

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 196/2019

PROCESSO Nº 00058.524978/2017-53

INTERESSADO: Neo Táxi Aéreo LTDA

Brasília, 05 de fevereiro de 2019.

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA

MARCOS PROCESSUAIS											
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Interessado	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
00058.524978/2017-53	666263183	001394/2017	NEO TAXI AEREO LTDA	05/07/2013	20/06/2017	28/08/2017	18/09/2017	29/11/2018	15/01/2019	R\$ 4.000,00	25/01/2019

Enquadramento: Artigos 302, inciso III, alínea "e" e 172 da Lei 7.565/86 c/c item 9.3 e capítulo 10 da IAC 3151/2002.

Conduta: No Diário de Bordo, não garantir o preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo, contrariando item 9.3 e capítulo 10 da IAC 3151.

1. HISTÓRICO

1.1. Trata-se de recurso apresentado pela NEO TAXI AEREO LTDA, em desfavor de decisão administrativa de primeira instância no processo administrativo em epígrafe, originado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 001394/2017, pelo descumprimento do que preconiza o Artigos 302, inciso III, alínea "e" e 172 da Lei 7.565/86 c/c item 9.3 e capítulo 10 da IAC 3151/2002.

1.2. O auto de infração descreveu a ocorrência como:

A empresa não exerceu o controle do Diário de Bordo (DB), pois os campos relativos às informações sobre a manutenção da aeronave de marcas PP-FJA (Parte II - Situação técnica da Aeronave) não foram preenchidos. Não houve o registro dos campos: Horas de Célula para Intervenção de Manutenção, Tipo da Próxima Intervenção de Manutenção e Tipo de Última Intervenção de Manutenção, contrariando ao que está determinado no item 5.5 subitens 1.2 e 3 da IAC 3151, da folha número 36 do DB número 02/PP-FJA/13 da aeronave de marcas PP-FJA. A empresa infringiu ao que está determinado na IAC 3151, capítulo 10.

1.3. O relatório de fiscalização (004449/2017) SEI nº (0936794) detalhou a ocorrência como:

a) Que, por meio do Ofício nº 322/2013/GVAG-BR/SSO/ANAC, o gerente substituto da Gerência de Vigilância de Aviação Geral em Brasília, solicitou a empresa NEO Táxi Aéreo LTDA, no dia 24 de outubro de 2013, que encaminhasse cópia dos Diários de bordo das aeronaves PT-FJA, PR-FJA, PP-FJA e PR-NEO, com os registros das operações daquelas aeronaves nos últimos 180 dias a contar do recebimento do Ofício nº 322/2013/GVAG-BR/SSO/ANAC. A empresa atendeu a solicitação encaminhando as respectivas folhas dos diários, protocolando-as na ANAC no dia 08 de novembro de 2013.

b) Que foi constatado, através das cópias das páginas apresentadas, que a empresa não exerceu o devido controle para com os Diários de Bordo (DB), pois os campos relativos às informações sobre a manutenção das aeronaves de marcas PP-FJA, PR-FJA, PPFJA e PR-NEO (Parte II - Situação técnica da Aeronave) não foram preenchidos. Não houve o registro dos campos: Horas de Célula para Intervenção de Manutenção, Tipo da Próxima Intervenção de Manutenção e Tipo de Última Intervenção de Manutenção, contrariando ao que está determinado no item 5.5 subitens 1,2 e 3 da IAC 3151. Concluindo-se, assim, que a empresa infringiu ao que está determinado na IAC 3151, capítulo 10.

c) Seguem anexos ao relatório:

I - Páginas n.º 025 a 036, 039 a 051 do Diário de Bordo n.º 02/PP-FJA/12 e páginas n.º 024 e 037 e 038 do Diário de Bordo n.º 02/PP-FJA/13 (0936800);

II - Manifestos de Carga dos respectivos voos (0936800);

III - Páginas n.º 041 a 051 do Diário de Bordo n.º 05/PR-FJA/12, páginas n.º 002 a 015 do Diário de Bordo n.º 06/PR-FJA/13 e páginas n.º 014 a 024 do Diário de Bordo n.º 13/PT-FJA/13 (0936808);

IV - Manifestos de Carga dos respectivos voos (0936808);

V - Páginas n.º 036 a 051 do Diário de Bordo n.º 15/PRNEO/2012 e páginas n.º 002 a 024 do Diário de Bordo n.º 16/PRNEO/2013 (0936816);

VI - Manifestos de Carga dos respectivos voos (0936816);

VII - Páginas n.º 014 a 024 do Diário de Bordo n.º 13/PT-FJA/13, páginas n.º 002 a 026 do Diário de Bordo n.º 16/PRNEO/2013, páginas n.º 031 a 051 do Diário de Bordo n.º 15/PRNEO/2012, páginas n.º 020 a 024 e 037 e 038 do Diário de Bordo n.º 02/PP-FJA/13, páginas n.º 025 a 036 e 039 a 051 do Diário de Bordo n.º 02/PP-FJA/12, páginas n.º 002 a 015 do Diário de Bordo n.º 06/PR-FJA/13 e páginas n.º 041 a 051 do Diário de Bordo n.º 05/PRFJA/12 (0936820);

VIII - Ofício n.º 322/2013/GVAG-BR/SSO/ANAC, recebido pela Autuada em 30/10/2013 (0936825);

1.4. Tomou ciência da existência do Auto de Infração (AI) através de Aviso de Recebimento dos Correios em 28/08/2017 (1154282), protocolando defesa prévia na ANAC em 18/09/2017, através de Procurador devidamente outorgado (1074909), no qual, em síntese, alegou:

a) Incidência da prescrição do período da autuação à lavratura do respectivo auto de infração tendo em vista o art. 319 do Código Brasileiro de Aeronáutica. Defendeu que a ausência de preenchimento do Diário de Bordo especificada no Auto de Infração em questão não encontra respaldo na lei, estando prevista na Instrução Normativa IAC 3151 ANAC, argumentando, assim, ferimento ao princípio da legalidade. Alega que a multa administrativa deve possuir, como pressupostos de sua existência e validade, os elementos constitutivos: competência, objeto, forma, finalidade e motivo, preceituados no artigo 2º da Lei 4.717/65, defendendo, assim, a falta, no presente processo, dos elementos finalidade e motivo.

b) Que o auto de infração somente foi lavrado quatro anos após a ocorrência da fiscalização e que, assim, para atingir sua finalidade, a autuação deveria ter sido realizada imediatamente após a fiscalização, o que, para a ora defendente, não ocorreu, permitindo que eventual conduta irregular se perpetuasse. Que a ANAC realizou novas auditorias junto à empresa autuada e jamais suscitou a ocorrência de qualquer irregularidade, conforme demonstram os relatórios de auditoria anexos (DOC. 01). Alega ainda que o plano de manutenção das aeronaves da autuada sempre foi rigorosamente cumprido, conforme demonstram os relatórios anexos (DOC. 02).

c) Que esta agência, supostamente, não observou o princípio da legalidade ao aplicar penalidade prevista em Instrução Normativa, essa que, de acordo com a hierarquia de normas, não deve ser considerada como Lei em sentido estrito. Que não houve, ainda, a observância dos princípios da motivação e finalidade, vez em que cita Di Pietro, que alega que "Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos e situações, que levam a Administração a praticar o ato", e "pressuposto de direito é o dispositivo legal que se baseia o ato."

d) Alegou princípio da eventualidade e a existência de circunstância atenuante, prevista no art. 22, §19, incisos II e III, da Resolução ANAC n.º 25/08, sendo a norma vigente à época dos fatos. Defende, por fim, aduzindo o princípio constitucional do contraditório e ampla defesa, a possibilidade de trazer, afim de produção de provas, novos documentos e, ainda, produzir provas testemunhais, que poderiam comprovar suas alegações.

e) Pediu, por fim, o provimento da defesa, cancelando-se a penalidade aplicada, limitando-se à aplicação de advertência, caso necessário, conforme previsto no inciso I do art. 85 da Lei 9.933/94, requerendo, ainda, o deferimento de todos os meios de provas em direito admitidos, em especial a produção de prova testemunhais.

1.5. Em Decisão Administrativa de Primeira Instância (2449700), que se pautou pela análise (2449695) devidamente fundamentada do setor competente, em que se considerou a presença da circunstância atenuante prevista no §1º, inciso III, do artigo 22, da Resolução ANAC n.º 25, de 2008, norma vigente à época dos fatos, qual seja, a inexistência de aplicação de penalidade no último ano, decidiu-se por:

Pela aplicação de multa no **montante de R\$ 4.000,00 (Quatro mil reais)** prevista pela ocorrência de 1 (uma) ocorrência(s) da situação descrita no artigo 302, inciso III, alínea "e" do CBAer, constante no Anexo II da Res. ANAC n.º 25/2008, a ser recolhida em até 20 (vinte) dias a contar do recebimento da notificação de decisão caso o sancionado não apresente recurso;

1.6. A partir da referida decisão foi originado um crédito de multa (CM) de número **666263183** no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC, correspondente à infração apurada nos autos.

1.7. Em seguida, a empresa foi notificada da Decisão condenatória recorrível, em 15/01/2019, conforme faz prova o AR (2627799).

1.8. Devidamente notificada, protocolou RECURSO (2635317), em 25/01/2019, considerado tempestivo nos termos do Despacho ASJIN (2640408), no qual em síntese, alega:

I - [DA IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE PENALIDADES EM VIRTUDE DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE] - Reitera que o contido no auto de infração, sendo, a necessidade de preenchimento das informações que a Autoridade Coatora alega não estarem contidas no Diário de Bordo encontra-se prevista tão somente na Instrução Normativa IAC 3151 ANAC, não estando, assim, previstas na legislação, o que feriria o princípio da legalidade, trazido pela Constituição Federal, e alegando HELY LOPES MEIRELLES, que diz que as resoluções são atos administrativos provenientes do Executivo, inferiores aos regulamentos e regimentos, não podendo inová-los ou contrariá-los, mas unicamente complementá-los e explica-los.

II - [DOS PRESSUPOSTOS DE EXISTÊNCIA E VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO PUNITIVO] - Argumenta falta dos elementos motivação e finalidade do ato infracional, trazendo a teoria dos motivos determinantes, em que o Maria Sylvia Zanella Di Pietro, explica que "Pressuposto de fato, como o próprio nome indica, corresponde ao conjunto de circunstâncias, de acontecimentos e situações, que levam a Administração a praticar o ato", e "pressuposto de direito é o dispositivo legal que se baseia o ato.". A recorrente destaca que o argumento da decisão agravada de que existe solidariedade entre piloto e empresa empregadora não é suficiente para afastar tal alegação, uma vez que, a solidariedade implica tão somente em responder igualmente por um mesmo ato ilícito. Que, ao ser lavrado um auto de infração contra o piloto, a empresa aérea poderia responder juntamente com o mesmo de forma solidária. Contudo, no caso em apreço, foram lavrados dois autos para um mesmo ato, o que, para a recorrente, não significa obediência à solidariedade, mas *bis in idem* razão pela qual argumenta a referida ausência de motivo do presente auto de infração.

III - Reitera que o auto de infração somente foi lavrado quatro anos após a ocorrência da fiscalização, e que, para atingir sua finalidade, a autuação deveria ter sido realizada imediatamente após a fiscalização, o que não ocorreu, permitindo que eventual conduta irregular se perpetuasse, ressaltando que o argumento da decisão de 1º instância de que as auditorias, pela recorrente alegadas, teriam sido realizadas para verificar outras irregularidades não poderia prosperar, uma vez que a ANAC, como autoridade fiscalizadora, tem o dever de analisar toda e qualquer irregularidade, *não podendo agir*

de forma seletiva, se omitindo durante anos sobre uma suposta irregularidade que, em seu próprio entendimento, poderia trazer falta de segurança ao tráfego aéreo. Por fim, a recorrente também reitera o pedido de produção de provas, alegando mais uma vez a Constituição do Brasil, afim da solicitação da produção de provas testemunhais, alegando que a Decisão de Primeira Instância não fundamentou devidamente o motivo pelo qual negou-se a produção deste tipo de prova.

IV - Pede, por fim, o provimento do presente recurso, ou concorrentemente, a reabertura de fase para produção de provas.

1.9. Ato contínuo, os autos foram distribuídos para análise (2640408).

1.10. É o relato. Passa-se à análise.

2. PRELIMINARES

2.1. Recurso conhecido e recebido sem efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 38 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, a saber:

Art. 38. Da decisão administrativa que aplicar sanção pecuniária, caberá recurso a ser interposto no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência da decisão pelo autuado, no endereço físico ou eletrônico indicado.

§ 1º O recurso não terá efeito suspensivo, ressalvada a possibilidade prevista no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Redação dada pela Resolução nº 497, de 29.11.2018)

2.2. **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.

2.3. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

2.4. 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).

3. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

3.1. **Da fundamentação da matéria e da materialidade infracional** - Com fulcro no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, ratifica-se e adota-se, na integralidade e como parte integrante desta análise, os fundamentos regulatórios, fáticos e jurídicos esposados nas decisões anteriores, em especial a decisão de primeira instância (2449700).

3.2. A empresa foi autuada por *não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves*, infração capitulada no art. 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c a Seção 9.3 da IAC 3151.

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

(...)

III. Infrações imputáveis às concessionárias ou permissionárias de serviços aéreos:

(...)

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

3.3. A Instrução de Aviação Civil - IAC 3151 estabelece e normatiza os procedimentos que visam à padronização para confecção, emissão e orientação de preenchimento dos Diários de Bordo das aeronaves civis brasileiras, assim como atende aos requisitos estabelecidos no CBAer, RBHA e Legislação Complementar, conforme aplicáveis. Desta forma, implementa uma sistemática visando ao correto e adequado controle das atividades em voo das aeronaves e de seus tripulantes. A referida IAC 3151 é aplicável a todas as aeronaves civis brasileiras, independente de sua categoria de homologação ou de registro.

3.4. A Seção 9.3 da mesma IAC 3151 trata do preenchimento do Diário pela tripulação:

9.3 PREENCHIMENTO DO DIÁRIO DE BORDO PELA TRIPULAÇÃO

O Diário de Bordo deverá ser preenchido de maneira que todos os dados referentes a uma etapa de voo estejam preenchidos e assinados pelo comandante da aeronave, antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo. As instruções de preenchimento estão contidas no capítulo 17 desta IAC. (g.n)

[...]

3.5. Em vista do disposto na normatização e verificando-se a conduta da autuada, observo a incidência do disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986) sobre sua prática, tendo em vista que o que foi apurado pela fiscalização se enquadra ao conteúdo normativo que a tipifica, passando às alegações recursais. Inicialmente, a autuada alega a "impossibilidade de aplicação de penalidades em virtude do princípio da legalidade" tendo em conta que a penalidade que se pretende impo-la não encontra amparo na legislação pátria vigente, pois não seria assegurado o poder de legislar ao Ministério da Aeronáutica muito embora o artigo 12 do CBAer confira àquele órgão o poder de orientar, coordenar e fiscalizar a navegação aérea. Nesse sentido, a necessidade de preenchimento das informações que a Autoridade Coatora, alegando, ainda, que não estavam contidas no Diário de Bordo **encontra-se prevista tão somente na INSTRUÇÃO NORMATIVA IAC 3151 da ANAC**, (grifado no original). Nessa mesma linha de raciocínio, a autuada argumenta que tanto as portarias quanto as resoluções tratam-se de atos normativos do Poder Executivo que, em virtude da hierarquia de normas que emana do princípio da legalidade, não podem extrapolar seu âmbito de competência e acrescentar conteúdos reservados à lei, que, assim, no caso em apreço, os requisitos exigidos pela lei, quais sejam, aqueles previstos no art. 172, do CBAer, foram estritamente cumpridos pela Autuada, razão pela qual inexistente afronta à legislação.

3.6. A esse respeito, é de se destacar que o CBAer considera que o Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por aquele Código e pela legislação complementar (art. 1º, caput).

3.7. Em seguida, dispõe o CBAer que a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista no Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica e o artigo 12 relaciona as atividades submetidas às normas complementares. O artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565, de 1986, autoriza, dentre outras medidas, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBAer, como das disposições da "legislação complementar". Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, mas também autoriza a Agência estabelecer e aplicar

sanções administrativas, tais como a imposição de penalidade pecuniária por inobservância do CBAer e norma complementar.

3.8. A respeito da suposta violação ao princípio da legalidade e da possível nulidade da autuação por ausência de previsão da infração em lei formal, entende-se que nos termos do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, **ou legislação complementar**, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, do mesmo Código, por sua vez, define que “a *legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica*” (grifo nosso).

3.9. Observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182, de 2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Dentre aquelas prerrogativas está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182, de 2005 (art. 8º, inciso XLVI). Em consonância para com aquela competência, a ANAC editou a Resolução 25, de 2008, que regula o processo administrativo sancionador.

3.10. No rol da legislação complementar prevista no artigo 1º, §3º do CBAer é que encontramos o **item 9.3 e no Capítulo 10 da IAC 3151**, que trata do **PREENCHIMENTO DO DIÁRIO DE BORDO PELA TRIPULAÇÃO** e que estabelece ainda que o *Diário de Bordo deverá ser preenchido de maneira que todos os dados referentes a uma etapa de voo estejam preenchidos e assinados pelo comandante da aeronave, antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo.*

3.11. A Lei nº. 11.182, de 2005, ao criar o órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º do citado diploma legal. No exercício da competência fiscalizatória, a ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de “multa” como uma das providências administrativas possíveis. O descumprimento aos regulamentos por ela editados (e fiscalizados) é uma dessas hipóteses. Neste sentido, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela ANAC, autoridade de aviação civil, subjugada, nos termos daquele dispositivo, o infrator à sanção de multa ali prevista. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação, edição de normas, e fiscalização, insculpidas no art. 8º da sua Lei de criação, Lei nº 11.182, de 2005.

3.12. Desse modo, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (exercício do *manus* do poder de polícia da agência insculpido também no artigo 8º da Lei 11.182/2005) identifique que determinado ente regulado deixou de cumprir o estabelecido no item 9.3 e no Capítulo 10 da IAC 3151, entendemos que está caracterizado o descumprimento à legislação complementar. Portanto, sustentável (e obrigatório nos termos do art. 291 do CBAer) a lavratura do auto de infração e subsequente aplicação de multa:

CBA

Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código **ou na legislação complementar**, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

§ 1º Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente.

§ 2º Tratando-se de crime, em que se deva deter membros de tripulação de aeronave que realize serviço público de transporte aéreo, a autoridade aeronáutica, concomitantemente à providência prevista no parágrafo anterior, deverá tomar as medidas que possibilitem a continuação do voo. (grifo nosso)

3.13. Isso posto, não assiste razão ao autuado quando argumenta que *“impossibilidade de aplicação de penalidades em virtude do princípio da legalidade”*, afastando esse argumento recursal.

3.14. Como o fizera em sua Defesa Prévia, a autuada alega também em sede recursal que o auto de infração somente foi lavrado quatro anos após a ocorrência da fiscalização. Nesse caso, assim como decidido em 1ª Instância, há que se observar que a Lei nº 9.873, de 1999 deixa claro que a administração tem cinco anos para constituir a ação punitiva no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato, respeitadas as suspensões e interrupções daquela lei (arts. 1º e 2).

3.15. Nesse caso também com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, e com respaldo na motivação descrita na decisão de primeira instância, este julgador-presidente endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância relativamente à análise da possível ocorrência prescrição, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente parecer, em especial o item **“2.2. Análise da Defesa”** (SEI 2449695), afastando assim a alegação da ocorrência de prescrição.

3.16. A recorrente também alega, como fizera em sede de 1ª instância, que *“o Auto de infração que pretende impor penalidade infracional à petionante deve ser anulado por evidente falta de dois de seus primordiais elementos constitutivos, quais sejam, motivo e finalidade.”* Afirma que *“para se chegar ao motivo do ato infracional realizado, o agente deve levar., em consideração a teoria dos motivos determinantes, a qual sugere uma análise de correlação lógica entre pressupostos de fato e direito.”* e, ainda, que a IAC 3151 sequer pode ser considerado um pressuposto de direito, pois não se trata de dispositivo legal, mas mera instrução normativa. Para confirmar sua tese, argumenta que a *“IAC deixa claro que a obrigação de registrar todas as ocorrências relacionadas ao voo no Diário de Bordo possui o objetivo primeiro (MOTIVO) de “alertar o comandante da aeronave de sua total responsabilidade pela verificação das condições de aeronavegabilidade”, para atingir um objetivo último (FINALIDADE) de “garantir a segurança de voo”. No que se refere ao primeiro objetivo (motivo), trata-se de ato inerente exclusivamente à atividade do piloto, a fim de que sua responsabilidade por qualquer intercorrência possa ser devidamente apurada. Tanto é verdade que, para cada auto de infração recebido pela operadora, foi lavrado também um auto de infração em desfavor do piloto, a fim de que sua responsabilidade seja apurada! Conclui-se, portanto, que o ato infracional punitivo objeto do presente auto de infração padece de MOTIVO com relação à operadora! Por fim, aduz que estão sendo lavrados dois autos para um mesmo ato, o que não significa obediência à solidariedade, mas evidente bis in idem, razão pela qual fica evidente a ausência de MOTIVO do presente auto de infração.”*

3.17. Sobre a alegação de ausência de preenchimento dos requisitos de motivo e finalidade do ato administrativo - Celso Antônio Bandeira de Mello (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 356) conceitua atos administrativos em sentido amplo da seguinte forma “[...] declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a

controle de legitimidade por órgão jurisdicional.” De acordo com José Cretella Júnior (1998, p. 195): “ato administrativo perfeito é aquele que preenche todos os requisitos exigidos para tal”. Quando não há a convergência desses requisitos, a estrutura do ato é defeituosa, imperfeita.

3.18. A finalidade também é um requisito vinculado de todo ato administrativo, porque o ordenamento jurídico não permite que a Administração Pública atue de maneira a distanciar-se ou desviar-se da finalidade pública. Representa, pois, o interesse público a ser atingido, indicado pela lei de maneira explícita ou implícita, sendo vedado ao administrador, em quaisquer hipóteses, escolher outra finalidade a ser atingida pelo ato, ou substituir a prevista em lei (MEIRELLES, 2004, pp. 149-150).

3.19. O motivo do ato administrativo, a depender do caso, poderá ser vinculado ou discricionário. “Será vinculado quando a lei, ao descrevê-lo, utilizar noções precisas, vocábulos unissignificativos, conceitos matemáticos, que não dão margem a qualquer apreciação subjetiva” (DI PIETRO, 2006, p. 225). Por outro lado, será discricionário quando: a) “a lei não o definir, deixando-o ao inteiro critério da Administração”; b) “a lei define o motivo utilizando noções vagas, vocábulos plurissignificativos, os chamados conceitos jurídicos indeterminados, que deixam à Administração a possibilidade de apreciação segundo critérios de oportunidade e conveniência administrativa” (DI PIETRO, 2006, p. 225). A motivação, prevista expressamente como princípio[7] pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, é a indicação dos pressupostos fáticos e jurídicos que possibilitaram a prática do ato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações ocorridos e a sua edição.

3.20. Dito isso, observe-se que temos no caso a descrição da conduta da empresa, caracterizando o contexto fático: “A empresa **não** exerceu o controle do Diário de Bordo (DB), pois os campos relativos às informações sobre a manutenção da aeronave de marcas PP-FJA (Parte II -Situação técnica da Aeronave) não foram preenchidos. Não houve o registro dos campos: Horas de Célula para Intervenção de Manutenção, Tipo da Próxima Intervenção de Manutenção e Tipo de Última Intervenção de Manutenção, contrariando ao que está determinado no item 5.5 subitens 1,2 e 3 da IAC 3151, da folha número 41 do DB número 02/PP-FJA/13 da aeronave de marcas PP-FJA. A empresa infringiu ao que está determinado na IAC 3151, capítulo 10.”. Da mesma forma, temos a demonstração da norma que regulamenta como a regulada deve se portar nestes casos, o item 9.3 e capítulo 10 da IAC 3151/2002. Por fim, temos a demonstração da consequência do não cumprimento da conduta regular por parte da empresa, qual seja, o artigo 302, inciso III, alínea “e” e 172 da Lei 7.565/86. Diante de todos estes elementos, todos claros e constantes dos autos, devidamente motivados, não há que se falar em desrespeito ao requisito “motivo do ato administrativo”.

3.21. Dado, ainda, o conceito de finalidade supra, resta claro que os atos praticados no processo foram tendentes a atingir seus fins específicos, seja pelo início do feito, com o auto de infração, para noticiar a recorrente da prática da conduta irregular e dar oportunidade de defender-se, seja da decisão condenatória que se propôs, enquanto ato vinculado, a imprimir a sanção à regulada por desrespeito de norma objetiva cogente em vigor. Por tudo isso, não entendo que o argumento deva prosperar.

3.22. Em relação à alegação de que para cada auto de infração recebido pela operadora, foi lavrado também um auto de infração em desfavor do piloto, a fim de que sua responsabilidade seja apurada pelo mesmo Diário de Bordo, esclareço que AI lavrado em nome da NEO TÁXI AÉREO fora capitulado no Artigo 302 inciso III alínea “o” do CBAer, a saber:

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;

3.23. Para o caso do piloto, o AI foi lavrado por infração prevista na alínea “a” do artigo 302 do CBAer:

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

(...)

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

(...)

a) preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização;

3.24. Enfim, a infração apontada no AI lavrado em nome da empresa é para infração tipificada no Art. 302, Inciso III, alínea ‘e’, do CBAer e o AI lavrado em desfavor do piloto foi lavrado pelo cometimento de infração enquadrada no Art. 302, Inciso II, alínea “a”, do CBAer, portanto, infrações completamente distintas uma da outra, por essa razão não há que se falar em *non bis in idem* e não assiste razão ao autuado. Ainda a respeito da alegação do *bis in idem* a Procuradoria Federal junto à ANAC (PF-ANAC), por meio do Parecer 550/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, documento este que faço anexar aos autos (SEI 2612451), aprovado pelo então Procurador-Geral em 23/10/2012, assim se manifestou sobre o tema:

2.4 Consoante se infere dos termos da norma transcrita acima, o inciso I refere-se a infrações relacionadas ao uso de aeronaves, não vinculando as condutas descritas em suas alíneas a qualquer sorte de autor. Os incisos II, III, IV e V, por sua vez, elencam os possíveis autores das condutas previstas em suas alíneas, referindo-se estas, respectivamente, a aeronautas, aeroviários ou operadores, concessionárias ou permissionárias⁵ [leia-se autorizadas, conforme explicação veiculadas nos parágrafos 2.30 e 2.31] de serviços aéreos, empresas de manutenção, reparação ou distribuição de aeronaves e seus componentes e fabricantes de aeronaves e de outros produtos aeronáuticos. O inciso VI, por fim, estabelece rol residual de autores de condutas infracionais ao prever infrações imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos incisos anteriores.

2.5 Referida norma, portanto, ao enumerar ações e omissões juridicamente relevantes para fins de apuração administrativa, correlaciona tais condutas, com exceção das previstas no inciso I, a sujeitos determinados, vinculando-as à determinação de sua autoria, ou seja, estabelece infrações próprias que só podem ser praticadas por certas pessoas. Dessa forma, necessários se faz identificar aqueles a que se refere o dispositivo.

[destacamos]

3.25. Por isso que não há que se falar em subsidiariedade ou solidariedade no caso, mas sim, condutas autônomas distintas e objetivas que devem ser observadas por cada um dos sujeitos regulados. Por isso o argumento não merece prosperar.

3.26. Por último, “a autuada destacou em sua defesa que possuía total interesse produção de provas, a fim de que, além dos documentos juntados à presente defesa, pudesse trazer aos autos novos documentos e, ainda, produzir provas testemunhais, para comprovar, definitivamente, alguns pontos, em especial: > A realização de auditorias pela ANAC durante todo o período compreendido entre a fiscalização (2013) e a autuação (2017); > O estrito cumprimento do plano de manutenção das aeronaves durante o mesmo período, dentre outros pontos;”

3.27. Ressalto que os autos sempre estiveram à disposição da autuada para obtenção de cópias e vistas, apresentação de defesa e recurso, bem como a produção de provas, razão pela qual não há que se falar em cerceamento de defesa e contraditório.

3.28. Isso posto, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, e com respaldo na motivação descrita na decisão de primeira instância, este julgador endossa, mais uma vez, os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como a fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente parecer, a saber:

A Autuada antecipou suposto cerceamento de defesa e solicitou a produção de uma série de atos para esgotar suas possibilidades de defesa. No entanto, as cópias das páginas do Diário de Bordo da aeronave contidas nos autos atestam o erro de preenchimento acerca das horas possíveis de serem voadas antes da próxima manutenção. Ainda, uma vez que o presente Processo Administrativo ocorre no âmbito administrativo de autoridade pertencente ao Poder Executivo, é válido lembrar que o artigo 36 da Lei nº 9.784/1.999, dispõe: "*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.*", enquanto a Autuada falhou em apresentar prova que elidisse o cometimento da infração.

Conforme se verifica na cópia da página nº 003 do Diário de Bordo nº 06/PR-FJA/13 (0936808), a Autuada permitiu que o tripulante não registrasse as informações referentes à situação técnica da aeronave, no respectivo campo de registro, referentes aos campos "Tipo da última intervenção de manutenção", "Horas de célula para próxima intervenção de manutenção", "Tipo da próxima intervenção de manutenção" e "Horas disponíveis" do campo "Situação Técnica da Aeronave".

3.29. Somando-se ao já esposado pelo decisor de primeira instância sobre o pedido de reabertura do prazo de defesa para a colhida de prova testemunhal, verifico que a Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), art. 292, § 2º, acentua que é direto em assentar que o procedimento para apuração e constituição das infrações às normas previstas naquele Código e em normas regulamentares é sumário:

Art. 292. É assegurado o direito à ampla defesa e a recurso a quem responder a procedimentos instaurados para a apuração e julgamento das infrações às normas previstas neste Código e em normas regulamentares.

§ 1º O mesmo direito será assegurado no caso de providências administrativas necessárias à apuração de fatos irregulares ou delituosos.

§ 2º O procedimento será sumário, com efeito suspensivo.

[destacamos]

3.30. Significa dizer que os ditames da Lei nº 9.784/1999 devem ser compostos numa exegese integrativa àquela norma especial. Em sendo sumário o processo, estando a infração e/ou conclusão da Administração fulcrada em elementos documentais, não há que se falar em realização de oitiva testemunhal. Por mais, inexistente previsão expressa na citada lei da etapa de oitiva de testemunhas. Tanto é verdade que as normas da ANAC que dispõem sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito de suas competências, Resolução ANAC nº 25/2008 e sua sucessora, Resolução Anac nº 472/2018, todas com alicerce na Lei 9.784/1999 não contemplam etapa de oitiva testemunhal no processo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades.

3.31. É também a conclusão dos tribunais pátrios que, nestes casos, descabe a oitiva de testemunhas e não há que se falar em nulidade.

TJ-RS Apelação Cível 70057798498 (TJ-RS)

EMENTA: INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO PARA REALIZAÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. Não há nulidade do processo administrativo, diante da inexistência de previsão legal de prova testemunhal no âmbito administrativo. Precedentes do TJRS. Apelação com seguimento negado (Vigésima Segunda Câmara Cível, TJRS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 12/12/2016)

TRF-3 Agravo de Instrumento AG 94924 SP 2005.03.00.09492-0 (TRF-3)

EMENTA: ADMINISTRATIVO E FISCAL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA - REALIZAÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO - IMPROVIDO. 1. Considerado que o lançamento fiscal foi realizado com base em documentos, não pode ser desconstituído através de depoimentos, até porque, na via administrativa, estes não são prestados mediante compromisso judicial de dizer a verdade. 2. Inviável a suspensão do processo administrativo, vez que a instância administrativa não esgota a possibilidade de discussão da dívida previdenciária, sendo certo, ademais, que cabe à autoridade administrativa avaliar e decidir da prova necessária à sua convicção, nos termos do art. 29 da Lei 9.784/99. Agravo improvido.

A TURMA, À UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. Quinta Turma, em 17/08/2006.

[destacamos]

3.32. É o exato contexto em tela, motivo pelo qual afasto o pleito do interessado.

3.33. Isso posto, conclui-se que as alegações do(a) interessado(a) não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa. Restando, assim, configurada a materialidade da infração apontada pelo AI em que a empresa NEO TAXI AEREO LTDA descumpriu o disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica, artigos 302, inciso III, alínea "e" e 172 da Lei 7.565/86, qual seja, não garantir o preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo, contrariando item 9.3 e capítulo 10 da IAC 3151.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. 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 arbítramento da sanção em primeira instância*". Ou seja, vez que a decisão de primeira instância data de 29/11/2018, antes da entrada em vigor da Resolução ANAC 472/2018, perduram para o caso, para fins de dosimetria, a Instrução Normativa nº 8/2008 e a Resolução nº 25/2008.

4.2. A IN ANAC nº 8/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008, considerando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.

4.3. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 22 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.

4.4. Da mesma forma, entende-se que a interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no inciso II do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

4.5. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ("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 finalizado na data da ocorrência em análise. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) desta Agência, ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada à Autuada nessa situação. A recorrente faz jus, assim, a essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

4.6. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

4.7. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para a infração praticada, correspondendo a *não garantir o preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo*, temos que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº 25/08.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, 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. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018**, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- POR CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, de multa no valor de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**, que consiste o crédito de multa disposto no quadro abaixo, pela infração descrita no AI também abaixo discriminado, que deu início ao presente processo administrativo sancionador:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração	Conduta	Sanção aplicada em segunda instância
00058.524978/2017-53	666263183	001394/2017	No Diário de Bordo, não garantir o preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo, contrariando item 9.3 e capítulo 10 da IAC 3151, não observando as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves. (Permitiu a operação da aeronave PR-FJA sem que fosse preenchida a página n.º 003 do Diário de Bordo n.º 06/PR-FJA/13, com relação à Parte II - Situação Técnica da Aeronave)	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

5.2. À Secretaria.

5.3. Notifique-se. Publique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto
de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 08/02/2019, às 18:35, 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 **2672203** e o código CRC **357A09CB**.