



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

## DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 89/2020

PROCESSO Nº 00065.025913/2015-79

INTERESSADO: Aeroclub de Araras

**Auto de Infração nº:** 000295/2015

**Enquadramento:** artigo 302, inciso III, alínea “e” da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c o item 17.4 (o) da IAC 3151.

**Infração:** preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização .

**Crédito de Multa (SIGEC):** 660.350/17-5

### INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de **Revisão Administrativa** apresentado pelo interessado em desfavor da **Decisão Primeira Instância** nº 820/2017/ACPI/SPO (SEI 0644959) proferida no curso do processo administrativo sancionador 00065.025913/2015-79, da qual resultou aplicação de multa no valor total de **R\$ 36.000,00 (Trinta e seis mil reais)** correspondente a R\$ 4.000,00 para cada um dos 09 atos infracionais considerados.

2. O interessado foi notificado da Decisão em primeira instância administrativa conforme NOTIFICAÇÃO DE DECISÃO - PAS Nº 1217(SEI)/2017/ACPI/SPO-ANAC (SEI 0761437) em 20/06/2017 conforme faz prova o aviso de recebimento SEI 0876822.

3. Transcorrido o prazo para interposição de Recurso sem que o interessado houvesse se manifestado, deu-se seguimento aos trâmites.

4. Inconformado, apresentou dois pedidos de revisão de igual conteúdo, um no Rio de Janeiro e o outro em Brasília (protocolos 00065.551469/2017-12 e 00058.530424/2017-95), protocolados respectivamente em 13 e 14/09/2017, nos quais, em síntese, alega:

- que os registros nos Diários de Bordo estavam corretos, em conformidade com o preconizado na IAC 3151;
- que foram observados diversos vícios insanáveis e circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, com base na farta documentação que fundamenta e ampara o pleito da Acusada;
- que houve uma interpretação equivocada das informações constantes na IAC 3151 por parte da INSPAC que lavrou o Auto de Infração, e que o Sr. Eugênio Pacceli Areias do Prado, analista do processo em primeira instância, teria atuado em "*flagrante descumprimento ao princípio da legalidade, princípio esse que orienta e obriga os Agentes Públicos a respaldar seus pareceres, seguindo os ditames da lei, de acordo com critérios técnicos, éticos e profissionais, não se permitindo atuação amadorística, presumindo-se que a análise tenha se amparado, ao menos, na boa fé*", citando na sequência trechos da decisão;
- informa quais teriam sido as orientações passadas pela INSPAC Flávia Ribeiro durante a auditoria realizada no aeroclube relativas à anotação da natureza dos voos, no entanto contesta as mesmas e cita trecho da decisão em que o analista dispõe que "*o Presidente do Aeroclub de Araras teria confirmado as suspeitas da fiscalização da Agência de que os voos relacionados na Planilha de Voo não foram realizados com a finalidade de treinamento, uma vez que não foram registrados os nomes dos alunos, mas sim para voos de traslado (TR) e de experiência*;
- que fazendo-se uma análise conjunta da Análise de Primeira Instância e do Auto de Infração pode-se perceber que o foco das suspeitas dos registros

irregulares deveu-se à inobservância do item "1.6 - CORRELAÇÕES" da IAC 3151 e que à luz da IAC 3151, a "protagonista" é a aeronave e o aeronauta mero "coadjuvante". Dessa forma, interpreta que quando se trata da Natureza do Voo, "está-se querendo saber o "tipo de voo" que a aeronave fez e não o que o piloto fez" e entende que "para se afirmar que a aeronave efetuou um: Voo de Experiência (EX) ou Voo de Traslado (TR), há que se buscar fundamento no que preconiza, o RBAC 43 e RBAC 21, além de outras fontes". Assim, informa que ao verificar-se a "Parte II dos Diários de Bordo das aeronaves PP-GXU, PT-MBI e PP-GSY não se encontra nenhum registro de manutenção, à luz do RBAC 43, que evidencie ou comprove que os voos locais, realizados com saída e chegada no aeródromo de SDAA tenham sido realizados para fins de manutenção" e cita as definições de manutenção e manutenção preventiva do RBAC 01;

- que "Pode-se afirmar, com segurança que houve atuação precipitada amadorística e sem o embasamento legal dos Agentes da Autoridade de Aviação Civil e, resguardada a presunção de boa fé, as análises realizadas, tanto dos Diários de Bordo quanto da legislação da Agência, incluindo a IAC 3151 não foram efetuadas com o devido cuidado e amparo da Lei" e que "A atitude dos Agentes demonstrou que os mesmos não possuíam, à época, conhecimento e competência suficientes para interpretar às normas e legislação aplicáveis ao processo em curso e o trato de assuntos relevantes e impactantes na vida dos entes regulados, dentre eles o Aero clube de Araras, quanto a considerar regular, a lavratura do Auto de Infração e a abertura do processo administrativo, com fulcro, somente em um único item da IAC 3151", adicionando ainda outros comentários relativos à atuação dos servidores desta Agência.

5. Por fim, baseado em suas alegações, requer a anulação do Auto de Infração e da multa imputada, bem como o arquivamento do processo.

6. Em 17/01/2018, foi realizada análise do pedido revisional e, diante de razoáveis dúvidas apontadas pelo analista, a decisora à época converteu o processo em diligência à Superintendência técnica (SPO) que, em resposta, exarou o esclarecedor Despacho CCPI 1689784 que, por seus próprios termos, sana todas as dúvidas acerca dos lançamentos efetuados no Diário de Bordo além de rebater as críticas referentes à atuação dos servidores desta Agência Reguladora, e cuja análise pode ser resumida pela tabela reproduzida abaixo:

**Tab. 3 do Doc SEI 1689784 – AI 295/2015. Natureza do voo registrada vs. resultante de dados dos autos PASan 00065.025913/2015-79.**

#	ANV	DATA	NAT registrada	Objetivo <sup>±, §</sup>	Categoria	Comando	Instruendo	NAT resultante
[A]	[B]	[C]	[H]	[I]	[J]	[K]	[L]	[M]
1	PP-GXU	23/09/2013	TN	Inspeção 100h	PRI	399444	n/c	TR
2	PP-GXU	26/09/2013	TN	Inspeção 100h	PRI	399444	n/c	TR
3	PP-GXU	23/10/2013	TN	Inspeção 50h	PRI	399444	n/c	TR
4	PP-GXU	24/10/2013	TN	Inspeção 50h	PRI	399444	n/c	TR
5	PT-MBI	08/12/2013	TN	Manutenção de experiência	PRI	399444	n/c	PV
6	PT-MBI	18/12/2013	TN	Inspeção 100h	PRI	399444	n/c	TR
7	PT-MBI	04/01/2014	TN	Manutenção de experiência	PRI	399444	n/c	PV
8	PT-MBI	06/01/2014	TN	Manutenção de experiência	PRI	399444	n/c	PV
9	PT-MBI	11/01/2014	TN	Manutenção de experiência	PRI	399444	n/c	PV
10	PT-MBI	26/01/2014	TN	Manutenção de experiência	PRI	399444	n/c	PV
11	PP-	16/05/2014	TN	Inspeção 100h	PRI	399444	n/c	TR

11	GSY	10/05/2014	TN	inspeção 100h	PRI	399444	n/c	TR
12	PP-GSY	16/05/2014	TN	Inspeção 100h	PRI	399444	n/c	TR
13	PP-GSY	23/07/2014	TN	Manutenção de experiência	PRI	399444	n/c	PV

7. Em 14/10/2019 foi determinada intimação do autuado acerca da juntada de novos elementos ao processo em virtude da diligência realizada, o que se efetivou por meio do Ofício nº 10301/2019/ASJIN-ANAC (SEI 3730244) recebido em 02/12/2019 conforme faz prova o Aviso de Recebimento SEI 3826861.

8. Em 07/01/2020 foi disponibilizado acesso externo ao interessado em atendimento ao pedido de vista formulado intercorrente SEI (3836988).

9. Em 08/01/2020 o interessado protocolou manifestação na qual descreve em detalhes dez das operações apontadas pela fiscalização da ANAC, reconhece os erros de lançamento efetuados no Diário de Bordo qualificando-os como "vícios sanáveis", pede desculpas pelos erros e requer que a multa seja convertida em advertência.

10. Alega ainda que em momento algum quis desrespeitar regras da ANAC e que tomou todos os cuidados para que tais fatos não mais ocorram. Que a multa se mostra muito acima da capacidade financeira do autuado e a penalidade inviabilizará a continuidade da atividade do autuado e que o erro não trouxe nenhum prejuízo a segurança dos tripulantes das aeronaves ou mesmo de terceiros.

11. Requer o cancelamento da multa ou a aplicação da atenuante de reconhecimento de prática da infração.

12. Destaca-se que, ao longo do processo oportunizou-se ao interessado a defesa e o recurso, em atenção ao princípio do contraditório e da ampla defesa, restando caracterizada regularidade processual.

13. Vem o feito para análise de admissibilidade, por meio do Despacho ASJIN 3896842, de 09/01/2020.

14. Era o que se tinha a relatar.

## **ANÁLISE**

15. Em conformidade com o artigo 30, inciso IV, da Resolução nº. 381/2016, alterada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019, cabe à ASJIN receber e processar a Revisão ao processo administrativo de suas competências, encaminhando, após juízo de admissibilidade, se for o caso, à Assessoria Técnica - ASTEC para decisão, em uma única instância, da Diretoria:

Seção XI

Da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância

(...)

III - fazer o juízo de admissibilidade dos seguintes atos processuais: (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

a) pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas por essa unidade; e (Incluído pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

**b) pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em primeira instância que impliquem, exclusivamente, em sanções pecuniárias.** (Incluído pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

**[destacamos]**

16. É o caso.

17. Os requisitos para a admissão de um pedido de revisão são ditados pelo art. 65 da Lei 9.784/1999:

Lei nº. 9.784/1999

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

18. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, o pedido de revisão "exige a presença de três pressupostos específicos: 1º) que os fatos sejam novos; 2º) que as circunstâncias sejam relevantes; e 3º) que deles emane a conclusão de que foi inadequada a sanção". [CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001. - <http://www.imepac.edu.br/oPatriarca/v5/arquivos/trabalhos/ARTIGO05VINICIUS02.pdf>].

19. Ademais, como ensina a doutrina, a revisão possui natureza jurídica **de requerimento**

**autônomo, oponível em face de decisões sancionadoras irrecorríveis**, sem natureza recursal:

Em relação ao pedido de revisão, temos que é um dos mecanismos de controle administrativo, que diverge completamente do recurso ou mesmo do pedido de reconsideração.

Da análise realizada observa-se que o pedido de revisão possui a natureza jurídica de **um requerimento administrativo autônomo, oponível em face de decisões sancionadoras irrecorríveis**, ou seja, de processos administrativos já encerrados. É direcionada à mesma autoridade que proferiu a decisão definitiva e tem como finalidade promover o reexame do processo punitivo, em virtude de desdobramentos fáticos, para a obtenção do afastamento ou redução da sanção aplicada.

[NEVES, Alice Santos Veloso. *Pedido de Revisão nos Processos Administrativos Sancionadores*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 fev. 2018. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,pedido-de-revisao-nos-processos-administrativos-sancionadores,590311.html>. Acesso em: 28 jun. 2018.]

20. Isso posto, a interessada falhou em preencher os requisitos para a admissão do pleito revisional. Não foram destacados fatos novos, circunstâncias relevantes ou elementos de inadequação da pena.

21. Quanto às alegações trazidas no pleito revisional, vê-se que o próprio interessado em manifestação posterior reconhece os erros nos registros. Tenta se justificar alegando que em momento algum quis desrespeitar regras da ANAC e que tomou todos os cuidados para que tais fatos não mais ocorram. Ocorre que o argumento de ausência de intencionalidade 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.

22. 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. "Para configurar-se sua incursão nelas e conseqüente exposição às pertinentes sanções, é indispensável que haja existido, ao menos, a possibilidade do sujeito evadir-se conscientemente à conduta censurada". (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999).

23. Acerca do valor da multa, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constringer ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 24ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879). Daí a compreensão de que no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso.

24. Esta finalidade, por sua vez, no caso da ANAC, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008. Isso é claro a partir da redação do art. 57, da então vigente Instrução Normativa 08/2008: "Art. 57. A penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário constantes das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25.". A norma sucessora, Resolução 427/2018, estabeleceu que "quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa a esta Resolução" (art. 36, §3º).

25. Os dispositivos ao mesmo tempo que mostram a regra de início de cálculo da dosimetria, desenham um modelo de dosimetria vinculado, do qual o decisor não pode se desviar; qual seja, os valores de multa constantes dos anexos da citada resolução.

26. Isso dito, não cabe se falar em ausência de proporcionalidade do *quantum* da fixação da base da sanção uma vez que o fundamento para a aplicação da sanção foi a prática, por parte do autuado, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso) e, a partir disso, confirmada a infração, a dosimetria passa a ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução 25/2008 ou sua sucessora, Resolução 472/2018, não podendo a Administração dali extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. Confirmado o ato infracional, deve ser aplicada uma multa para cada infração confirmada, nos exatos termos e valores constantes do anexo da norma, como ocorreu no caso.

27. Quanto à irregularidade não trazer nenhum prejuízo a segurança dos tripulantes das

aeronaves ou mesmo de terceiros, o ilícito administrativo (ou infração administrativa, aqui tomados como sinônimos) consiste no “comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa”, de uma sanção da mesma natureza. [FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, p. 63.]

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

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

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

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

32. A diferença será exclusivamente se a previsão normativa condiciona a reprobabilidade da conduta (e consequente cabimento de sanção) à um resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator. Não é o caso. A IAC 3151 não condiciona a infração a eventual dano causado. Afasto a alegação.

33. Melhor sorte não assiste ao interessado ao requerer a conversão da penalidade aplicada para "advertência" já que não encontra previsão normativa, nem na Resolução ANAC nº 25/2008 e nem em sua sucessora Resolução ANAC nº 472/2018, conforme se vê dos excertos a seguir:

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 19. As penalidades a serem aplicadas são:

I - multa;

II - suspensão;

III - cassação;

IV - detenção;

V - interdição;

VI - apreensão;

VII - intervenção; e/ou

VIII - as demais previstas na legislação de competência da ANAC.

.....  
Resolução ANAC nº 472/2018

Seção VIII

Das Sanções Aplicáveis

Art. 34. A sanção de multa será expressa em moeda corrente, calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo a esta Resolução, salvo existência de previsão de sanção constante de legislação específica.

Parágrafo único. Não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor será acrescido de juros, multa de mora e todos os consectários legais, calculados na forma da legislação aplicável aos créditos da União.

Art. 35. As sanções de suspensão ou cassação, nas hipóteses previstas na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e na legislação complementar, com ou sem cumulação de sanção pecuniária, serão aplicadas pela primeira instância, salvo nos casos de suspensão e cassação de outorgas concedidas diretamente pela Diretoria, que serão recomendadas pela primeira instância e

aplicadas pela Diretoria.

§ 1º Na aplicação de sanção de suspensão ou cassação pela primeira instância, caso exista recurso, este será encaminhado diretamente à Diretoria para distribuição aleatória.

§ 2º Na aplicação de sanção de suspensão ou cassação será considerada a gravidade dos fatos apurados, observando-se as normas específicas ou as seguintes situações:

I - a existência de práticas ou circunstâncias que evidenciem violação ao dever de lealdade e boa-fé que rege as relações entre administrado e Administração, incluindo o descumprimento do Termo de Cessação de Conduta - TCC, de que trata o art. 61 desta Resolução; ou

II - ocorrências que indiquem a exploração de atividade regulada sem os correspondentes certificados, licenças, concessões ou autorizações, para a qual estes sejam exigidos.

34. Pelo exposto, de se parecer que o interessado não preencheu os requisitos do art. 65 da Lei 9.784/1999.

35. **Entendo pela inadmissibilidade do pleito.**

## **CONCLUSÃO**

36. Pelo exposto, observadas as competências delineadas no art. 30 da Resolução ANAC nº 381, de 2016, o qual estabelece que o recebimento processamento e juízo de admissibilidade da Revisão ao processo administrativo de suas competências cabem à essa Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018 e com respaldo no art. 42 da Resolução ANAC 472/2018, **DECIDO:**

- **INADMITIR O SEGUIMENTO à REVISÃO**, vez que ausentes os requisitos de admissibilidade;
- **MANTENHA-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente em desfavor de AERoclube de Araras, de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada uma das nove infrações constatadas, resultando num valor total de multa de **R\$ 36.000,00** (trinta e seis mil reais), que consiste o crédito de multa SIGEC nº 660.350/17-5, pela infração disposta no AI 000295/2015.

À Secretária.

Notifique-se.

Publique-se.

*Cássio Castro Dias da Silva*

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal - Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 11/02/2020, às 19:35, 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 **4017000** e o código CRC **B4080717**.