

PARECER N° 609/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00065.054634/2014-31
INTERESSADO: VANDERLEI APARECIDO RIBEIRO

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	Data da Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem do Recurso
00065.054634/2014-31	652404154	00932/2014	28/04/2010	14/02/2014	07/05/2015	não houve	09/11/2015	10/01/2018	R\$ 2.000,00 (dois mil reais)	17/01/2018

Infração: Procedimento ou prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica.

Enquadramento: Art. 299, inciso I da Lei nº 7.565/1986.

Proponente: Samara Alecrim Sardinha - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018.

1. **INTRODUÇÃO**

1.1. Trata-se de recurso interposto por VANDERLEI APARECIDO RIBEIRO, em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O AI descreve que:

No dia 30 de janeiro de 2014 foi realizada uma auditoria especial na Sênior Táxi Aéreo com o objetivo de averiguação de uma denúncia sobre uma ficha de treinamento noturno datada em 28/04/2010 que teria sido preenchida pelo Instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro, CANAC 868208, constando que ele teria ministrado o treinamento noturno do Sr. Alessandro Medeiros de Jesus (ex-piloto da Sênior Táxi Aéreo). Na auditoria a empresa não apresentou evidências que comprovassem a realização do treinamento, consistindo em prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para as prerrogativas de Instrutor.

2. **HISTÓRICO**

2.1. Tendo sido notificado do auto de infração em 07/05/2015, o autuado não apresentou defesa.

2.2. Em 14/08/2015 foi encaminhado pedido de diligência à área atuadora.

2.3. Em 01/06/2015 foi assinado o Parecer 448/2015/GTPO-RJ/GOAG/SPO, no qual o inspetor responsável apresenta os seguintes esclarecimentos:

[o autuado afirma] que o objeto da denúncia, a ficha de treinamento noturno falsificada, não deve ser considerada como documento oficial da ANAC, pois se referia à realização de uma atividade de experiência recente de voo noturno, atividade esta, que por força de regulamentação, prevista no RBAC 135, não seria mandatória e que a ficha era preenchida em razão da exigência contratual do cliente, a PETROBRAS. (...) A Ficha de Treinamento Noturno falsificada constava como o ANEXO 3 da Revisão 03 do Programa de Treinamento Operacional aprovado para a empresa (em vigor à época). No próprio Programa de Treinamento referido, mais precisamente no item 11.2.6 da página 68 (em anexo) está descrito de maneira clara os procedimentos para os treinamentos noturnos dos pilotos daquela empresa com a seguinte frase: "Após a realização dos treinamentos descritos acima, será utilizada a ficha constante do Anexo 3 para registro do treinamento, bem como avaliação do desempenho do tripulante preenchida por instrutores qualificados da Sênior Táxi Aéreo".

O Programa de Treinamento Operacional é um documento oficial e aprovado pela ANAC. A aprovação é comunicada à empresa através do FOP 111 (em anexo). Entendo que todos os treinamentos descritos no P.T.O da empresa passam a ser obrigatório a partir do momento que são submetidos à aprovação e recebem parecer favorável.

2.4. Em 09/11/2015 foi emitida a Decisão Primeira Instância aplicando "multa no patamar mínimo no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com espeque no Anexo I, da Resolução nº 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, considerado o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução, tendo em vista a existência de circunstâncias atenuantes".

2.5. Devidamente notificado da DC1, o interessado interpôs recurso tempestivo, cujas razões serão resumidamente tratadas a seguir:

I - Alega que a Ficha de Treinamento Noturno datada de 28/04/2010 não era um documento oficial da empresa e, conseqüentemente, este treinamento não seria lançado no Diário de Bordo da PR-SEJ;

II - Afirma que "*por um equívoco do setor de Operações da Empresa, as fichas do Cmt. Medeiros e do Cmt. Fernando foram arquivadas em suas respectivas pastas de Piloto, mas não continham a assinatura dos mesmos e, principalmente, as horas de treinamento de voo não foram lançadas em diário de bordo, o que comprovaria a irregularidade das atividades*";

III - Solicita, por fim, a revisão do processo e a anulação da multa aplicada.

2.6. É o relato.

3. **PRELIMINARES**

3.1. Conheço do recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo em conformidade com o art. 16 da Resolução ANAC nº 25/2008 - norma vigente quando do seu recebimento. Ressalto ainda que, embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8/2008, a norma vigente estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

3.2. **Regularidade processual**

3.3. 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. 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. 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. **ANÁLISE**

4.1. A conduta imputada ao autuado no Auto de Infração nº 00932/2014 consiste em "*realizar procedimento ou prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica*". Observe que a idoneidade profissional trata-se de um conceito indeterminado e que depende de valores sociais e culturais do momento presente, impondo que sua definição seja determinada no caso concreto. Assim que a capitulação neste artigo exige a complementação com norma específica da ANAC para viabilizar a identificação da ação, ou omissão, do autuado ensejadora da abertura de processo administrativo sancionador em seu desfavor.

4.2. O auto de infração foi enquadrado no artigo 299, inciso I da Lei nº 7.565/1986, abaixo transcrito:

Lei nº 7565/86

Art. 299. Será aplicada multa de (vetado) ate 1.000 (mil) valores de referência, ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras deste Código, nos seguintes casos:

I - procedimento ou prática, no exercício das funções, que revelem falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica;

4.3. Já o histórico do auto de infração descreve o fato como sendo "*uma denúncia sobre uma ficha de treinamento noturno datada em 28/04/2010 que teria sido preenchida pelo Instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro, CANAC 868208, constando que ele teria ministrado o treinamento noturno do Sr. Alessandro Medeiros de Jesus (ex-piloto da Sênior Táxi Aéreo)*". O relatório de inspeção complementa a descrição, afirmando que houve a falsificação da ficha de treinamento noturno do piloto Alessandro Medeiros de Jesus, pois na data de realização do suposto voo este piloto não se encontrava na cidade. Adiciona que foi o próprio Alessandro quem fez a denúncia.

4.4. Dito isso, note que a conduta do instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro aqui analisada possivelmente infringiu, ao menos, duas normas específicas desta Agência; ele tanto descumpriu os requisitos de treinamento previsto no Programa de Treinamento Operacional aprovado para a empresa Sênior Táxi Aéreo, quanto forjou requisito aplicável à experiência recente para operações noturnas.

4.5. No que se refere ao treinamento noturno (objeto da ficha de treinamento constante no ANEXO 3 da Revisão 03 do PTO da empresa), o RBHA 135, que dispõe sobre os requisitos operacionais para as operações complementares e por demanda, determina que:

RBHA 135

135.247 - EXPERIÊNCIA RECENTE: PILOTO EM COMANDO.

(a) Nenhum detentor de certificado pode empregar uma pessoa e nenhuma pessoa pode trabalhar como piloto em comando de uma aeronave transportando passageiros, a menos que, dentro dos 90 dias precedentes à operação, essa pessoa:

(1) tenha realizado 3 decolagens e 3 pousos operando ela mesma os comandos de uma aeronave da mesma categoria e classe ou, se qualificação para o tipo de aeronave for requerida, do mesmo tipo de aeronave em que a operação será executada; e

(2) para operações noturnas, tenha cumprido o disposto no subparágrafo (1) deste parágrafo à noite.

Uma pessoa que atenda ao previsto no parágrafo (a)(2) desta seção não precisa atender ao previsto no parágrafo (a)(1) desta seção.

4.6. Quanto aos programas de treinamento dos detentores de um Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo, o mesmo regulamento exige, *in verbis*:

(a) Cada detentor de certificado ao qual é requerido ter um programa de treinamento segundo 135.341, deve:

(1) elaborar, obter a apropriada aprovação inicial e final, e executar um programa de treinamento de acordo com esta subparte que assegure que cada tripulante, instrutor de voo, examinador de voo e que cada pessoa designada para transportar e manusear materiais perigosos (como definido nas IAC 1603-0498 e IAC 1604-0498) seja adequadamente treinada para o desempenho de suas atribuições;

(2) proporcionar facilidades adequadas de treinamento no solo e em voo e instrutores de solo apropriadamente qualificados para os treinamentos requeridos por esta subparte;

(3) para cada tipo de aeronave usada e, se aplicável, para cada particular variante de cada tipo, prover e manter atualizado apropriados materiais de treinamento, provas, formulários, instruções e procedimentos para uso na condução do treinamento e dos exames de competência requeridos por esta subparte; e

(4) dispor de número suficiente de instrutores de voo, examinadores de voo e instrutores de simulador para conduzir os referidos treinamentos, exames em voo e cursos de simulador permitidos por esta subparte.

4.7. Poderia, então, se cogitar que a conduta, tal como descrita, seria uma infração ao item 135.247 ou ao item 135.323 do RBHA 135. Mas da maneira como esse processo sancionador foi instruído, não é possível se caracterizar uma infração descrita como "*realizar procedimento ou prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica*".

4.8. Importante lembrar que a descrição do núcleo infracional e a subsunção do fato à norma deve ser clara e estar devidamente demonstrado e comprovado no instrumento que inaugura o processo administrativo: que é o Auto de Infração. E a ausência da descrição objetiva da infração neste instrumento implica em ausência de um dos requisitos que o fundamentam, conforme disposto no art. 8º, II, da Resolução ANAC nº 25/2008 e art. 6º, inciso IV da IN ANAC nº 08/2008, ambas em vigor à época dos fatos.

4.9. 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 normalmente é exercido pelas autoridades superiores.

4.10. Veja que o processo administrativo sancionatório segue o devido processo legal e, por consequência, o princípio da tipicidade - importantíssimo para preservação do princípio da legalidade. E adstrita ao princípio da legalidade, deve a Administração tratar da anulação de atos oficiais na forma estabelecida pela Lei. 9.784/1999. A citada lei é cristalina em definir:

Lei. 9.784/1999

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.

4.11. Nota-se, portanto, que existe uma imposição ao administrador de anular os atos eivados de ilegalidade. Pela exegese dos artigos 53, 54 e 55 acima, depreende-se que os vícios dos atos que não implicarem prejuízo a terceiros ou lesão ao interesse público poderão ser saneados mediante convalidação. Entretanto, a convalidação somente é cabida quando evidente que não houve prejuízo a terceiros. Contudo, ressalta-se que, com a entrada em vigor da Resolução nº 472/2018, quando do julgamento do recurso à Segunda Instância não mais caberá a convalidação do auto de infração, *in verbis*:

Resolução ANAC nº 472/2018

Art. 44. Do julgamento do recurso poderá resultar:

I - confirmação da sanção aplicada;

II - alteração da espécie de sanção aplicada ou do valor da multa;

III - declaração de nulidade ou reforma, total ou parcial da decisão de primeira instância; ou

IV - declaração de nulidade do auto de infração, com anulação de todos os atos subsequentes e comunicação do teor da decisão à fiscalização para apurar a necessidade de eventual lavratura de novo auto de infração, desde que respeitados os prazos previstos na Lei 9.873, de 1999.

4.12. Assim, com base na instrução do feito, não existem elementos suficientes que permitam concluir que a ocorrência constatada pela fiscalização e consubstanciada no AI nº 00932/2014 constitua infração, seja por ausência de subsunção dos fatos à norma, ausência de descrição objetiva da infração, ou mesmo ausência de documento ou informação essencial para a continuidade do processo.

4.13. 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 00932/2014, CANCELANDO, assim, a sanção aplicada pela autoridade competente de primeira instância administrativa que constituiu o crédito de multa nº 652404154, devolvendo os autos com o teor

da decisão à Fiscalização para verificação da eventual necessidade de abertura de novo processo sancionador, desde que respeitados os prazos previstos na Lei 9.873/99.

5.2. É o Parecer e Proposta de Decisão.

5.3. Submete-se ao crivo do decisor.

Samara Alecrim Sardinha

SIAPE 1649446

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 08/07/2019, às 15:05, 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 **3045126** e o código CRC **0DA316B8**.

Referência: Processo nº 00065.054634/2014-31

SEI nº 3045126



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 761/2019

PROCESSO Nº 00065.054634/2014-31

INTERESSADO: VANDERLEI APARECIDO RIBEIRO

1. Recurso recebido em seu efeito suspensivo, uma vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.
2. Ressalto que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8/2008, a nova norma estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados nem a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.
3. De acordo EM PARTE com o Parecer 609 (3045126). Adoto como meus, tornando parte integrante desta decisão, relatório e fundamentação jurídica com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999. Faço aparte no seguinte ponto.
4. A conduta imputada ao autuado no Auto de Infração nº 00932/2014 consiste em realizar "*procedimento ou prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica*". O histórico do auto de infração descreve o fato como sendo "*uma denúncia sobre uma ficha de treinamento noturno datada em 28/04/2010 que teria sido preenchida pelo Instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro, CANAC 868208, constando que ele teria ministrado o treinamento noturno do Sr. Alessandro Medeiros de Jesus (ex-piloto da Sênior Táxi Aéreo)*". O relatório de inspeção complementa a descrição, afirmando que houve a falsificação da ficha de treinamento noturno do piloto Alessandro Medeiros de Jesus, pois na data de realização do suposto voo este piloto não se encontrava na cidade. Adiciona que foi o próprio Alessandro quem fez a denúncia. O auto de infração foi enquadrado no artigo 299, inciso I da Lei nº 7.565/1986.
5. Já o histórico do auto de infração descreve o fato como sendo "*uma denúncia sobre uma ficha de treinamento noturno datada em 28/04/2010 que teria sido preenchida pelo Instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro, CANAC 868208, constando que ele teria ministrado o treinamento noturno do Sr. Alessandro Medeiros de Jesus (ex-piloto da Sênior Táxi Aéreo)*". O relatório de inspeção complementa a descrição, afirmando que houve a falsificação da ficha de treinamento noturno do piloto Alessandro Medeiros de Jesus, pois na data de realização do suposto voo este piloto não se encontrava na cidade. Adiciona que foi o próprio Alessandro quem fez a denúncia.
6. O Parecer que analisou o caso sugere:

4.1. A conduta imputada ao autuado no Auto de Infração nº 00932/2014 consiste em "*realizar procedimento ou prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica*". Observe que a idoneidade profissional trata-se de um conceito indeterminado e que depende de valores sociais e culturais do momento presente, impondo que sua definição seja determinada no caso concreto. Assim que a capitulação neste artigo exige a complementação com norma específica da ANAC para viabilizar a identificação da ação, ou omissão, do autuado ensejadora da abertura de processo administrativo sancionador em seu desfavor.

4.4. Dito isso, note que a conduta do instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro aqui analisada possivelmente infringiu, ao menos, duas normas específicas desta Agência; ele tanto descumpriu os requisitos de treinamento previsto no Programa de Treinamento Operacional aprovado para a empresa Sênior Táxi Aéreo, quanto forjou requisito aplicável à experiência recente para operações noturnas.

4.5. No que se refere ao treinamento noturno (objeto da ficha de treinamento constante no ANEXO 3 da Revisão 03 do PTO da empresa), o RBHA 135, que dispõe sobre os requisitos operacionais para as operações complementares e por demanda, determina que:

RBHA 135

135.247 - EXPERIÊNCIA RECENTE: PILOTO EM COMANDO.

(a) Nenhum detentor de certificado pode empregar uma pessoa e nenhuma pessoa pode trabalhar como piloto em comando de uma aeronave transportando passageiros, a menos que, dentro dos 90 dias precedentes à operação, essa pessoa:

(1) tenha realizado 3 decolagens e 3 pousos operando ela mesma os comandos de uma aeronave da mesma categoria e classe ou, se qualificação para o tipo de aeronave for

requerida, do mesmo tipo de aeronave em que a operação será executada; e

(2) para operações noturnas, tenha cumprido o disposto no subparágrafo (1) deste parágrafo à noite.

Uma pessoa que atenda ao previsto no parágrafo (a)(2) desta seção não precisa atender ao previsto no parágrafo (a)(1) desta seção.

4.6. Quanto aos programas de treinamento dos detentores de um Certificado de Homologação de Empresa de Transporte Aéreo, o mesmo regulamento exige, *in verbis*:

135.323 - PROGRAMA DE TREINAMENTO GERAL

(a) Cada detentor de certificado ao qual é requerido ter um programa de treinamento segundo 135.341, deve:

(1) elaborar, obter a apropriada aprovação inicial e final, e executar um programa de treinamento de acordo com esta subparte que assegure que cada tripulante, instrutor de voo, examinador de voo e que cada pessoa designada para transportar e manusear materiais perigosos (como definido nas IAC 1603- 0498 e IAC 1604-0498) seja adequadamente treinada para o desempenho de suas atribuições;

(2) proporcionar facilidades adequadas de treinamento no solo e em voo e instrutores de solo apropriadamente qualificados para os treinamentos requeridos por esta subparte;

(3) para cada tipo de aeronave usada e, se aplicável, para cada particular variante de cada tipo, prover e manter atualizado apropriados materiais de treinamento, provas, formulários, instruções e procedimentos para uso na condução do treinamento e dos exames de competência requeridos por esta subparte; e

(4) dispor de número suficiente de instrutores de voo, examinadores de voo e instrutores de simulador para conduzir os referidos treinamentos, exames em voo e cursos de simulador permitidos por esta subparte.

4.7. Poderia, então, se cogitar que a conduta, tal como descrita, seria uma infração ao item 135.247 ou ao item 135.323 do RBHA 135. Mas da maneira como esse processo sancionador foi instruído, não é possível se caracterizar uma infração descrita como "*realizar procedimento ou prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica*".

4.8. Importante lembrar que a descrição do núcleo infracional e a subsunção do fato à norma deve ser clara e estar devidamente demonstrado e comprovado no instrumento que inaugura o processo administrativo: que é o Auto de Infração. E a ausência da descrição objetiva da infração neste instrumento implica em ausência de um dos requisitos que o fundamentam, conforme disposto no art. 8º, II, da Resolução ANAC nº 25/2008 e art. 6º, inciso IV da IN ANAC nº 08/2008, ambas em vigor à época dos fatos.

4.9. 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 normalmente é exercido pelas autoridades superiores.

4.10. Veja que o processo administrativo sancionatório segue o devido processo legal e, por consequência, o princípio da tipicidade - importantíssimo para preservação do princípio da legalidade. E adstrita ao princípio da legalidade, deve a Administração tratar da anulação de atos oficiais na forma estabelecida pela Lei. 9.784/1999. A citada lei é cristalina em definir:

(...)

4.11. Nota-se, portanto, que existe uma imposição ao administrador de anular os autos eivados de ilegalidade. Pela exegese dos artigos 53, 54 e 55 acima, depreende-se que os vícios dos autos que não implicarem prejuízo a terceiros ou lesão ao interesse público poderão ser saneados mediante convalidação. Entretanto, a convalidação somente é cabida quando evidente que não houve prejuízo a terceiros. Contudo, ressalta-se que, com a entrada em vigor da Resolução nº 472/2018, quando do julgamento do recurso à Segunda Instância não mais caberá a convalidação do auto de infração, *in verbis*:

(...)

4.12. Assim, com base na instrução do feito, não existem elementos suficientes que permitam concluir que a ocorrência constatada pela fiscalização e consubstanciada no AI nº 00932/2014 constitua infração, seja por ausência de subsunção dos fatos à norma, ausência de descrição objetiva da infração, ou mesmo ausência de documento ou informação essencial para a continuidade do processo.

4.13. 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 00932/2014, CANCELANDO, assim, a sanção aplicada pela autoridade competente de primeira instância administrativa que constituiu o crédito de multa nº 652404154, devolvendo os autos com o teor da decisão à Fiscalização para verificação da eventual necessidade de abertura de novo processo sancionador, desde que respeitados os prazos previstos na Lei 9.873/99.

7. Em suma, a conclusão foi por a ausência da descrição objetiva da infração neste

instrumento implica em ausência de um dos requisitos que o fundamentam, conforme disposto no art. 8º, II, da Resolução ANAC nº 25/2008 e art. 6º, inciso IV da IN ANAC nº 08/2008, ambas em vigor à época dos fatos, restando obscura a prática infracional que se buscou sancionar no presente feito.

8. Noto, sim, aderência do aventado no item 4.1 da análise. Em se tratando de falta de idoneidade no exercício da profissão [para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica], inevitável remeter a um conceito subjetivo atrelado ao conceito do que é idoneidade.

9. Embora eu concorde com a digressão, vislumbro que a problemática do feito não é especificamente ausência de descrição objetiva do fato, com falha no enquadramento do auto infração, que seguiu lavrado sob a capitulação do art. 299, inciso I, da Lei 7.565/1986, de sorte a preencher o requisito do art. 8º, inciso III, da Resolução 25/2005. Ademais, com relação à descrição objetiva, registrou o auto de infração: "*na auditoria a empresa não apresentou evidências que comprovassem a realização do treinamento, consistindo em prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas de Instrutor*", o que me parece ser suficiente para satisfazer o requisito da norma. [destacamos]

10. **Idoneidade** é um substantivo que deriva do termo em latim *idoneitate*, que expressa a qualidade de **idôneo**, e também significa **capacidade, aptidão, habilitação e competência**. A idoneidade, característica de alguém que é idôneo, revela alguém conveniente, apto, capaz, que possui certas condições para desempenhar algo. A idoneidade está relacionada com uma forma de conduta e é um pré-requisito para pessoas que queiram exercer alguma profissão. Poder-se-ia aproximar o conceito de uma **conduta ilibada** (pura ou sem mácula). Seria algo como um comportamento de boa-fé objetiva diante de determinada situação.

11. Acontece que no presente caso, tem-se a gênese da dúvida acerca do caráter do autuado decorrente da denúncia de outro sujeito que participou da auditoria. Isso resta claro do relatório de fls. 3/4:

3. No dia 13/11/2013, o Sr. Alessandro Medeiros de Jesus (ex-piloto da Senior Taxi Aéreo), em reunião realizada com os servidores, Savio Saliba Ferreira e Rodrigo Eduardo Rosa, na ANAC, apresentou uma ficha de treinamento noturno datada em 28/04/2010. Esta ficha teria sido preenchida pelo instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro, C.ANAC 868208 constando que ele teria realizado um treinamento noturno na aeronave de modelo AW139 e marcas PR-SEJ. No entanto, conforme evidências apresentadas pelo próprio autor da denúncia, o mesmo estaria viajando nesse dia, realizando um treinamento em simulador. O autor da denúncia alegou ainda que a assinatura dele teria sido falsificada e que poderiam haver na empresa outras fichas na mesma situação.

A auditoria na empresa começou com uma reunião com o Diretor de Operações (Jorge Luiz Brito Velozo, C.ANAC 613729), o Piloto Chefe (Julio Cezar Pereira Passos, C.ANAC 112343) e o piloto denunciado (Vanderlei Aparecido Ribeiro, C.ANAC 868208) além dos servidores da ANAC Vinícius BRETAS Quintão, A-1559 e Luciano Lopes Soares, A-1661. Na reunião foi passado para a empresa o motivo pelo qual eles estavam sendo auditados, no entanto, não foi mencionado o autor da denúncia. Logo em seguida foi solicitado à empresa que eles apresentassem evidências da realização do treinamento noturno registrado e assinado na data de 28/04/2010. Além da documentação solicitada alguns registros de outros pilotos foram fiscalizados por amostragem

5. RESULTADOS

Após análise dos registros dos pilotos foram detectados os seguintes fatos:

1. A empresa não apresentou evidências que comprovassem a realização do treinamento noturno do Sr. Alessandro Medeiros de Jesus datada em 28/04/2010;

2. Foi encontrada uma ficha de Treinamento Noturno, datada em 01/04/2010 preenchida pelo instrutor Vanderlei Aparecido Ribeiro, C.ANAC 868208. Nesta ficha consta que o piloto Paulo Fernando Vieira Castro, C.ANAC 957449, teria realizado um treinamento noturno na aeronave de modelo AW139 e marcas PR-SEL. A empresa não apresentou evidências que comprovassem a realização desse treinamento.

Obs: Não foi apurada a afirmação do Sr. Alessandro Medeiros de Jesus de falsificação de sua assinatura. Tal afirmação serviu apenas para verificar se o treinamento de fato foi realizado ou não. Entendo não seu um papel desta agência, investigar e julgar quanto ao crime de falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal), podendo ser solicitado às autoridades competentes julgar o pleito.

12. Sabe-se que ao processo administrativo se aplica o princípio da verdade material ou real. Isso ocorre principalmente pela aplicação inerente do princípio da indisponibilidade do interesse público ao processo administrativo e se torna fundamental importância para o julgador administrativo, que não deve somente se ater, portanto, ao devido processo legal, ao contraditório e ampla defesa, mas a verdade real. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. Ed. Malheiros (2004), grifos nossos:

"(...) é o princípio da verdade material que autoriza o administrador a perseguir a verdade real, ou seja, aquela que resulta efetivamente dos fatos que a constituíram." (...) "no processo administrativo, porém, o próprio administrador vai à busca de documentos, comparece a locais,

inspecciona bens, colhe depoimentos e, a final, adota realmente todas as providências que possam conduzi-lo a uma conclusão baseada na verdade material ou real. É o exato sentido do princípio da verdade material”.”

13. O Parecer 448/2015/GTPO-RJ/GOAG/SPO apresenta os seguintes esclarecimentos:

[o autuado afirma] que o objeto da denúncia, a ficha de treinamento noturno falsificada, não deve ser considerada como documento oficial da ANAC, pois se referia à realização de uma atividade de experiência recente de voo noturno, atividade esta, que por força de regulamentação, prevista no RBAC 135, não seria mandatória e que a ficha era preenchida em razão da exigência contratual do cliente, a PETROBRAS. (...) A Ficha de Treinamento Noturno falsificada constava como o ANEXO 3 da Revisão 03 do Programa de Treinamento Operacional aprovado para a empresa (em vigor à época). No próprio Programa de Treinamento referido, mais precisamente no item 11.2.6 da página 68 (em anexo) está descrito de maneira clara os procedimentos para os treinamentos noturnos dos pilotos daquela empresa com a seguinte frase: *"Após a realização dos treinamentos descritos acima, será utilizada a ficha constante do Anexo 3 para registro do treinamento, bem como avaliação do desempenho do tripulante preenchida por instrutores qualificados da Sênior Táxi Aéreo"*.

O Programa de Treinamento Operacional é um documento oficial e aprovado pela ANAC. A aprovação é comunicada à empresa através do FOP 111 (em anexo). Entendo que todos os treinamentos descritos no P.T.O da empresa passam a ser obrigatório a partir do momento que são submetidos à aprovação e recebem parecer favorável.

(...)

Conclusão:

A empresa alegou na Defesa que não se tratava de um treinamento, mas de um voo de experiência recente noturna e que portanto, o documento apresentado não deveria ter validade. No entanto, a ficha preenchida e objeto da denúncia **é uma ficha de treinamento de voo noturno que fazia parte do Programa de Treinamento Operacional aprovado para a empresa á época**. Programa que descrevia no item 11.2.6 de maneira clara que essas fichas eram a forma de registro dos treinamentos noturnos dos pilotos daquela empresa. Ainda que esses treinamentos não sejam obrigatórios pela regulamentação brasileira de aviação civil **a empresa declarou para a ANAC através do P.T.O que eles seriam executados e registrados**.

Acrescento **não foi um caso isolado, mas que outra ficha foi encontrada na auditoria e registrada no relatório da inspeção na empresa**. Deste modo, solicito que a Defesa não seja aceita e que os Autos de Infrações relacionados no processo sejam executados.

[destaquei]

14. A partir dali, então, de se depreender elementos necessários à caracterização do elemento subjetivo necessário à configuração da conduta que ensejou a autuação por *"procedimento ou prática, no exercício das funções, que revele falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica"*.

15. Assim, embora concorde que a idoneidade profissional seja um conceito indeterminado e que depende de valores sociais e culturais do momento presente, impondo que sua definição seja determinada no caso concreto, não vislumbro ausência de descrição do núcleo infracional na peça inaugural do processo. Vejo que há elementos ao longo do feito, conforme destaques nos itens acima, que podem ensejar a manutenção do auto pela conduta identificada pela fiscalização.

16. Acerca das demais razões recursais

I - Alega que a Ficha de Treinamento Noturno datada de 28/04/2010 não era um documento oficial da empresa e, conseqüentemente, este treinamento não seria lançado no Diário de Bordo da PR-SEJ. Afirma que *"por um equívoco do setor de Operações da Empresa, as fichas do Cmt. Medeiros e do Cmt. Fernando foram arquivadas em suas respectivas pastas de Piloto, mas não continham a assinatura dos mesmos e, principalmente, as horas de treinamento de voo não foram lançadas em diário de bordo, o que comprovaria a irregularidade das atividades"*. Sugere, por fim, que aquelas fichas não tinham valor algum, pois não tinham sido reconhecidas como treinamento executado, e não poderiam ter sido apresentadas a qualquer órgão fiscalizador, pois contrariavam o Programa de Treinamento da Empresa pela falta da assinatura dos pilotos e não lançamento no diário de bordo.

II - Solicita, por fim, a revisão do processo e a anulação da multa aplicada.

17. Em sede de defesa prévia, o interessado deixou o prazo transcorrer em branco, ora apresentando as alegações acima.

18. O cerne da conduta infracional está centrado no comportamento do autuado e não na validade das fichas de treinamento de voo. Trata-se, sim, de um cotejo das informações prestadas. De um lado temos a ficha Ficha de Treinamento Noturno datada de 28/04/2010, assinada pelo autuado, informando que Alessandro Medeiros de Jesus, CANAC 962035, recebera instrução em voo noturno do autuado. DO outro temos informações constantes do relatório de registro individual de horas de voo

daquele mesmo piloto consignando que na data de 28/04/2010 não foi realizado nenhum voo noturno. O Parecer 448/2015/GTPO-RJ/GOAG/SPO consignou a materialidade de que a ficha preenchida e objeto da denúncia **é uma ficha de treinamento de voo noturno que fazia parte do Programa de Treinamento Operacional aprovado para a empresa á época.** Programa que descrevia no item 11.2.6 de maneira clara que essas fichas eram a forma de registro dos treinamentos noturnos dos pilotos daquela empresa. Ainda que esses treinamentos não sejam obrigatórios pela regulamentação brasileira de aviação civil **a empresa declarou para a ANAC através do P.T.O que eles seriam executados e registrados.** Acrescentou ainda que **não foi um caso isolado, mas que outra ficha foi encontrada na auditoria e registrada no relatório da inspeção na empresa.**

19. Desta feita, e pela digressão já apresentada acima, vislumbro materialidade no caso. À luz do artigo 36 da Lei 9.784/199 falhou o interessado em fazer prova robusta a ponto de desconstituir a autuação. A decisão de primeira instância deve ser mantida.

DOSIMETRIA

20. 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*".

21. A IN ANAC 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.

22. 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.

23. Da mesma forma, o interessado 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.

24. 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 ocorrência ora 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. Deve ser adotada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

25. 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.

26. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor das multas aplicadas pela decisão de primeira instância administrativa, de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), aponta-se regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº. 25/08.

27. 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, incisos, da Resolução ANAC nº 472, de 2018 e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, tratando-se de ser matéria de saneamento da dosimetria aplicada em primeira instância, **DECIDO:**

I- **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 para que a empresa seja multada em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), como sanção administrativa, conforme a Tabela de Infrações do anexo I da Resolução ANAC n.º 25, de 25 de abril de 2008, *considerado o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução, tendo em vista a existência de circunstância atenuante e a inexistência de agravantes, por infração* ao artigo 299, inciso I, da Lei nº 7.565/1986.

À Secretaria.

Publique-se.

Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente Turma Recursal – BSB
Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 11/07/2019, às 17:51, 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 **3061347** e o código CRC **03147DD4**.

Referência: Processo nº 00065.054634/2014-31

SEI nº 3061347