



PARECER N° 416/2020/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00068.500331/2016-36
INTERESSADO: GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA

PROPOSTA DE DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

Auto de Infração: 004770/2016 **Lavratura do Auto de Infração:** 05/09/2016

Crédito de Multa (SIGEC): 662.293/17-3

Infrações: determinar que o tripulante permaneça de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas

Enquadramento: alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA c/c art. 25 caput da Lei nº 7.183/84

Datas das infrações: conforme tabela anexada ao AI

Proponente: Renata de Albuquerque de Azevedo – SIAPE 1766164

1. **RELATÓRIO**

1.1. **Introdução**

Trata-se de recurso interposto por GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo nº 00068.500331/2016-36, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, da qual restou aplicada pena de multa, consubstanciada essa no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 662.293/17-3.

O Auto de Infração nº 004770/2016, que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 05/09/2016, capitulando as quarenta e duas condutas do Interessado na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA – Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19/12/1986) c/c art. 25 caput da Lei nº 7.183/84, descrevendo-se o seguinte (SEI nº 0104145 e 0146340):

CÓDIGO DA EMENTA

03.007.1 83.0001

DESCRIÇÃO DA EMENTA

Determinar que o tripulante permaneça de sobreaviso em período de tempo superior a 12 (doze) horas, infringindo o art. 25 caput da Lei 7.183/84.

HISTÓRICO

Foi constatado, após análise das evidências colhidas durante a auditoria especial na Base Principal de Operações da empresa GOLDEN AIR AEROTÁXI LTDA. realizada no seu hangar (SBFL), no dia 02.06.2016, que a referida sociedade empresária determinou que o Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA, CANAC 705301, permanecesse de sobreaviso em período de tempo superior a 12 (doze) horas nos dias consignados na tabela em anexo, infringindo, portanto, o art. 25 caput da Lei 7.183/84.

(...)

Em anexo ao Auto de Infração, é apresentada a Tabela com as informações das irregularidades constatadas, conforme reprodução a seguir:

Nº de Irregularidades	Data da ocorrência	Hora de início do Sobreaviso	Hora de término do Sobreaviso
1	31/08/2012	07:00	22:35
2	14/09/2012	12:00	01:40
3	19/09/2012	09:00	21:10
4	29/11/2012	06:30	21:47
5	21/12/2012	09:00	21:40
6	21/03/2013	06:00	21:15
7	06/06/2013	06:00	19:27
8	18/06/2013	06:00	19:45
9	24/06/2013	11:30	00:35
10	17/07/2013	07:00	20:30
11	18/07/2013	06:00	19:46
12	25/09/2013	06:50	22:20
13	12/11/2013	10:00	00:56
14	29/01/2014	13:00	02:23
15	30/01/2014	09:22	00:30
16	23/04/2014	10:00	23:31
17	12/05/2014	11:00	00:04
18	16/05/2014	07:00	19:24
19	23/05/2014	09:00	02:15
20	30/05/2014	10:00	00:05
21	04/06/2014	08:00	21:41
22	09/06/2014	08:00	20:29
23	10/06/2014	06:30	00:13
24	02/09/2014	07:30	20:20
25	16/09/2014	08:45	21:13
26	01/10/2014	13:00	01:26
27	08/10/2014	05:00	03:00
28	09/10/2014	09:00	02:28
29	20/10/2014	09:00	22:00
30	18/11/2014	06:30	23:00
31	28/11/2014	07:00	00:05
32	04/12/2014	06:00	21:10
33	27/02/2015	07:00	22:10
34	24/05/2015	09:00	23:27
35	02/06/2015	07:00	20:46
36	08/06/2014	09:00	23:05
37	29/06/2015	11:00	01:02
38	12/09/2015	08:00	22:54
39	13/01/2016	06:30	21:14
40	20/01/2016	07:20	21:41
41	19/02/2016	10:00	22:24
42	08/03/2016	09:00	22:13

1.2. *Relatório de Fiscalização*

Consta nos autos o 'Relatório de Fiscalização', no qual são apontadas as irregularidades constatadas – SEI nº 0146352.

Em adição, são apresentadas as cópias das Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo do tripulante CRISTIANO LEMOS SARDA, referentes aos meses de agosto setembro, novembro e dezembro de 2012; março, junho, julho, setembro e novembro de 2013; janeiro, abril e maio de 2014; junho e setembro a dezembro de 2014; fevereiro, maio, junho e setembro de 2015; e janeiro a março de 2016 (SEI nº 0146370 e 0146385).

1.3. *Defesa do Interessado*

Notificado da lavratura do Auto de Infração em 16/11/2016 (SEI nº 0224790), o Autuado apresentou defesa em 07/12/2016 (SEI nº 0246042).

No documento, o Autuado apresenta, resumidamente, as seguintes alegações:

- Indica que o “auto de infração refere-se a multa pelo fato de tripulante supostamente estar em sobreaviso superior a 12 horas”. Menciona o art. 291 do CBA e art. 4º da Resolução ANAC nº 25/2008.
- Afirma que o tripulante Sr. Cristiano “jamais esteve em sobreaviso no horário declinado na exordial”. Justifica que “por erro no preenchimento da escala cumprida, aparecem os horários da jornada de voo como sobreaviso”. Declara que o tripulante estava em jornada de trabalho, e não sobreaviso. Indica que “os tripulantes são avisado com pelo menos 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, para eventual voo, sendo desnecessária a permanência de sobreaviso”. Ao final, pugna pela improcedência do item. Em anexo, o Interessado apresenta as cópias das Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo.
- Menciona o Parecer nº 2/2014/SPO/ANAC e Despacho nº 30/2014/SPO/ANAC, sobre o entendimento firmado na SPO que trata de orientações para tratamento de matéria com base na autuação de comissário de voo diante do descumprimento do art. 30 da Lei nº 7.183/84. O Interessado requer a observância de forma subsidiária desse entendimento, que sustentaria, segundo o administrado, a anulação da infração.
- Aduz que deve ser levado em conta o princípio *non bis in idem*, apresentando seus argumentos de terem sido lavrados autos de infração para a empresa e para o tripulante pelo mesmo motivo. Indica ausência de norma prevendo dupla punição pelo mesmo fato e requer a insubsistência do presente auto.
- O Interessado requer que seja considerada “a inexistência de auto de infração em período de um ano anterior ao presente” e indica que o “requerimento é realizado de forma acessória a presente defesa, caso a mesma não seja aceita”. Menciona o art. 22, §1º, da Resolução ANAC nº 25/2008. Afirma que deve ser levado em conta que a empresa “realizou treinamento com os comandantes afim de regularizar o suposto fato contido no auto” e declara que “após tal reunião foi implementado novos documentos, justamente para que não houvesse qualquer outra interpretação que pudesse gerar o presente auto.” Caso não seja considerado insubsistente o presente auto, requer que seja considerada a atenuante.
- O Autuado requer que seja provido o recurso, devendo ser declarado prescrito o presente processo. Alternativamente, que sejam canceladas as multas aplicadas pelas razões expostas em sua defesa. Caso não haja a improcedência do processo, o fornecimento do prazo requerido. Ao final, pede deferimento.

1.4. ***Decisão de Primeira Instância***

Em 05/12/2017, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, com atenuante baseada no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano") e sem agravante, de penalidade de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), referente ao período de sobreaviso maior que o previsto realizado em 18/07/2013 – SEI nº 1278769 e 1306271.

Consta nos autos a Notificação de Decisão – PAS nº 2613(SEI)/2017/CCPI/SPO-ANAC, documento assinado eletronicamente em 27/12/2017 (SEI nº 1387236), informando o Interessado acerca da aplicação de penalidade de multa, abrindo prazo para interposição de recurso.

1.5. ***Recurso do Interessado***

Tendo tomado conhecimento da decisão em 09/01/2018 (SEI nº 1461430), o Interessado postou recurso em 18/01/2018 (processo anexado nº 00065.003912/2018-16, SEI nº 1457488).

Em suas razões, o Interessado reitera suas alegações apresentadas em defesa e acrescenta as seguintes alegações:

- Aduz quanto à suposta incompetência do autuante. Menciona o art. 42 do Regimento Interno da ANAC (Resolução ANAC nº 381/2016), sustentando que somente as Superintendências e os titulares dos órgãos de assistência direta e imediata vinculados diretamente à Diretoria têm competência legal para aplicar penalidades resultantes do descumprimento da legislação aeronáutica. Entende que “a pessoa que apreciou o recurso não tem competência para tanto”, sendo esse motivo para anulação do auto de infração. Alega também que o auto de infração é nulo por não demonstrar que o ato foi praticado por servidor público competente. Aponta que é impossível determinar se quem aplicou o auto de infração tinha as condições de legalidade e legitimidade para tal, tendo em vista que não há nenhuma informação no auto de infração, ou mesmo publicação em Diário Oficial da União, de qualquer ato de delegação de competência para autuante. Apresenta seu entendimento que, caso haja delegação, esta fere o que determina o art. 11 da Lei nº 9.784/99, a qual indica que a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação de competência e avocação legalmente admitidas. Reclama que não pode exercer seu amplo direito de defesa, justificando que não consta no auto de infração a indicação da autoridade competente, nem mesmo um endereço de correspondência, para a qual deveria apresentar sua defesa.
- No mérito, o Recorrente alega que “não pode desenvolver sua ampla defesa, tendo em vista não saber se o autuante tem competência legal, dentro de sua formação, para praticar tal procedimento e não há indicação da autoridade a qual deva ser dirigido a defesa”.
- Cita a Nota Técnica nº 10/2016/ACPI/SPO e pugna pela aplicação do princípio de razoabilidade nos casos de infrações repetitivas que englobem o mesmo conjunto probatório, sustentando que essas não devem ser individualizadas, e sim tratadas em conjunto.
- Ao final, reitera sua solicitação para que seja provido o recurso, devendo ser declarado prescrito o presente processo. Caso não seja este o entendimento, requer que seja cancelada a multa aplicada pelas razões expostas. Caso não haja a improcedência do processo, o fornecimento do prazo requerido. Ao final, pede deferimento.

Tempestividade do recurso certificada em 22/03/2018 – SEI nº 1512911.

1.6. ***Manifestação do Interessado***

Em 31/10/2018, o interessado protocolou nova manifestação (SEI nº 2381863, conforme recibo eletrônico de protocolo SEI nº 2381866).

No documento, o Interessado alega que “no presente processo existem diversas circunstâncias relevantes que demonstram estar o processo eivado de vícios insanáveis (...)”. Afirma que a empresa foi surpreendida com a notificação da decisão de primeira instância “sem que pudesse exercer seu direito constitucional a ampla defesa e o contraditório (...)” e que nessa notificação não existe “qualquer informação sobre a tipificação das supostas infrações ou o seu fundamento jurídico (...)”. Aduz que a conduta desta ANAC afronta a lei, tornando a infração nula de pleno direito.

O Recorrente apresenta, resumidamente, as seguintes alegações:

- Reitera seus argumentos de incompetência do autuante.
- Alega ilegalidade da análise de primeira instância, afirmando que essa não tem valor jurídico. Justifica que a análise, parecer e proposta foram elaborados por servidor incompetente, que possui cargo de Técnico em Regulação de Aviação Civil. Segundo seu entendimento, não compete a esse cargo “a proposta de decisão final, de mérito, em processos administrativos, muito menos proporem multas ou estipularem os seus valores”. Afirma que esses Técnicos “tem sua competência de atuação delimitada pela Lei nº 11.292/06, cujas funções são apenas de suporte e apoio às atividades

de regulação”. Sustenta, ainda, que “a função do técnico em regulação neste caso seria elaborar relatório que subsidiasse o servidor competente para a análise e emissão do parecer”.

- Apresenta seus argumentos de ilegalidade da decisão de primeira instância. Afirma que a decisão é “ilegal e não tem valor jurídico algum” e justifica que foi “produzido por servidor incompetente para a análise, decisão e assinatura do mesmo”, que possui cargo de Técnico em Regulação de Aviação Civil. Segundo seu entendimento, não compete a esse cargo “a decisão final, de mérito, em processos administrativos, muito menos proporem multas ou estipularem os seus valores”. Sustenta que a decisão em processos administrativos não pode ser delegada. Acrescenta que a delegação estabelecida pela Portaria nº 706/SPO, de 25/03/2014 é ilegal e não cumpre com o disposto no art. 14 da Lei nº 9.784/99. Afirma que a referida Portaria não está disponível no site da ANAC e apresenta seu entendimento que a publicação de portarias no Boletim de Pessoal de Serviço (BPS) não tem valor legal e, ainda, não há previsão no Regimento Interno da ANAC a publicação de qualquer boletim que atribua o caráter de publicidade que os atos administrativos requerem. Conclui que o “Boletim de Pessoal de Serviço não é meio oficial de publicidade de atos administrativos”.
- Aduz a ocorrência de cerceamento de defesa, dispondo que “não pôde desenvolver uma ampla defesa e o contraditório, tendo em vista que a notificação de decisão não apresenta os motivos pelos quais a empresa sendo multada e não ter acesso a qualquer documento produzido, que deveriam fazer parte integrante da Notificação de Decisão, conforme prevê o art. 26, §1º, VI da Lei nº 9.784/99.”
- Argumenta sobre a falta de motivação, descrevendo que a Notificação de Decisão informa apenas que foi aplicada a penalidade de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Alega que não há qualquer indício, no ofício de notificação da Decisão, sobre que fato ou conduta executada pela Recorrente, que fosse considerada como infracional, entendendo que a sanção imposta não atende ao disposto no art. 50, inciso II, §1º da Lei 9.784/99.
- Alega ilegalidade da notificação de decisão, afirmando que essa não atende ao que determina o art. 26, inciso VI da Lei nº 9.784/99. Considera que “não há na Notificação de Decisão quaisquer fatos ou fundamentos jurídicos que indiquem as razões pelas quais a Anac decidiu por multar a empresa”. Conclui que o processo é absolutamente nulo. O Recorrente aduz que a notificação é assinada por agente administrativo, que segundo entende, não teria competência atribuída em lei para expedir tal notificação, o que a tornaria absolutamente ilegal.
- Aborda o conceito de competência. Afirma que a competência é impessoal, sendo a mesma para todos os agentes investidos no mesmo cargo, ela existe antes da nomeação e continua a existir depois, nas hipóteses de vacância. Acrescenta que a competência é o primeiro requisito de validade do ato administrativo.
- Aduz sobre ilegalidade do valor da multa, apresentando seu entendimento que a Lei nº 11.182/2005, que cria a Agência Nacional de Aviação Civil, e o Regimento Interno da Agência não a autorizam majorar ou mesmo atualizar os valores das multas, “que somente poderão ser alterados mediante nova lei ordinária”. Afirma “Mesmo que as normas utilizadas autorizassem expressamente a majoração ou atualização, ainda assim, seriam manifestamente ilegais, pois, estariam contrárias ao próprio Código Brasileiro de Aeronáutica, lei ordinária, que somente pode ser revogada por outra lei ordinária que dê tratamento diverso aos valores atualmente estipulados”. Acrescenta que o valor imputado à Recorrente fere os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Também entende que o cálculo do valor da multa ser amparado em resolução é absolutamente ilegal e que “o agente que apresentou a proposta de decisão, não tem competência legal para atribuir, dentro da escala ilegal e absurda, a dosimetria de valores, determinando o valor estipulado como sendo razoável ao caso”.
- Discorre sobre a desproporcionalidade e a irrazoabilidade do valor da multa. Declara que “as multas administrativas são tipo de penalidade pecuniária que buscam compensar o possível dano causado pelo contribuinte ao Estado com a prática da infração”. Contudo, alega que, se a multa é fixada em

valor excessivo, suficiente para inviabilizar a vida financeira do Recorrente, tal penalidade toma caráter de ato confiscatório e se desvia da sua finalidade, impondo-se a sua anulação judicial. Afirma que “é absolutamente desproporcional atribuir um valor tão alto por uma infração que sequer sabe se existiu, já que não sabemos qual foi a fundamentação para aplicá-la”.

- Dispõe sobre a revogação do ato administrativo. Afirma que a Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Considera que, embora a ANAC argumente que os atos da administração gozem de presunção de legalidade e legitimidade, esta presunção persiste enquanto perdurar o estado de legalidade sem que haja impugnação. E que apontada a ilegalidade o órgão tem o dever de anular quando estes atos são manifestamente ilegais. Entende que nestes casos não cabe alternativa ao órgão senão anular o referido ato, como afirma ser o caso em tela. Contrapõe que “se a presunção de legalidade e legitimidade pudesse persistir mesmo quando há impugnação e a constatação de que o ato é realmente ilegal, estaríamos a mercê de um estado arbitrário e o princípio da legalidade não precisaria existir”. Cita Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.
- A respeito da representação esclarece que conforme estabelece o art. 37 da Lei nº 9.784/99, quando o interessado declarar que fatos e dados estão registrados em documentos existentes na própria Administração responsável pelo processo ou em outro órgão administrativo, o órgão competente para a instrução proverá, de ofício, à obtenção dos documentos ou das respectivas cópias. Informa que o contrato social, comprobatório dos poderes de representação da sociedade, e da assinatura da procuração ao patrono da causa estão devidamente arquivados na Agência Nacional de Aviação Civil.
- No mérito, alega que “a empresa não teve seus direitos respeitados e não pode desenvolver uma ampla defesa e o contraditório, via recurso, tendo em vista todos os vícios apresentados”.
- Em seus pedidos, considera que demonstrada a nulidade do Auto de Infração, pela constatação de vícios insanáveis na autuação, consubstanciados no desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade, contraditório e ampla defesa, requer que seja demonstrada a improcedência da sanção imposta, face os vícios materiais e formais apresentados. Ao final, requer nulidade do auto de infração e extinção do presente processo administrativo.

1.7. ***Outros Atos Processuais e Documentos***

Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral emitido pela Receita Federal (SEI nº 1387212).

Anexados aos autos os Extratos de Lançamento do Sistema SIGEC (SEI nº 1071787, 1387222 e 4346576).

Consta aos autos o Despacho da Secretaria da ASJIN, documento assinado eletronicamente em 22/03/2018 (SEI nº 1512911), encaminhando o processo para análise e deliberação.

É o relatório.

2. **PRELIMINARES**

2.1. ***Da Alegação da Ocorrência de Prescrição***

Em suas alegações, o Interessado requer que seja provido o recurso, devendo ser declarado prescrito o presente processo.

Primeiramente, ressalta-se que a Lei nº 9.873, de 23/11/1999 estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências, apresentando, seu artigo 1º, conforme disposto *in verbis*:

Lei nº 9.873/99

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.

(...)

Cabe mencionar que o art. 2º do mesmo diploma normativo prevê como marcos interruptivos do prazo prescricional a citação ou notificação do infrator, qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato e a decisão condenatória recorrível. Vale notar, ainda, que a interrupção importa em reinício da contagem do prazo.

Lei nº 9.873/99

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)

(grifo nosso)

Por fim, o artigo 8º da Lei revoga as disposições em contrário, “ainda que constantes de lei especial”:

Lei nº 9.873/99

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.

Ainda, frisa-se que o tema já foi exaustivamente analisado pela Procuradoria Federal junto à ANAC nos Pareceres nº 0158/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU, 0347/2016/PROT/PFANAC/PGF/AGU e 01/2015/PROT/PFANAC/PGF/AGU. Assim, com base na referida Lei e nesses Pareceres, pode-se afirmar o seguinte:

No caso em tela, as infrações imputadas ocorreram no período de 31/08/2012 a 08/03/2016, sendo o auto de infração lavrado em **05/09/2016** (SEI nº 0104145 e 0146340). O Autuado foi notificado da(s) infração(ões) em **16/11/2016** (SEI nº 0224790). Verifica-se, ainda, que a decisão de primeira instância é datada de **05/12/2017** (SEI nº 1278769 e 1306271).

Conforme o art. 2º da Lei nº 9.873/99, a prescrição da ação punitiva é **interrompida** conforme disposto em seus incisos, reiniciando, assim, a contagem do prazo. Ou seja, verifica-se que houve marco interruptivo do prazo prescricional, o que nos leva a concluir que se encontra dentro do lapso temporal disposto no *caput* do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, afastando-se, portanto, a alegação do Interessado quanto à prescrição quinquenal.

Importante apontar que não houve a prescrição intercorrente, conforme estabelecida no §1º do art. 1º da

Lei nº 9.873/99, conforme verificação dos autos, a qual segue:

- Os fatos geradores ocorreram no período de 31/08/2012 a 08/03/2016, sendo lavrado o Auto de Infração com o início do presente processo administrativo em 05/09/2016 (SEI nº 0104145 e 0146340);
- O Interessado foi notificado da lavratura do Auto de Infração em 16/11/2016 (SEI nº 0224790), tendo apresentado sua defesa em 07/12/2016 (SEI nº 0246042);
- A decisão de primeira instância foi prolatada em 05/12/2017 (SEI nº 1278769 e 1306271);
- Notificado da decisão em 09/01/2018 (SEI nº 1461430), o interessado apresenta recurso em 18/01/2018 (SEI nº 1457488), sendo a tempestividade do recurso certificada em 22/03/2018 (SEI nº 1512911);
- O Interessado apresentou nova manifestação em 31/10/2018 (SEI nº 2381863).

Diante do exposto, não houve interrupção em seu processamento em prazo igual ou superior a 3 (três) anos, não incidindo a prescrição intercorrente em nenhum momento, não cabendo, portanto, o requerido pelo interessado.

Dessa maneira afasta-se alegação de ocorrência de prescrição ou excesso do prazo de julgamento, visto que o presente processo foi analisado e julgado dentro dos prazos previstos na Lei nº 9.873/99.

2.2. *Da Regularidade Processual*

De acordo com o exposto no Relatório do presente Parecer, atentando-se para as datas dos trâmites e documentos, aponto a regularidade processual nos presentes autos visto que foram preservados os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial, o contraditório e a ampla defesa, estando, assim, pronto para, agora, receber uma 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 materialidade infracional*

Quanto ao presente fato, imputa-se à empresa GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA a prática das 42 (quarenta e duas) condutas irregulares por ter infringido as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ao determinar que o tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA, CANAC 705301, permanecesse de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas, nos períodos consignados conforme tabela anexada ao AI, contrariando, assim, o art. 25 caput da Lei nº 7.183/84.

Ressalta-se que, em decisão de primeira instância, restaram afastadas as infrações relacionadas às condutas irregulares ocorridas em 31/08/2012, 14/09/2012, 19/09/2012, 29/11/2012, 21/12/2012, 21/03/2013, 06/06/2013, 18/06/2013, 24/06/2013, 17/07/2013, 25/09/2013, 12/11/2013, 29/01/2014, 30/01/2014, 23/04/2014, 12/05/2014, 16/05/2014, 23/05/2014, 30/05/2014, 04/06/2014, 09/06/2014, 10/06/2014, 02/09/2014, 16/09/2014, 01/10/2014, 08/10/2014, 09/10/2014, 20/10/2014, 18/11/2014, 28/11/2014, 04/12/2014, 27/02/2015, 24/05/2015, 02/06/2015, 08/06/2015, 29/06/2015, 12/09/2015, 13/01/2016, 20/01/2016, 19/02/2016 e 08/03/2016, respectivamente, as irregularidades de número 1 a 10 e 12 a 42 da tabela em anexo ao Auto de Infração, sob a justificativa de o tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS

SARDA, CANAC 705301, ter realizado jornadas de trabalho, cuja duração é determinada pelo artigo 21 da Lei n.º 7.183/1.984, e não sobreavisos.

Dessa maneira, o setor competente de primeira instância considerou demonstrada a prática de uma infração, quando a empresa aérea permitiu que o Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA permaneceu em sobreaviso por tempo maior que o previsto em 18/07/2013, irregularidade de número 11 da tabela em anexo ao Auto de Infração nº 004770/2016.

Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe o seguinte:

CBA

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

(...)

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

o) infringir as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário;

Observa-se que a Lei nº 7.183, de 05/04/1984, a qual regula o exercício da profissão de aeronauta, dispõe sobre o sobreaviso, apresentando, em seu art. 25, a seguinte redação:

Lei nº 7.183/1984

Art. 25 - Sobreaviso é o período de tempo não excedente a 12 (doze) horas, em que o aeronauta permanece em local de sua escolha, à disposição do empregador, devendo apresentar-se no aeroporto ou outro local determinado, até 90 (noventa) minutos após receber comunicação para o início de nova tarefa.

§ 1º - O número de sobreavisos que o aeronauta poderá concorrer não deverá exceder a 2 (dois) semanais ou 8 (oito) mensais.

§ 2º - O número de sobreavisos estabelecidos no parágrafo anterior não se aplica aos aeronautas de empresas de táxi-aéreo ou serviço especializado.

(grifo nosso)

Dessa forma, a norma é clara quanto ao limite de horas a ser observado quanto ao período de tempo que o aeronauta de uma tripulação ficará de sobreaviso.

3.2. *Das Alegações do Interessado*

Diante das alegações e argumentos apresentados pelo Interessado, em defesa e recurso, cabe realizar as seguintes considerações e conclusões:

3.2.1. *Do requerimento de anulação do auto de infração*

Em defesa e recurso, o Interessado menciona o Parecer nº 2/2014/SPO/ANAC e Despacho nº 30/2014/SPO/ANAC, sobre o entendimento fincado na SPO que trata de orientações para tratamento de matéria com base na autuação de comissário de voo diante do descumprimento do art. 30 da Lei nº 7.183/84. O Interessado requer a observância de forma subsidiária desse entendimento, que sustentaria, segundo o mesmo, a anulação da infração.

Contudo, importante destacar que os mencionados documentos pelo Interessado, que tratam de responsabilidades do comissário de voo no tocante aos limites de tempo de voo do tripulante no mês, trimestre e/ou ano, em nada se aplicam ao caso em tela. Importante ressaltar que a conduta ora analisada no presente processo trata de a empresa ter determinado que o Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA,

CANAC 705301, permanesse de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas.

Dessa maneira, tais argumentos não podem ser utilizados de forma a sustentar a anulação do auto de infração.

3.2.2. *Das Alegações de Dupla Punição e das Infrações Repetitivas*

Em defesa, o Interessado requer que seja levado em conta o princípio *non bis in idem*, apresentando seus argumentos de terem sido lavrados autos de infração para a empresa aérea e para o tripulante pelo mesmo motivo. Ao final, requer a insubsistência do auto de infração e cancelamento da multa.

Quanto à alegação do Autuado de impossibilidade de reincidência da condenação, cabe esclarecer que o AI lavrado em nome da GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA fora capitulado na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA, a saber:

CBA

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

(...)

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

o) infringir as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário;

Observa-se que, em suas alegações, o Interessado não aponta o número dos autos de infração e/ou processos administrativos em face ao aeronauta. Ainda, verifica-se que não foram evidenciados nos sistemas desta ANAC autuação da mesma natureza imputada ao aeronauta Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA.

Assim, não há que se falar em *non bis in idem* e não assiste razão ao autuado quanto à reincidência de condenação ou dupla punição.

Quanto à argumentação do Interessado, em Recurso, que as infrações repetitivas devem ser tratadas em conjunto e não de forma individualizada, cabe dizer que, cada vez que a empresa determinar que o tripulante permaneça de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas, dará ensejo a uma infração distinta.

Importante ressaltar que a Resolução ANAC nº 25/2008, norma em vigor na data do cometimento da infração e, também, da decisão de primeira instância, não faz qualquer menção sobre tratamento de infrações permanentes ou continuadas.

A Administração Pública é regida pelo princípio da legalidade estrita, que prevê sua atuação totalmente adstrita às prescrições legais. Desse modo, a Administração só pode agir se houver um comando legal nesse sentido. A obediência ao princípio da legalidade está consagrada no direito pátrio, encontrando-se mandamento expreso dela no caput do art. 37 da Constituição Federal e no caput do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999.

Como inexistente, por enquanto, previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta Agência, também não existem critérios para sua configuração. Impossível, assim, definir o que seria continuidade infracional no âmbito das normas de aviação civil. Por isso, não é praxe deste órgão decisor de segunda instância aplicar tal instituto. Tome-se, como exemplo, a decisão deste órgão no processo administrativo nº 60800.018591/2010-68, originário do Auto de Infração nº 1552/2010 (SEI 0882277), em que se negou a aplicação do referido instituto:

Por mais que o interessado entenda que a infração possa ter ocorrido de forma continuada, não há amparo legal no direito administrativo para tal, ou seja, não há até o presente momento normatização que estipule e defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa. Dessa forma, vale ressaltar que não foram desrespeitados princípios constitucionais, e até o presente momento as infrações cometidas pela interessada devem ser consideradas como distintas.

Diante deste panorama, tem-se que, ao aplicar o indigitado instituto ao presente caso, estar-se-ia afrontando, além do princípio da legalidade, também o da isonomia, pois se daria tratamento distinto aos regulados, princípio este insculpido na Constituição Federal de 1988, no caput do art. 5º e em seu inciso I.

Dessa forma, resta clara a inaplicabilidade do instituto da infração continuada ao caso em tela, tendo em vista que inexistente normativo específico para aplicação do instituto de “continuidade delitiva” ao processo administrativo sancionador e a Administração está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado por lei. Logo, não há que se falar em infração continuada no presente caso, devendo cada ato infracional ser penalizado individualmente. Atente-se que a primeira instância assim fez, pois se trata de infrações distintas.

Ainda, não se pode admitir que, como defende o autuado, diversas condutas infracionais de natureza similar, ou de mesma espécie sejam punidas em conjunto, com uma única multa. Entender dessa forma seria admitir que aquele já que cometeu o ato infracional continuasse a fazê-lo impunemente – afinal, como consequência de tal entendimento, o autuado seria penalizado na mesma medida por determinar que o tripulante permanecesse de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas uma vez ou dezenas de vezes em inobservância à legislação aeronáutica. É necessário, portanto, com vistas a preservar a efetividade da ação punitiva por parte da Administração, que um infrator seja penalizado de maneira proporcional ao número de violações por ele praticadas.

É relevante ressaltar que o AI nº 004770/2016 descreve a ocorrência de não conformidades distintas em desfavor da GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA, sendo cada uma delas referente à determinar que o tripulante permanecesse de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas, nos períodos consignados conforme tabela anexada ao AI. Assim, conforme já exposto, cada uma das violações sujeita o infrator à aplicação de uma penalidade pecuniária, já que cada uma delas constitui infração autônoma à legislação.

No presente processo, cabe reiterar que o setor competente em primeira instância afastou as 41 (quarenta e uma) irregularidades, confirmando apenas única ocorrência de não conformidade em desfavor da GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA, a qual se refere à determinar que o tripulante permanecesse de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas no dia 18/07/2013.

Veja que a Lei do Processo Administrativo Federal nº 9.784/99 prevê, no seu art. 2º, a adoção de formas simples suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados como sendo um dos critérios de atuação da Administração Pública, bem como a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados. Assim, ante a forma simples dos atos processuais, a análise de sua validade se encontra vinculada à verificação do cumprimento do fim a que se destinam, não se podendo admitir a nulidade de um ato sem que reste demonstrado, no caso concreto, o não atendimento de sua finalidade ou a existência de prejuízo à garantia dos direitos dos administrados.

Como se depreende dos art. 291 e 292 da Lei nº 7.565/86, da Resolução ANAC nº 25/2008 e da Instrução Normativa ANAC 08/2008 (em vigor à época de sua lavratura), a finalidade de um Auto de Infração é instaurar um procedimento administrativo para apuração de irregularidades em que seja assegurado ao interessado o exercício de sua ampla defesa e contraditório. E neste caso concreto, cada uma das condutas que deram causa à autuação estão adequadamente individualizadas no texto e no anexo do auto de infração. Desta forma, a apreciação em conjunto das condutas descritas não traz qualquer sorte de prejuízo e permite ao processo administrativo a consecução de seu fim, não havendo justificativa, portanto, para a anulação do referido auto.

Ressalta-se que o artigo 10, §2º, da Resolução ANAC nº 25/2008 estabelece a possibilidade da lavratura de um único auto de infração havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas. No parágrafo 3º do mesmo artigo, dispõe que as sanções devem ser aplicadas, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas, conforme redação a seguir:

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 10. Constatada, pelo agente da autoridade de aviação civil, a existência de indícios da prática de infração, será lavrado Auto de Infração e instaurado processo administrativo. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 1º Havendo indícios da prática de uma única infração referente ao transporte aéreo público regular, da qual resulte a apresentação de reclamação por mais de um passageiro com reserva confirmada para o voo, será lavrado o Auto de Infração e instaurado o respectivo processo administrativo, sendo este instruído com todas as reclamações apresentadas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 2º Havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único Auto de Infração, para a apuração conjunta dos fatos conexos, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

Importante trazer aos autos os fundamentos do Parecer nº 206/2012 da Procuradoria Federal junto à ANAC, de 07/05/2012, aprovado pelo Despacho nº 270/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, de 11/05/2012. O Parecer – que, ressalte-se tratou de matéria de fundo diversa – foi motivado pela consulta formulada pela Superintendência de Segurança Operacional – SSO nos autos do Processo no 60830.021149/2008-47, e analisou a validade de autuação promovida para a apuração de múltiplos fatos, em Auto de infração único, lavrado já sob a vigência da Resolução ANAC nº 25/2008 antes de sua alteração promovida em 2014.

Entende-se que a mesma razão pode ser aqui aduzida para manter a validade do Auto de Infração nº 004770/2016 vislumbram-se as mesmas condições necessárias à validade do ato, eis que o interessado tomou conhecimento da existência do presente processo administrativo, cujo objeto é a apuração das irregularidades descritas, tendo, inclusive, apresentado sua insurgência a essas infrações.

Quanto à citação da Nota Técnica nº 10/2016/ACPI/SPO, de 16/06/2016 (cópia do documento SEI nº 3239082), cabe dizer que tal nota trata da aplicação do princípio da razoabilidade para análise dos processos referentes ao descumprimento da legislação com fundamento na seção 135.63 (d) do RBAC 135, que versa sobre porte e conservação do manifesto. Ou seja, a referida Nota Técnica refere-se a matéria completamente diversa da ora analisada no presente processo.

Em adição, cumpre registrar que esta ASJIN entende que a referida Nota Técnica não tem valor de normativo, veja que a nota técnica é apenas um instrumento de manifestação de entendimento de quem a assina e não tem competência para suprimir um requisito legal. Conforme determinado na Instrução Normativa ANAC nº 23/2009, que estabelece a relação dos documentos oficiais e normativos da ANAC, a Nota Técnica é o documento de responsabilidade do servidor público cuja finalidade é expor, constatar e analisar tecnicamente e, quando for necessário, propor solução ou encaminhamento. Em adição, os atos normativos devem ser elaborados e aprovados em consonância com o Regimento Interno desta ANAC e seguir os procedimentos de divulgação de matérias, conforme estabelecidos na IN ANAC nº 001/2006. Desta forma, reforça-se o carácter não vinculante nem normativo.

Por todo o exposto, esta ASJIN entende ser cabível e pertinente a aplicação de uma multa para cada uma das infrações apresentadas no auto de infração e seu anexo.

3.2.3. *Da Alegação de Incompetência do Autuante*

Em manifestação posterior do Interessado, são apresentadas alegações de suposta incompetência do autuante e reclamação sobre amplo direito de defesa e contraditório.

Sobre tais alegações, cabe demonstrar que foram respeitadas todas as formalidades normativas para a

autuação, conforme verifica-se nos artigos 2º, 5º e 8º da Resolução ANAC nº 25/2008, norma em vigor à época da lavratura do auto de infração:

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 2º. O agente da autoridade de aviação civil, conforme definido em normatização própria, que tiver ciência de infrações ou de indícios de sua prática, é obrigado a promover a sua apuração imediata, mediante a instauração de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa, em atenção ao devido processo legal.

(...)

Art. 5º. O AI será lavrado quando for constatada a prática da infração à Lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil, sendo obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º desta Resolução.

(...)

Art. 8º. O AI deve conter os seguintes requisitos:

I - identificação do autuado;

II - descrição objetiva da infração;

III - disposição legal ou normativa infringida;

IV - indicação do prazo de vinte dias para a apresentação de defesa;

V - assinatura do autuante e indicação de seu cargo ou função;

VI - local, data e hora.

Deve-se observar o disposto nos art. 2º e 6º da Instrução Normativa ANAC nº 101/2016:

IN ANAC nº 101/2016

Art. 2º A realização das atividades de fiscalização é inerente aos Especialistas em Regulação de Aviação Civil e Técnico em Regulação de Aviação Civil, aos ocupantes de cargos comissionados e aos servidores do Quadro de Pessoal Específico desta Agência, que tenham atribuição relacionada ao poder de polícia.

Parágrafo único. Os servidores não enquadrados no caput poderão compor equipes para execução de atividades acessórias à fiscalização.

(...)

Art. 6º Cabe às unidades organizacionais responsáveis por atividades de fiscalização definir os Programas de Capacitação Específicos dos servidores aptos a realizar as atividades de fiscalização, a fim de que possa ser comprovada, sempre que necessário, a proficiência na realização das atividades para as quais foram designadas.

O parágrafo primeiro, do artigo 31, do Regimento Interno da Agência Nacional da Aviação Civil - ANAC estabelece sobre a delegação:

Regimento Interno ANAC

Art. 31. Compete às Superintendências planejar, organizar, executar, controlar, coordenar e avaliar os processos organizacionais e operacionais da ANAC no âmbito das competências, e, especialmente:

(...)

II - apurar, autuar e decidir em primeira instância os processos administrativos relativos a apuração e aplicação de penalidades no âmbito da ANAC, observadas as atribuições dispostas neste Regimento Interno, de acordo com a respectiva área de competência;

(...)

§ 2º A competência atribuída aos Superintendentes nos termos do inciso II poderá ser objeto de delegação.

(grifo nosso)

Soma-se ao exposto, o que versa no art. 197 do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei 7.565/86:

CBA

Art. 197. A fiscalização será exercida pelo pessoal que a autoridade aeronáutica credenciar.

Ainda nessa esteira é oportuno mencionar o inciso III do §2º do artigo 1º da Lei nº 9.784/99, na medida em que o fiscal de aviação civil, ao exercer a sua atividade fiscalizatória, representa a autoridade de aviação civil naquele momento, com o poder de decisão de aplicar ou não as providências administrativas previstas, em conformidade com a lei, a norma e a situação fática.

Ressalta-se que o Auto de Infração está identificado e assinado pelo agente autuante Sr. João Guilherme Machado Vidal, registrado no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE sob a matrícula nº 1764233. De acordo com o registro no Portal de Transparência do Governo Federal, endereço eletrônico <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/>, ocupa o cargo de Especialista em Regulação de Aviação Civil nesta Agência.

Ainda, observa-se que o referido servidor estava devidamente capacitado e tinha competência para exercer as atividades de fiscalização, conforme Portaria Nº 1.379/SPO, de 2 de junho de 2016, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço - BPS, 03 jun. 2016. V.11, n.22, p.06-07, assinada pelo Superintendente de Padrões Operacionais - SPO, disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico: <https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/PA2016-1379.PDF>.

Frisa-se que os autos do presente processo sempre estiveram disponíveis nesta Agência para vistas e cópias, tendo, portanto, o Interessado a oportunidade de sanar quaisquer dúvidas relativas à identificação do autuante.

Pelo exposto, afasta-se a alegação do interessado quanto à incompetência do autuante ou qualquer descumprimento do art. 8º da Resolução ANAC nº 25/2008, na medida em que restou comprovado que o servido público que lavrou o referido auto de infração tem competência para o exercício do poder de polícia desta Agência.

3.2.4. *Da Alegação de Ilegalidade da Análise e da Decisão de Primeira Instância*

Quanto às alegações do Recorrente sobre a decisão de primeira instância não ter valor jurídico algum, pelo fato de ter sido elaborada por servidor que é Técnico em Regulação de Aviação Civil, cargo a quem no seu entendimento não compete a decisão final de processos administrativos, registre-se que embora o servidor seja Técnico em Regulação de Aviação Civil, o mesmo possui delegação de competência, atribuída pelo Superintendente de Padrões Operacionais através da Portaria nº 706/SPO, de 25/03/2014, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço - BPS desta Agência (V.9 Nº 13, de 28 de março de 2014), disponível no endereço eletrônico <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2014/13/bps-v-9-n-13-28-03-2014>.

Cabe ainda esclarecer que o "Boletim de Pessoal e Serviço - BPS" foi instituído pela Instrução Normativa nº 001/2006, que estabelece procedimentos para a divulgação de matérias no âmbito da ANAC, e dá outras providências, e apresenta, em seus artigos 24 e 25, a seguinte redação:

IN ANAC nº 001/2006

Boletim de Pessoal e Serviço – BPS

Art. 24 O Boletim de Pessoal e Serviço (BPS) é o instrumento destinado à publicação de atos administrativos, inclusive os normativos, que venham a ter conseqüências pecuniárias e que, nos termos da legislação em vigor, não são publicados no D. O. U..

Matéria

Art. 25 Para efeito deste Título, são considerados como matérias os atos administrativos, não publicados no D. O. U., praticados pela Diretoria e pelos demais dirigentes das unidades organizacionais integrantes da estrutura básica da ANAC, como segue:

(...)

g) portarias de delegação de competência.

(...)

Assim, verifica-se que o Boletim de Pessoal e Serviço é o instrumento destinado à publicação de atos administrativos da ANAC e serve para a publicidade de portarias de delegação de competência, não merecendo prosperar as alegações do interessado, eis que o decisor de primeira instância tinha competência delegada pelo Superintendente de Padrões Operacionais para decidir o feito.

Com relação à alegação do Recorrente de ilegalidade da análise de primeira instância, tais argumentos também não se prosperam na medida que a análise é, de fato, um documento que tem o objetivo de apoiar à decisão de primeira instância administrativa, sendo mera sugestão do analista quanto ao caso em questão. Assim, essa análise não tem competência legal para, de forma apartada e sozinha de uma Decisão, se figurar como ato definitivo na referida instância. Inclusive o decisor pode até discordar da análise, em parte ou no todo, e proferir decisão diferente da sugerida naquele documento.

Observa-se que a Análise de primeira instância (SEI nº 1278769) está identificada e assinada pelo servidor Sr. Leonardo Bísvaro Japiassú, registrado no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE sob a matrícula nº 1817401. De acordo com o registro no Portal de Transparência do Governo Federal, endereço eletrônico <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/>, ocupava o cargo de Técnico em Regulação de Aviação Civil nesta Agência até a data de 05/06/2018.

Dessa maneira, não logra sucesso a arguição sobre as competências previstas para Técnico em Regulação de Aviação Civil, vez que a emissão de um parecer e sugestão de decisão não se confundem com a competência de decidir.

3.2.5. Das Alegações de Ilegalidade da Notificação de Decisão, Falta de Motivação e Cerceamento de Defesa

Em manifestação apresentada após o recurso, o Interessado alega cerceamento de defesa e do direito ao contraditório, afirmando que foi surpreendido com a Notificação de Decisão que não apresenta qualquer informação sobre a tipificação da suposta infração, os fatos ou qualquer outra informação que possa indicar os motivos da sanção. Aponta ainda suposta falta de motivação e ilegalidade da Notificação de Decisão, tendo disposto a recorrente que não há qualquer indício sobre que fato ou conduta executada pelo Recorrente foi considerada infracional, entendendo que a sanção imposta não atende ao disposto no art. 50, II, § 1º da Lei 9.784/99.

Contudo, cabe ressaltar que o Interessado foi comunicado de todos os atos processuais em observância ao art. 26 da Lei nº 9.784/1999, Resolução ANAC nº 25/2008 e Instrução Normativa nº 08/2008 (normas da ANAC vigentes à época).

Conforme se verifica nos autos, o interessado foi regularmente notificado quanto às infrações imputadas em 16/11/2016 (SEI nº 0224790), dispondo o Auto de Infração (SEI nº 0104145 e 0146340), expressamente, os atos infracionais praticados, a descrição das infrações e a capitulação das mesmas, bem como concedendo-lhe o prazo de 20 (vinte) dias para, querendo, apresentar defesa.

O Autuado apresenta sua defesa em 07/12/2016 (SEI nº 0246042). Após decisão de primeira instância, o autuado foi notificado quanto à decisão de primeira instância referente ao AI nº 004770/2016, apresentando o seu tempestivo Recurso em 18/01/2018 (SEI nº 1457488), conforme Despacho SEI nº 1512911. Ainda apresentou nova manifestação em 31/10/2018 (SEI nº 2381863).

Cabe mencionar que a Notificação de Decisão - PAS nº 2613(SEI)/2017/CCPI/SPO-ANAC, emitida regularmente em 27/12/2017 (SEI nº 1387236), por servidor público competente desta ANAC (vide Portal da Transparência, endereço <http://www.portaltransparencia.gov.br/servidores/>), apresenta as informações do Interessado, número do processo administrativo, número do Auto de Infração, número do crédito de multa e valor da multa aplicada, cumprindo, portanto, com o disposto no art. 26 da Lei 9.784/1999, com o parágrafo único do art. 15 da Resolução ANAC nº 25/2008 e com o modelo de

notificação apresentado na Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, ambos normativos em vigor à época. Ainda, ressalta-se que, conforme documento SEI nº 1387236, a cópia da decisão de primeira instância foi encaminhada em anexo à referida Notificação para o Interessado.

Verifica-se, ainda, que tal notificação atingiu o seu objetivo, na medida em que o Interessado foi notificado da decisão proferida pelo setor de decisão de primeira instância, apresentando, inclusive, o seu tempestivo recurso.

Cabe reiterar que o Interessado ou seu representante poderia ter diligenciado nesta ANAC e ter tido ciência de inteiro teor do processo, tendo em vista que o processo administrativo se encontra disponível em meio eletrônico no Sistema Eletrônico de Informações – SEI! desta Agência.

Diante do exposto, não se prospera a alegação da parte interessada quanto à ilegalidade da notificação da decisão de primeira instância e falta de motivação, afastando-se as alegações quanto à inobservância de seu direito à ampla defesa e contraditório ou qualquer ocorrência de cerceamento de defesa.

3.2.6. *Da Alegação de Incompetência quanto à apreciação do Recurso*

Em Recurso, o Interessado afirma que "a pessoa que apreciou o recurso não tem competência para tanto, ou seja, novo motivo para anulação do auto de infração".

Quanto à competência em analisar os recursos de processos sancionadores, cabe mencionar o disposto na Seção XI do Regimento Interno desta ANAC, aprovado pela Resolução ANAC nº 381, de 14 de junho de 2016:

Regimento Interno ANAC

Seção XI

Da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância

Art. 30. À Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância compete:

I - julgar, em segunda instância administrativa, os recursos às penalidades interpostas por inobservância ou descumprimento dos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, observadas as normas em vigor, bem como, subsidiariamente, a Lei nº. 9.784, de 1999, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria;

II - (Revogado pela Resolução nº 502, de 30.01.2019);

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)

IV - (Revogado pela Resolução nº 502, de 30.01.2019);

V - exercer a função de secretaria administrativa dos processos sancionadores de qualquer instância da Agência, ressalvadas competências regimentais específicas; e (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

VI - exercer outras atividades que lhe forem atribuídas pela Diretoria.

§ 1º (Revogado pela Resolução 448, de 20.09.2017)

§ 2º (Revogado pela Resolução 448, de 20.09.2017)

§ 3º (Revogado pela Resolução 448, de 20.09.2017)

(grifo nosso)

A Resolução ANAC nº 472/2018 estabelece que os processos envolvendo decisões recorridas resultantes exclusivamente de aplicação de multa em valor igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), terão suas decisões em segunda instância conduzidas monocraticamente.

Resolução ANAC nº 472/2018

Seção X

Do Recurso à Segunda Instância

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.

(...)

(Art. 42. Cabe decisão monocrática na incidência de ao menos um dos seguintes casos, de forma independente:

I - se a decisão recorrida resultou exclusivamente em aplicação de multa em valor igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), independentemente do número de multas tratadas no processo;

II - quando a análise tratar de questões exclusivamente processuais;

III - em decisão de recurso de indeferimento de alegação de suspeição;

IV - quando a decisão de primeira instância coincidir com orientação da Diretoria da ANAC, consolidada em súmula administrativa, independentemente da sanção aplicada; ou

V - quando forem detectadas as seguintes hipóteses:

a) prescrição da pretensão punitiva;

b) pagamento do crédito de multa discutido no processo (perda superveniente do objeto por cumprimento voluntário da obrigação);

c) pedido de desistência recursal; ou

d) falecimento do autuado.

Art. 43. As decisões seguirão rito colegiado quando não abrangidas pelos incisos do art. 42 desta Resolução e serão tomadas por maioria de votos, com a presença de 3 (três) membros, cabendo a cada um deles voto único.

(grifo nosso)

Cumprido observar que, no presente caso, a multa imposta foi de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), dessa maneira, seguindo as orientações desta Assessoria, o presente processo em análise deverá seguir o rito monocrático.

A Portaria nº 1.244/ASJIN, de 23 de abril de 2019, que dispõe sobre a estrutura e organização dos trabalhos exercidos no âmbito da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN, apresenta, em seu art. 5º, as competências das Coordenadorias de Julgamento de Infrações em Segunda Instância:

Portaria nº 1.244/ASJIN/2019

Das Competências das Coordenadorias de Julgamento de Infrações em Segunda Instância

Art. 5º Compete às Coordenadorias de Julgamento de Infrações em Segunda Instância:

I - julgar, em segunda instância administrativa, os recursos às penalidades interpostas em decorrência de decisões em primeira instância que impliquem, exclusivamente, em sanções pecuniárias, por inobservância ou descumprimento dos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, observadas as normas em vigor, bem como, subsidiariamente, a Lei nº. 9.784, de 1999, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria; e

II - analisar os pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas pela ASJIN.

A mesma Portaria apresenta as atribuições do Presidente da Turma, devendo esse decidir os processos que se enquadrem no rito monocrático, conforme estabelece seu art. 7º, Inciso V:

Portaria nº 1.244/ASJIN/2019

Seção II

Das Atribuições do Presidente da Turma

Art. 7º São atribuições do Presidente da Turma:

I - presidir as sessões de julgamento e delas participar, com exercício de voto;

II - manter a ordem nas sessões de julgamento, adotando, para tanto, as providências que se fizerem indispensáveis;

III - submeter as questões de ordem à apreciação dos Membros;

IV - indicar ao chefe da ASJIN os processos para que se manifeste, monocraticamente, em questões de ordem pública; e

V - decidir processos que se enquadrem no rito monocrático, observadas as normas específicas editadas pela ANAC. (Incluído pela Portaria nº 2.780/ASJIN, de 05.09.2019)

(grifo nosso)

Quanto ao decisor em segunda instância administrativa, cumpre mencionar as atribuições conferidas ao servidor Cássio Castro Dias da Silva pelas designações que constam nas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço (ANAC) – BPS v.12, nº 11, de 17 de março de 2017. p. 01 (<https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/PA2017-0751.PDF>), e Portaria nº 1.518, de 14/05/2018, publicada no Boletim de Pessoal e Serviço (ANAC) – BPS v.13, nº 20, de 18 de maio de 2018. p. 07 (<https://pergamum.anac.gov.br/arquivos/PA2018-1518.PDF>).

Por fim, cabe citar o inciso VIII do art. 8º da Portaria nº 1.244/ASJIN, que indica a atribuição do membro julgador em emitir parecer contendo análise e subsídios para a tomada de decisão em processos que se enquadrem no rito monocrático, conforme redação a seguir:

Portaria nº 1.244/ASJIN

Das Atribuições dos Membros Julgadores

Art. 8º Compete aos Membros Julgadores:

I - ordenar, analisar, dirigir e dar encaminhamento aos processos a ele distribuídos;

III - participar das sessões de julgamento, proferindo, obrigatoriamente seu voto, após o voto do Relator do processo;

IV - relatar em sessão de julgamento o processo sob sua apreciação, proferindo obrigatoriamente seu voto ao final das considerações orais do interessado, caso houver; V - requerer, em sessão de julgamento, vista aos autos, por 30 (trinta) dias corridos, podendo prorrogar este prazo por uma única vez por igual período desde que devidamente motivado;

VI - solicitar a juntada de petições e documentos ao processo administrativo, observando a ordem cronológica de sua entrada no protocolo, desde que pertinentes, bem como requerer a extração daqueles estranhos ao mesmo; e

VII - requerer, por diligência, esclarecimentos aos diversos setores da ANAC.

VIII - emitir parecer contendo análise e subsídios para a tomada de decisão em processos que se enquadrem no rito monocrático, observadas as normas específicas editadas pela ANAC; e (Incluído pela Portaria nº 2.780/ASJIN, de 05.09.2019)

IX - (Revogado pela Portaria nº 3.116/ASJIN, de 07.10.2019)

(grifo nosso)

Note-se que a presente proponente, servidora pública com cargo de Especialista em Regulação de Aviação Civil desta ANAC, matrícula SIAPE 1766164, possui designação como membro julgador, conforme Portaria nº 626, de 27 de abril de 2010, publicada no boletim de pessoal e serviço – BPS, v.5, n.17, de 30 de abril de 2010, endereço: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2010/17/bps-v-5-n-17-30-04-2010>.

Portanto, não se verifica qualquer incompetência quanto à apreciação do recurso e manifestação posterior apresentada pelo Interessado e/ou seus representantes, nem quanto à decisão a ser proferida pelo Presidente da Turma Recursal.

3.2.7. *Da Alegação de ilegalidade do valor da multa, desproporcionalidade e irrazoabilidade*

O Recorrente alega desproporcionalidade, irrazoabilidade e ilegalidade do valor da multa aplicada em sede de primeira instância administrativa, afirmando que o disposto no art. 299 da Lei nº 7.565/1986 não pode ser alterado por resolução, além de questionar a competência legal, os parâmetros e estudos para que a ANAC pudesse atualizar os valores das multas.

Contudo, deve-se esclarecer que não há o que se falar em ilegalidade com a edição da Resolução ANAC nº 25/2008, e alterações.

Cabe ressaltar que compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em conformidade com o disposto no artigo 2º da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005 – Lei da ANAC.

Conforme o art. 5º da Lei nº 11.182/2005, a ANAC atua como autoridade de aviação civil, sendo asseguradas as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Lei nº 11.182/2005

Art. 5º A ANAC atuará como autoridade de aviação civil, assegurando-se-lhe, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

Assim, conforme a Lei nº 11.182/2005, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, autarquia federal submetida a regime especial, à qual foram atribuídos poderes regulatório/normativo e fiscalizador sobre as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (art. 2º), restando tais competências delineadas nos termos do artigo 8º do referido diploma legal.

Lei nº 11.182/2005

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

XXVIII - fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego;

(...)

XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem;

(...)

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

(...)

De acordo com o aludido dispositivo e seus incisos, cumpre à mencionada autarquia federal, portanto,

regular e fiscalizar, competendo-lhe consequentemente editar normas que regrem o setor de aviação civil e zelar pelo seu devido atendimento.

Assim, cabe à entidade autárquica atuar de modo a garantir a observância do marco regulatório, o que lhe impõe a adoção de medidas repressivas, corretivas e punitivas em desfavor daqueles que infringem as normas de regência da atividade.

Importante mencionar que, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária.

A lei de criação da ANAC, além de estabelecer expressamente sua competência para reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis, lhe assegura, na qualidade de autoridade de aviação civil, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência, conforme exposto anteriormente.

Assim, com a promulgação da Lei nº 11.182/2005, a ANAC não somente substituiu o parâmetro de multiplicação do valor de referência para um valor fixo em moeda corrente, sem agravamento da sanção ou indevida inovação na ordem jurídica. É inclusive o entendimento já pacificado na jurisprudência:

TRF-2 - AC APELAÇÃO CIVEL AC 201051015247810 (TRF-2)

Data de publicação: 11/02/2014

Ementa: ADMINISTRATIVO - EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL - MULTA - COMPANHIA AÉREA - EXTRAVIO DE BAGAGEM - LEGALIDADE - RECURSO DESPROVIDO. 1 - A hipótese é de apelação interposta por TAP - TRANSPORTES AÉREOS PORTUGUESES S.A. em face de sentença proferida pelo Juízo da 3ª Vara Federal de Execução Fiscal do Rio de Janeiro que julgou improcedentes os embargos à execução, nos termos do art. 269, do CPC, determinando o prosseguimento da execução promovida pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, com fulcro na Certidão da Dívida Ativa lastreada por auto de infração lavrado em virtude de extravio de bagagens. 2 - A multa aplicada tem como fundamento o art. 302, III, u, da Lei nº 7.565/86, regulamentado pela Portaria nº 676/GC-05/2000, que especifica as chamadas - condições gerais de transporte - e as obrigações das companhias aéreas diante de atrasos e cancelamentos de voo. 3 - **O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86), base legal para a sanção questionada, previa a imposição de multa com base em multiplicador de valor de referência (até mil vezes esse valor - art. 299). A ANAC, no uso de suas atribuições legais e do poder regulamentar que lhe foram conferidos pela Lei nº 11.182/2005, apenas substituiu tal parâmetro por valor fixo em moeda corrente, nos termos da Resolução nº 25/2008 e respectivos anexos.** 4 - A infração se configura com o simples extravio da bagagem, independentemente da causa do extravio ou das providências adotadas para a localização e entrega da bagagem. Assim, incumbe à infratora comprovar que não ocorreu o extravio, ou eventual excludente de sua responsabilidade. 5 - Recurso desprovido. Sentença confirmada.

(grifo nosso)

Além disso, no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso.

Esta finalidade, por sua vez, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja, à época a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC nº 25/2008. Dispõe o Anexo II, Tabela III, código INI, da Resolução ANAC nº 25/2008, os valores da multa à pessoa jurídica no tocante ao ato de infringir as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário (infração capitulada na alínea 'o' do Inciso III do art. 302 do CBA).

É incoerente, portanto, falar em desproporcionalidade ou falta de fundamentação do quantum da fixação da base da sanção, uma vez que o próprio fundamento para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte do autuado, de atos infracionais previstos na legislação (devidamente constatados/apurados no caso, como bem mostram os autos). A partir disso, a dosimetria pode ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução ANAC nº 25/2008 e dali a Administração

não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. É dizer que em razão da taxatividade da norma e pelo fato de a Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade, impossível que a Agência determine o valor da sanção de forma arbitrária, já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.

Ainda cabe dizer que a atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada. Em outras palavras, ante a constatação do descumprimento de um dever imposto por norma vigente, surge para a ANAC o dever de apurar a conduta e aplicar a sanção cabível, isto é, aquela prevista na norma.

Assim, como o ato administrativo deve seguir o princípio da legalidade, deve ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

Conclui-se, portanto, que não deve prosperar a argumentação de desproporcionalidade, irrazoabilidade e ilegalidade nos critérios de aplicação da multa pelo competente decisor em primeira instância administrativa, uma vez que a determinação dos valores das sanções está estritamente vinculada ao normativo previsto na Resolução ANAC nº 25/2008, em vigor à época dos atos infracionais.

3.2.8. *Da Alegação de Mérito*

Em defesa, o Autuado alega que o tripulante Sr. Cristiano não estava em sobreaviso e justifica que “por erro no preenchimento da escala cumprida, aparecem os horários da jornada de voo como sobreaviso”. Declara que o tripulante estava em jornada de trabalho, e não sobreaviso. Ao final, pugna pela improcedência do item e apresenta, em anexo à defesa, as cópias das Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo.

Diante das alegações apresentadas em defesa, verifica-se que o setor competente em primeira instância considerou a legislação vigente à época dos fatos, fazendo menção corretamente às irregularidades imputadas e sua fundamentação quanto à permanência em sobreaviso acima do limite estabelecido em legislação e rebatendo as alegações apresentadas pelo Interessado.

Conforme indicado anteriormente neste parecer, o setor competente de primeira instância confirmou apenas o ato infracional que diz respeito à empresa aérea ter permitido que o Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA permanecesse em sobreaviso por tempo maior que 12 (doze) horas em 18/07/2013, irregularidade de número 11 da tabela em anexo ao Auto de Infração nº 004770/2016.

Quanto à decisão de primeira instância, em análise aos documentos probatórios acostados aos autos do presente processo (SEI nº 0146370 e 0146385), verifica-se que as Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo indicam que o tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA, de fato, cumpriu jornada de trabalho nos dias 31/08/2012, 14/09/2012, 19/09/2012, 29/11/2012, 21/12/2012, 21/03/2013, 06/06/2013, 18/06/2013, 24/06/2013, 17/07/2013, 25/09/2013, 12/11/2013, 29/01/2014, 30/01/2014, 23/04/2014, 12/05/2014, 16/05/2014, 23/05/2014, 30/05/2014, 04/06/2014, 09/06/2014, 10/06/2014, 02/09/2014, 16/09/2014, 01/10/2014, 08/10/2014, 09/10/2014, 20/10/2014, 18/11/2014, 28/11/2014, 04/12/2014, 27/02/2015, 24/05/2015, 02/06/2015, 08/06/2015, 29/06/2015, 12/09/2015, 13/01/2016, 20/01/2016, 19/02/2016 e 08/03/2016, cuja duração é determinada pelo artigo 21 da Lei nº 7.183/1.984, e não sobreavisos.

Inclusive, corroborando com o apresentado, houve a confirmação de atos infracionais com aplicação de penalidades de multa à empresa aérea GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA por ter permitido à extrapolação de jornada do tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA, nas datas com início em 29/11/2012, 24/06/2013, 17/07/2013, 23/04/2014, 12/05/2014, 23/05/2014, 30/05/2014, 10/06/2014, 08/10/2014, 09/10/2014, 28/11/2014, 04/12/2014, 24/05/2015, 02/06/2015, 08/06/2015, 29/06/2015, 12/09/2015, 13/01/2016 e 20/01/2016, como se demonstra nos processos nº 00068.500303/2016-19, 00068.500296/2016-55 e 00068.500297/2016-08 e seus documentos probatórios anexados (cópias das páginas do diário de bordo e Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo do tripulante).

Em relação à irregularidade nº 36 na tabela em anexo ao Auto de Infração, cabe fazer uma pequena

observação de possível equívoco na digitação no ano de ocorrência ('08/06/2014') na tabela em anexo ao Auto de Infração, sendo considerada a data de '08/06/2015' pelo setor competente de primeira instância. De toda maneira, também não se vislumbra infração no que se refere ao descumprimento do art. 25 da Lei nº 7.183 em 08/06/2014, tendo em vista que a Papeleta Individual de Horário de Serviço Externo do tripulante de junho de 2014 apresentava o tripulante em folga social nesse dia.

Com relação às infrações imputadas pela fiscalização nas datas de 31/08/2012, 14/09/2012, 19/09/2012, 21/12/2012, 21/03/2013, 06/06/2013, 18/06/2013, 25/09/2013, 12/11/2013, 29/01/2014, 30/01/2014, 16/05/2014, 04/06/2014, 09/06/2014, 02/09/2014, 16/09/2014, 01/10/2014, 20/10/2014, 18/11/2014, 27/02/2015, 19/02/2016 e 08/03/2016, cabe mencionar que, nos documentos anexados aos autos encontram-se as cópias das Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo (SEI nº 0146370 e 0146385). Essas indicam o cumprimento das jornadas de trabalho pelo tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA nos referidos dias. Ainda, esta servidora verificou junto à NURAC/POA as cópias das páginas dos diários de bordo da aeronave PT-LDM mencionados nas Papeletas, sendo confirmado que o referido tripulante cumpriu jornadas de trabalho nas datas citadas.

Portanto, concorda-se com a decisão de primeira instância, em afastar as irregularidades de nº 1 a 10 e 12 a 42 apresentadas na tabela em anexo ao Auto de Infração, pelo fato de o tripulante Sr. Cristiano ter cumprido as jornadas de trabalho nas datas correspondentes, cuja duração é determinada pelo artigo 21 da Lei nº 7.183/1.984.

Vale lembrar que no Diário de Bordo devem estar registradas as informações pertinentes quanto à jornada dos tripulantes, seguindo o disposto no artigo 172 do CBA e a Instrução de Aviação Civil – IAC 3151, legislação em vigor à época dos fatos sobre preenchimento do Diário de Bordo. Ainda, a Papeleta Individual de Horário de Serviço Externo é um documento previsto pela Portaria Interministerial nº 3.016/1988 com a finalidade de registrar a jornada de trabalho do tripulante contratado.

Ressalta-se que são as informações registradas nas páginas do Diário de Bordo da aeronave e nas Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo do tripulante que servem para análise das irregularidades, até porque são esses os documentos previstos em legislação e reconhecidos pela ANAC para aferição e acompanhamento, em diversos casos, do cumprimento da Lei.

A simples afirmação de um fato, ou negação dele, desprovida de qualquer documentação ou outro tipo de registro que o comprove ou, minimamente, o sustente, não tem o condão de descontinuar o que foi apurado pela fiscalização.

Assim, no presente caso, entende-se não ser cabível aceitar as alegações do Interessado para impugnação do auto de infração, uma vez que não foram acostados aos autos qualquer documento comprobatório passível a afastar a irregularidade datada de 18/07/2013 imputada ao Interessado.

Ademais, a Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784/99

Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.

Dessa maneira, quanto à infração datada de 18/07/2013, diante dos documentos acostados aos autos (Papeleta Individual de Horário de Serviço Externo de julho de 2013) e ausência de qualquer evidência capaz de afastar a conduta irregular imputada, confirma-se que a Autuada determinou um sobreaviso entre as 06h00min e 19h46min, perfazendo um total de 13h46min ao tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA, sendo, portanto, maior que o máximo permitido pela legislação.

Ao fazer referência ao mérito, em recurso e na manifestação posterior, o Recorrente alega que “não pode desenvolver sua ampla defesa, tendo em vista não saber se o autuante tem competência legal, dentro de sua formação, para praticar tal procedimento e não há indicação da autoridade a qual deva ser dirigido a defesa” e que “a empresa não teve seus direitos respeitados e não pode desenvolver uma ampla defesa e o contraditório, via recurso, tendo em vista todos os vícios apresentados”.

Contudo, conforme já exposto nesta proposta, entende-se que o presente processo não apresenta qualquer vício de competência ou de legalidade que importe na anulação do auto de infração, cancelamento de multa e arquivamento dos autos.

Importante observar que o Interessado teve oportunidade de se manifestar nos autos, garantindo, portanto, seu direito ao contraditório e ampla defesa. Verifica-se que as alegações do Interessado não têm o condão de afastar os atos infracionais praticados, tendo em vista que o Recorrente não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

Diante das evidências e dos documentos probatórios apresentados aos autos (Relatório de Fiscalização, Papeletas Individuais de Horário de Serviço Externo e páginas do Diário de Bordo consultadas), verifica-se que, de fato, a GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA descumpriu a legislação vigente, quando constatado que a empresa permitiu que o tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA, CANAC 705301, permanecesse em sobreaviso por tempo maior que 12 (doze) horas em 18/07/2013, conforme a irregularidade de número 11 apontada na tabela em Anexo AI nº 004770/2016, restando, portanto, configurado o ato infracional pelo descumprimento da art. 25 caput da Lei nº 7.183/84.

Cabe mencionar que as alegações de aplicação das circunstâncias atenuantes com base nos incisos do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018 (anteriormente art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008) serão abordadas em dosimetria da pena nesta proposta.

Isto posto, diante a comprovação do ato infracional pelo descumprimento da legislação vigente à época dos fatos, restou configurada a irregularidade apontada no AI nº 004770/2016, de 05/09/2016, ficando o Interessado sujeito a aplicação de sanção administrativa.

4. **DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

Pelo exposto, houve, de fato, violação à legislação, com a prática da infração fundamentada na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA c/c art. 25 caput da Lei nº 7.183/84, restando analisar a adequação do valor da multa aplicada como sanção administrativa.

Com relação à dosimetria da sanção, cabe observar que o Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração.

Cumprir mencionar que, em 04/12/2018, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Essa Resolução atualizou as providências administrativas sob competência da ANAC e revogou a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa nº 08/2008.

Assim, a Resolução ANAC nº 472/2008 apresenta, em suas Seções VIII e IX, respectivamente, sobre as sanções aplicáveis e sua graduação. Conforme o disposto no art. 34 da Resolução ANAC nº 472/2018, a sanção de multa será expressa em moeda corrente e calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo a esta Resolução, salvo existência de previsão em legislação específica.

Quanto à graduação da sanção, a referida Resolução, em seu art. 36, indica que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o §3º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018, quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa à Resolução.

Conforme entendimento sobre a dosimetria da sanção desta ASJIN e da Procuradoria junto à ANAC, a aplicação das sanções deve se dar de acordo com os valores da norma em vigência na data do cometimento do ato infracional, no entanto, os critérios de dosimetria a serem observados são os dispostos na Resolução ANAC nº 472/2018 atualmente em vigor.

No presente caso, deve ser aplicado o valor disposto para alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA no Anexo II, pessoa jurídica, da Resolução ANAC nº 25/2008 (norma em vigor à época dos fatos): R\$ 4.000 (grau mínimo), R\$ 7.000 (grau médio) ou R\$ 10.000 (grau máximo).

4.1. *Das Circunstâncias Atenuantes*

Quanto à circunstância atenuante prevista no art. 36, §1º, inciso I da Resolução ANAC nº 472/2018 (“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, ou seja, o Autuado deve manifestar expressamente que reconhece o cometimento da conduta infracional.

Segundo entendimento desta ASJIN, a apresentação de argumentos contraditórios ao reconhecimento da prática da infração, em qualquer fase do processo, como, por exemplo, excludente de responsabilidade pelo cometimento do ato infracional, ausência de razão para manutenção da penalidade aplicada, pedido de afastamento de penalidade, cancelamento da multa ou anulação do auto de infração, impossibilita a concessão da atenuante em questão.

Cumprir mencionar a Súmula Administrativa aprovada pela Diretoria desta Agência, conforme Decisão nº 73, de 24 de maio de 2019, e publicada no Diário Oficial da União em 30 de maio de 2019, Seção 1, p. 52, conforme redação que segue:

SÚMULA ADMINISTRATIVA ANAC Nº 001/2019

ENUNCIADO: A apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao “reconhecimento da prática da infração” é incompatível com a aplicação da atenuante prevista no art. 22, § 1º, inciso I, da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e no art. 36, § 1º, inciso I, da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração ou de questões preliminares processuais.

Cabe ressaltar que as alegações trazidas pelo Interessado, em defesa e recurso, são incompatíveis com o “reconhecimento da prática da infração”.

Dessa forma, entende-se que não consta nos autos qualquer evidência que justifique a aplicação da circunstância atenuante de “reconhecimento da prática da infração”, devendo, portanto, ser afastada a sua incidência.

Em defesa e recurso, o Interessado requer aplicação das circunstâncias atenuantes presentes no art. 22, §1º, da Resolução ANAC nº 25/2008, afirmando que deve ser levada em consideração “a inexistência de auto de infração em período de um ano anterior ao presente”. Acrescenta que a empresa “realizou treinamento com os comandantes de forma a regularizar o suposto fato contido no auto” e declara que “após tal reunião foi implementado novos documentos, justamente para que não houvesse qualquer outra interpretação que pudesse gerar o presente auto.”

Contudo, quanto à aplicação de atenuante “a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão”, com fundamento no art. 36, §1º, inciso II da Resolução ANAC nº 472/2018 (anteriormente prevista no art. 22, §1º, inciso II da Resolução ANAC nº 25/2008, há o entendimento desta ASJIN que o cumprimento das obrigações previstas em legislação, por si só, mesmo que em momento posterior, não pode ser considerado como uma circunstância atenuante.

Também é requisito para concessão da referida atenuante que as providências tenham sido tomadas antes de proferida a decisão de primeira instância administrativa. Ainda, a aplicação da referida atenuante se faz somente quando há nos autos comprovação de que a adoção tomada pelo Interessado foi voluntária e eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração.

Assim, caberia ao Interessado, por iniciativa própria, adotar providências concretas e eficazes, não provenientes do cumprimento de obrigação normativa, comprovando-as de forma documental nos autos do processo.

Dessa maneira, diante dos documentos acostados aos autos, não é possível aplicar a circunstância atenuante disposta no inciso II do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 36, §1º, inciso III, da Resolução ANAC nº 472/2018 (“a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento”), é necessária pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC) para identificar existência de aplicação de penalidade ao ente regulado no período de um ano encerrado em 18/07/2013 – onde se apresenta a data da infração ora analisada.

Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC), conforme documento SEI nº 4346576, verifica-se que não existe penalidade aplicada em definitivo ao interessado no último ano contado da data do ato infracional (18/07/2013).

Portanto, verifica-se a possibilidade de aplicação somente da circunstância atenuante com base no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

4.2. *Das Circunstâncias Agravantes*

No caso em tela, diante dos documentos acostados aos autos, entendo não ser possível aplicar quaisquer das circunstâncias agravantes dispostas nos incisos do §2º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

4.3. *Da Sanção a Ser Aplicada em Definitivo*

Assim, nos casos em que há mais atenuantes que agravantes, deve ser aplicado o valor mínimo da tabela em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008 (norma vigente à época dos fatos).

Dessa forma, considerando nos autos as circunstâncias agravantes e atenuantes expostas acima e a confirmação da infração em 18/07/2013 no processo administrativo, entendo que cabe a manutenção da multa em seu grau mínimo, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

5. CONCLUSÃO

Pelo exposto, sugiro NEGAR PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO-SE a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

É a Proposta de Decisão. Submete-se ao crivo do decisor.

Rio de Janeiro, 31 de maio de 2020.

RENATA DE ALBUQUERQUE DE AZEVEDO

Especialista em Regulação de Aviação Civil

SIAPE 1766164



Documento assinado eletronicamente por **Renata de Albuquerque de Azevedo, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 31/05/2020, às 19:41, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4346577** e o código CRC **DDD38FC2**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 402/2020

PROCESSO Nº 00068.500331/2016-36
INTERESSADO: GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA

Brasília, 31 de maio de 2020.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto por GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA, CNPJ 95.764.668/0001-11, contra Decisão de 1ª Instância da Superintendência de Padrões Operacionais – SPO, proferida em 05/12/2017, que aplicou multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), pelo cometimento da infração identificada no Auto de Infração nº 004770/2016, ao determinar que o tripulante Sr. CRISTIANO LEMOS SARDA, CANAC 705301, permanecesse de sobreaviso em período superior a 12 (doze) horas em 18/07/2013. A infração foi capitulada na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA c/c art. 25 caput da Lei nº 7.183/84.

Considerando que o Recorrente não apresentou nas razões recursais qualquer argumento ou prova capaz de desconstituir a infração imposta na decisão recorrida, por celeridade processual e, com fundamento no artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784/1999, ratifico os argumentos trazidos na proposta de decisão [Parecer nº 416/2020/JULG ASJIN/ASJIN – SEI nº 4346577], ressaltando que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN ANAC nº 08, de 2008, também estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

Desta forma, importa esclarecer que as alterações normativas citadas não influenciaram o teor da presente Decisão que apenas passa a ter fundamento em novo normativo no que tange às questões procedimentais.

Dito isto, 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 fundamento no art. 42 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016 e atribuições dispostas no artigo 7º da Portaria nº 1.244/ASJIN, DECIDO:

- por conhecer, NEGAR PROVIMENTO ao recurso interposto por GOLDEN AIR - AEROTAXI LIMITADA, CNPJ 95.764.668/0001-11, ao entendimento de que restou configurada a prática da infração em 18/07/2013, irregularidade de nº 11 apresentada na tabela em anexo ao AI nº 004770/2016, capitulada na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA c/c art. 25 caput da Lei nº 7.183/84, e por MANTER a penalidade de multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com reconhecimento da aplicabilidade de atenuante e inexistência de agravantes, referente ao Processo Administrativo Sancionador nº 00068.500331/2016-36 e ao Crédito de Multa nº 662.293/17-3.

Encaminhe-se à Secretaria da ASJIN para as providências de praxe.

Publique-se.

Notifique-se.

Cássio Castro Dias da Silva
SIAPE 1467237
Presidente Turma Recursal – RJ



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 01/06/2020, às 16:13, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4346578** e o código



CRC 9DCDCE82.

Referência: Processo nº 00068.500331/2016-36

SEI nº 4346578