

PARECER Nº 665/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00065.054210/2013-96
INTERESSADO: RICARDO BRUNO DE FREITAS ALMEIDA

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
00065.054210/2013-96	653447163	03880/2013	30/10/2012	12/03/2013	28/05/2013	25/06/2013	18/01/2016	16/04/2018	R\$ 2.000,00 (dois mil reais)	24/04/2018

Infração: Operar aeronave com Segundo Piloto em Comando exercendo a bordo função para a qual não estava devidamente licenciado.

Enquadramento: Art. 302, inciso II, alínea “n”, da Lei nº 7.565/1986 c/c item 91.957 (b) do RBHA 91.

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 RICARDO BRUNO DE FREITAS ALMEIDA, 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:

Foi constatado por esta fiscalização, no dia 26 de fevereiro de 2013, durante inspeção de segurança operacional no Grupamento de Segurança Pública e Defesa Civil do Estado do Pará, que o piloto Ricardo Bruno de Freitas Almeida, operou a aeronave PR-HGH, sob sua responsabilidade, com o Segundo piloto em Comando, Alcides da Silva Machado Junior CANAC 117299, compoando a sua tripulação no dia 30/10/2012, contrariando o previsto na seção 91.957 (b) do RBHA 91.

2. **HISTÓRICO**

2.1. Tendo sido notificado do auto de infração em 28/05/2013, o autuado apresentou defesa em 25/06/2013.

2.2. Em 18/01/2016, após consideradas as alegações da defesa, foi emitida a Decisão Primeira Instância aplicando "multa em seu 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, haja vista a presença de circunstâncias atenuantes e a ausência de circunstâncias agravantes...".

2.3. Devidamente notificado da DC1, o interessado interpôs recurso tempestivo, no qual alega:

I - Que o registro do piloto Alcides da Silva Machado Junior como Segundo Piloto em Comando no Diário de Bordo da Aeronave foi um vício meramente formal, possível de ser sanado;

II - Que a atuação se baseou apenas nos registros do Diário de Bordo, não tendo sido presenciado pela equipe de fiscalização da ANAC o piloto Alcides da Silva Machado Junior atuando como Segundo Piloto em Comando;

III - Que houve a prescrição do processo sancionador, pois se passaram mais de cinco anos entre a ocorrência do fato e a decisão de primeira instância;

IV - Solicita, assim, que o presente processo seja arquivado e a multa cancelada.

2.4. 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).

3.4. Data do Fato

3.5. Note que o campo "data da ocorrência" no auto de infração indica o dia 26/02/2013, enquanto que no "histórico" está descrito que o fato ocorreu em 30/01/2013. Assim, constata-se que a indicação equivocada no campo "data da ocorrência" consiste em mero erro material, não causando prejuízos ao autuado. Desta forma, retifica-se o Auto de Infração nº 03880/2013 para que nele passe a constar como a data da infração (data do fato) o dia 30/01/2013.

4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. A conduta imputada ao autuado consiste em "operar a aeronave PR-HGH, em 30/10/2012, com Segundo Piloto em Comando, Alcides da Silva Machado Junior (CANAC 117299), exercendo a bordo função para a qual não estava devidamente licenciado". Tendo o fato sido enquadrado no Art. 302, inciso II, alínea "n", da Lei nº 7.565/1986 c/c item 91.957 (b) do RBHA 91, abaixo transcritos:

Lei nº 7565/86

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

(...)

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

(...)

n) infringir as normas e regulamentos que afetem a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo;

RBHA 91

91.957 - TRIPULAÇÕES

As tripulações de aeronaves exclusivamente destinadas à realização de operações aéreas de segurança pública e/ou de defesa civil devem pertencer ao efetivo do Órgão. Nas situações excepcionais onde o efetivo de tripulantes venha a ser composto por pessoas colocadas à sua disposição por outros Órgãos, tais pessoas devem ser subordinadas operacionalmente ao Órgão que opera as aeronaves. Devem ser obedecidos, ainda, os seguintes itens:

(...)

(b) O piloto segundo em comando deve possuir, no mínimo, licença de piloto comercial (PCA ou PCH) e certificado de habilitação técnica para o tipo ou classe da aeronave que opera. A exigência do CHT pode ser dispensada quando o Comandante da aeronave possuir habilitação de INVH, INVA, PLA ou PLH, conforme item 61.95 da RBHA 61;

4.2. As alegações do interessado

4.3. Quanto aos argumentos I e II do recurso administrativo - O Diário de Bordo é o documento oficial de registro do voo, sendo ele de responsabilidade do Comandante. De acordo com o artigo 172 do CBA:

Lei nº 7565/86

Art. 172. O Diário de Bordo, além de mencionar as marcas de nacionalidade e matrícula, os nomes do proprietário e do explorador, deverá indicar para cada voo a data, natureza do voo (privado aéreo, transporte aéreo regular ou não regular), os nomes dos tripulantes, lugar e hora da saída e da chegada, incidentes e observações, inclusive sobre infra-estrutura de proteção ao voo que forem de interesse da segurança em geral.

Parágrafo único. O Diário de Bordo referido no caput deste artigo deverá estar assinado pelo piloto Comandante, que é o responsável pelas anotações, aí também incluídos os totais de tempos de voo e de jornada.

4.4. Desta forma, não há que se falar em erro material no preenchimento do Diário de Bordo. O Código Brasileiro de Aeronáutica é claro ao determinar ao piloto Comandante registrar no Diário de Bordo o nome dos tripulantes que realizaram cada voo.

4.5. Sobre o argumento de ausência de intencionalidade, é necessário destacar que a falta de dolo ou culpa não tem o condão de afastar a responsabilidade do autuado pela conduta infracional. 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 é possível vislumbrar que o argumento de exigência de voluntariedade para incursão na infração mereça prosperar.

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

4.7. Por fim, ressalta-se que o sistema de aviação é baseado em regras, que estabelecem normas jurídicas de cumprimento obrigatório àqueles que se submetem a tutela estatal. Esse sistema de aviação pode ser chamado de ordem aeronáutica que é formada por atos, normas, costumes, valores, estruturas e

tecnologias que possibilitam a segurança e a fluidez de um voo ou de uma série de voos, com vistas ao adimplemento, inclusive, dos compromissos internacionais relativos à aviação dos quais o país é signatário.

4.8. **Quanto ao argumento III do recurso administrativo** - Sobre as alegações do atuado de que houve a prescrição de pretensão punitiva da Agência, em conformidade com o artigo 319 do CBA, tem-se que o referido dispositivo não mais vigora, tendo em vista a sua revogação após a publicação da Lei n.º 9.873/1.999, onde poderemos encontrar em seu artigo 1º abaixo disposto *in verbis*:

Lei n.º 9.873/1.999

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009) (g. n.)

4.9. Importante, ainda, observar que o artigo 8º da Lei n.º 9.873/1.999 revogou expressamente as demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial, como no caso do artigo 319 do CBA:

Lei n.º 9.873/1.999

Art. 8º Ficam revogados o art. 33 da Lei no 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei no 9.457, de 1997, o art. 28 da Lei no 8.884, de 1994, e demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial.

4.10. A primeira linha a ser traçada quando se menciona em interrupção de contagem de prazo é diferenciar os conceitos de interrupção e suspensão. A interrupção do prazo se verifica quando, depois de iniciado seu curso, em decorrência de um fato previsto em lei, tal prazo se reinicia. Ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses presentes no artigo 2º da Lei 9.873/1999 interromperá o prazo prescricional que volta a seu início.

Lei 9.873/1999

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

4.11. O exame da ocorrência da prescrição intercorrente deve ser balizada pela Lei n.º 9.873/99, mais especificamente pelo §1º, do art. 1º desta lei.

4.12. Ademais, importante destacar que uma vez instaurado o procedimento administrativo, nos termos do Parecer CGCOB/DICON nº 005/2008 “*correm simultaneamente contra a Administração a prescrição de cinco anos e a prescrição intercorrente de três anos (...)*”. Escrutinando o texto legal, é possível concluir que a prescrição intercorrente tem alguns requisitos para que se caracterize, quais sejam: i) processo administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos; ou ii) pendente de julgamento ou despacho. É importante que se tenha em mente que estamos diante de um ônus à administração, cujo intento é o combate à morosidade do processo. Este princípio está estritamente ligado ao princípio constitucional da eficiência na administração pública.

4.13. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVAT/CGCOB/PGF: “*com efeito, paralisado é o mesmo que parado, de modo que qualquer movimento que se faça para impulsionar o processo administrativo adiante modifica a condição anterior de inércia do processo*”. É dizer que traga alteração substancial à figura da matéria tratada nos autos, com um mínimo teor de análise do direito tratado (para suprir o requisito legal “pendente de análise ou despacho”), objetivando tornar a solução do caso.

4.14. Nos termos do art. 2º, § 1º da Lei nº 9.873/99 e da Nota Técnica CGCOB/DICON nº 043/2009, restou consignado que “*a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º, da Lei nº 9.873/98, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo*”. Assim, no tocante aos marcos interruptivos da prescrição intercorrente, notamos aqui que o legislador optou no §1º, do art. 1º da lei de prescrição administrativa por um rol exemplificativo de hipóteses de interrupção que, embora também aproveite das hipóteses do art. 2º, lança mão da característica essencial de modificação da condição anterior do processo para caracterizar um marco interruptivo.

4.15. De acordo com o Parecer CGCOB/DIGEVAT Nº 0013/2013 (disponível em <https://redeagu.agu.gov.br/Principal.aspx>):

9. Bem, pode-se sintetizar, a partir de tudo quanto mencionado acima, que, para a caracterização da prescrição intercorrente, prevista no § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.783/99, é indispensável a demonstração (i) de que houve a paralisação imotivada do processo, de forma a revelar a completa inércia da Administração, ante a ausência da prática de qualquer ato processual tendente a apurar a infração; ou (ii) de que, embora tenha havido manifestação administrativa, fique comprovado que esse ato caracterizou-se como meramente procrastinatório, sem aptidão para dar o impulso necessário à solução da demanda. Enfim, para evitar a configuração da prescrição intercorrente é fundamental comprovar a tramitação qualificada dos autos, assim entendida como aquela em que os atos são indispensáveis para a continuidade do processo administrativo.

4.16. Ademais, segundo a Nota DIGEVAT/CGCOB/PGF/AGU nº 006/2014:

1. Trata-se de expediente oriundo da XI Reunião Técnica dos Procuradores chefes das Agências Reguladoras, no qual foi sugerido que a Procuradoria Geral Federal adotasse os posicionamentos indicados nos itens I.(a) e I.(b) daquele documento, a seguir transcritos, 'uniformizando o entendimento jurídico sobre esses dois aspectos':

(a). Os prazos prescricionais previstos no art. 1º, caput, e § 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999 (prescrição quinquenal e trienal, respectivamente) correm de forma paralela. Deliberação por unanimidade.

(b). O prazo prescricional trienal (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, de 23 de novembro de 1999) é interrompido com a prática de atos que dão impulso ao processo. Deliberação por unanimidade.

4.17. Assim, considerando os documentos constantes nos autos, não houve paralisação do Processo Administrativo por tempo superior ao permitido na Lei. Assim, não há que se falar em prescrição quinquenal ou intercorrente no presente caso.

4.18. Isso posto, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa; restando configurada a infração apontada pelo auto de infração.

5. **DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

5.1. Preliminarmente é relevante destacar que o recurso em questão foi recebido nesta Agência quando da vigência da Resolução ANAC nº 25/2008 e da Instrução Normativa nº 08/2008, ambas revogadas em 05 de dezembro de 2018 pela entrada em vigor da Resolução ANAC nº 472/2018, a qual estabelece as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da Agência. Deve-se ressaltar, ainda, que à luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".

5.2. A Instrução Normativa Anac nº 08, de 2008, determinava que a penalidade de multa devia ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/2008, observando as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes:

5.3. **Circunstâncias Atenuantes**

a) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 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, além de não incorrer em atitude processual contraditória para com o reconhecimento como, por exemplo, defender-se no mérito ou buscar imputar a responsabilidade pela prática da infração a outrem. No caso em análise, o interessado afirma que a infração tratou-se de mero erro material. Desta forma, entendo não ser aplicável esta circunstância como causa de atenuante do valor da sanção;

b) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso II da Resolução ANAC nº 25/2008 - adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração - note que a redação da norma é transparente em determinar que a medida adotada pelo autuado precisa ser eficaz a ponto de evitar ou amenizar as consequências da infração. Tal eficácia deve produzir efeitos concretos e estar alinhada à ideia de amenizar as consequências do fato constatado pela fiscalização. No caso em questão não foram verificadas ações que pudessem se caracterizar com essa situação, e por este motivo entendo que não se aplica esta circunstância como causa de diminuição do valor da sanção;

c) Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 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. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) dessa Agência ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação. Devendo ser considerada essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção;

5.4. **Circunstâncias Agravantes**

d) 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, de 2008.

6. **CONCLUSÃO**

6.1. Ante o exposto, sugiro NEGAR PROVIMENTO ao Recurso, MANTENDO a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor mínimo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) em desfavor do interessado, pela infração descrita como "*operar a aeronave PR-HGH, em 30/10/2012, com Segundo Piloto em Comando, Alcides da Silva Machado Junior (CANAC 117299), exercendo a bordo função para a qual não estava devidamente licenciado*", em descumprimento ao artigo 302, inciso II, alínea "n", da Lei nº 7.565/1986 c/c item 91.957 (b) do RBHA 91.

6.2. Submete-se ao crivo do decisor.

6.3. É o Parecer e Proposta de Decisão.

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 29/05/2019, às 14:10, 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 **3071472** e o código CRC **E7433545**.

Referência: Processo nº 00065.054210/2013-96

SEI nº 3071472



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 795/2019

PROCESSO Nº 00065.054210/2013-96
INTERESSADO: Ricardo Bruno de Freitas Almeida

Recurso recebido em seu efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.

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.

De acordo com o Parecer 665 (3071472), 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.

Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial as manifestações do interessado, aos quais lhe foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados os prazos e a dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.

Dosimetria adequada para o caso, considerando que 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*".

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 dadas 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 - CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor mínimo de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) em desfavor do interessado, pela infração descrita como "*operar a aeronave PR-HGH, em 30/10/2012, com Segundo Piloto em Comando, Alcides da Silva Machado Junior (CANAC 117299), exercendo a bordo função para a qual não estava devidamente licenciado*", em descumprimento ao artigo 302, inciso II, alínea "n", da Lei nº 7.565/1986 c/c item 91.957 (b) do RBHA 91;

II - MANTER o crédito de multa 653447163, originado a partir do Auto de Infração nº 03880/2013.

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 03/06/2019, às 19:34, 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 **3075305** e o código CRC **0525171B**.

Referência: Processo nº 00065.054210/2013-96

SEI nº 3075305