer tampouco a lei do aeronauta condicionam a infração a eventual dano causado.

3.5. Não prosperam, assim, tais alegações.

37. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise e o exposto acima, acuso regularidade processual no presente feito. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

38. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada à interessada pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base na documentação probatória constante dos autos do processo, a inobservância pelo interessado, ao disposto na alínea "p", inciso II, do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a alínea "a", do art. 21, da Lei 7183 de 05/04/1984 (Lei do Aeronauta).

39. 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.

40. **Das razões recursais** - O Recorrente não trouxe em recurso, nenhuma prova das suas alegações. Não havendo, pois, quaisquer elementos desconstitutivos da materialidade infracional trazida pela Fiscalização e ratificada pela Primeira Instância em sua peça decisória.

41. Não havendo argumentação com prova em contrário, deve-se prevalecer aquilo que foi apurado pela Fiscalização. A atuação do Inspetor de Aviação Civil - INSPAC é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e cabe ao interessado a demonstração dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

42. A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que todos os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e de veracidade, por serem dotados da chamada fé pública. "Trata-se de presunção relativa (*juris tantum*), que, como tal, admite prova em contrário. O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

43. Pode-se dizer, portanto, que os atos emanados do Estado, independente de qual seja sua natureza – presumem-se verdadeiros até prova em contrário. A própria Constituição do Brasil estabelece que declarações e informações da Administração gozam de fé pública:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - recusar fé aos documentos públicos;

44. Se não se pode recusar a fé dos documentos públicos, é lógica a interpretação de que isso implica que os documentos (e atos) da Administração reputam-se (presumem-se) válidos. E mais, reputam-se válidos porque os atos administrativos se postam vinculados ao princípio da estrita legalidade, cujo efeito óbvio é que a Administração e seus agentes não podem atuar senão dentro dos limites legalmente postos, diferente dos entes privados, que podem atuar livremente contanto que não firam os limites legais.

45. Ademais, o próprio interessado confirma, diversas vezes, ter havido a extrapolação. Todavia, tenta minimizá-la, aduzindo ter sido insignificante ou mesmo tendo ocorrido dentro dos parâmetros legais. Novamente, destaca-se que não se fez prova alguma dessas alegações.

46. A extrapolação, como muito bem explicitado na DC1, foi muito bem maior do que inicialmente detectou-se, pois a última operação registrada deu-se, integralmente (decolagem e pouso) dentro de período noturno. Mais ainda, isso só reforça a responsabilidade do interessado, pois apresentara-se para o serviço às 08:30 e, às 20:35, tendo se posto o sol na localidade às 19:22, decolou para essa última operação. Dessa forma, está claro que o tempo de jornada de trabalho previsto em lei foi cabalmente desrespeitado.

47. Acrescente-se que a conduta praticada pelo autuado enquadra-se como erro de fato e de direito, vez que inobservam norma cogente e de aplicação *erga omnes* regularmente expedida pela ANAC.

48. 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 há que falar em exigência de voluntariedade para incursão na infração.

49. 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 expresse 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.)

50. 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.

51. Ainda, faz-se importante destacar o ensino de Celso Antônio Bandeira de Mello de que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constringer ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 24ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879).

52. 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, por sua vez, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008.

53. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção. Se houve aplicação de sanção, os anexos da Resolução 25/2008 estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora – e, no caso, efetivamente não houve extrapolação. Pelo contrário, aplicou-se inclusive o valor mínimo. Pelo fato de isto restar bem configurado nos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo (Anexo da Resolução ANAC 25/2008), não prosperam quaisquer alegações quanto à aplicação da sanção de multa e ao seu valor.

54. **Ante o exposto, tem-se que as razões dos recursos não lograram êxito em afastar a prática infracional objeto do presente feito e atribuída à interessada, restando esta configurada nos termos aferidos pela fiscalização.**

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

55. 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

56. 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.

57. 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.

58. Para a análise da circunstância atenuante prevista 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.

59. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ficou demonstrado que **não há** penalidade (SEI 0661569) anteriormente aplicada ao autuado nessa situação.

60. 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.

61. Dada a presença de circunstância atenuante e a ausência de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), que é o valor mínimo previsto, à época do fato, para a hipótese em tela - COD. ELT, letra "p", da Tabela de Infrações II - Infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves - P. Física - do Anexo I, da Resolução nº. 25/2008, e alterações posteriores.

62. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado neste arrazoado, entendo que cabe a sua **MANUTENÇÃO**, no patamar mínimo, R\$ 2.000,00 (dois mil reais).

CONCLUSÃO

63. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de SAMUEL RISSO DA SILVA, 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
00065.085780/2015-90	659993171	001048/2015	05/02/2015	Extrapolar os limites de jornada de trabalho de tripulação simples ou mínima, fora dos casos previstos em lei.	Artigo 302, inciso II, alínea "p" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c a alínea "a", do art. 21, da Lei 7183 de 05/04/1984 (Lei do Aeronauta).	R\$ 2.000,00

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

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



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 31/07/2019, às 18:02, 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 **3249730** e o código CRC **FBE78FF5**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1081/2019

PROCESSO Nº 00065.085780/2015-90

INTERESSADO: Samuel Risso da Silva

1. Recurso conhecido e recebido em seu efeitos suspensivo, vez que apresentado na vigência do 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 (3249730) 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. Dosimetria adequada para o caso. À luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".
5. 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 com lastro no art 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução n 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de Samuel Risso da Silva, conforme individualizações no quadro abaixo:

MARCOS PROCESSUAIS						
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00065.085780/2015-90	659993171	001048/2015	05/02/2015	Extrapolar os limites de jornada de trabalho de tripulação simples ou mínima, fora dos casos previstos em lei.	Artigo 302, inciso II, alínea "p" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c a alínea "a", do art. 21, da Lei 7183 de 05/04/1984 (Lei do Aeronauta).	R\$ 2.000,00

6. À Secretaria.
7. Notifique-se.
8. 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 02/08/2019, às 18:58, 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 **3250487** e o código CRC **DFE12125**.

Referência: Processo nº 00065.085780/2015-90

SEI nº 3250487