

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de infração	Local	Datas das Infrações	Lavratura do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multas aplicadas em Primeira Instância	Recurso	Decisão de Segunda Instância (DC2)	Pedido de Revisão
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	02/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	19/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	21/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	23/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	23/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	27/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	28/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	30/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	30/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	30/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	31/12/2011	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
			Brasília			Tempestiva,						

00058.007386/2015-18	657612165	000106/2015	Brasília - DF	12/08/2014	23/01/2015	Tempestiva, apresentada em 05/02/2015	10/07/2015	07/12/2016	R\$ 7.000,00	16/12/2016	18/10/2018	07/02/2019
									Foram penalizadas 224 (duzentas e vinte e quatro) infrações com 93 (noventa e três) multas individuais no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e com 131 (cento e trinta e uma) multas individuais no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) cujo somatório perfaz o valor de: R\$ 1.289.000,00 (um milhão duzentos e oitenta e nove mil reais)			

Enquadramento: Art. 22 das Instruções Reguladoras para Autorização e Funcionamento de Empresas de Táxi Aéreo e de Serviço Aéreo Especializado aprovadas pela Portaria nº 190/GC 5 de 20/03/2001 c/c art. 302 inciso, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19/12/1986.

Infração: Deixar de discriminar, nas notas fiscais emitidas, o tipo de serviço realizado e as marcas de nacionalidade e matrícula (prefixo) da aeronave empregada.

Relator(a): Rodrigo Camargo Cassimiro – SIAPE 1624880 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 845, de 13/03/2017)

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de pedido de REVISÃO, apresentado pela interessada, em desfavor da decisão (SEI 2128165) proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que dispõe os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O Auto de Infração (AI), de numeração em epígrafe, deu início ao presente feito, descrevendo a infração como a seguir: "A empresa emitiu Notas Fiscais de prestação de serviço aéreo público no período de 24/11/2011 a 10/12/2014 copias em anexo sem registrar as marcas de nacionalidade e matrícula das aeronaves que realizaram tais serviços".

2. HISTÓRICO

2.1. Respaldo pelo art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 (**Lei dos Processos Administrativos - LPA**), aproveita-se como parte integrante desta análise os relatos constantes da decisão de primeira instância e da decisão monocrática de segunda instância constantes dos autos.

2.2. As referidas notas fiscais encontram-se nos autos e foram anexadas à cópia do AI enviada à Interessada.

2.3. **Da sanção aplicada** - A autoridade competente de segunda instância - nos termos da Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e da Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art. 17-B, inciso I, da Resolução ANAC nº 25/2008, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução n 381/2016 - decidiu, considerados todos os elementos presentes nos autos, por conhecer do recurso e negar-lhe o provimento, mantendo todos os efeitos da decisão de primeira instância administrativa em desfavor de Agrifor Aviação Agrícola Formehl LTDA.

1. A Interessada foi regularmente notificada da decisão em 30/01/2019 (SEI 2686004), sendo esta devidamente publicada, em inteiro teor, no sítio da ANAC (https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/junta-recursal/decisoes-monocraticas/2018/outubro/00058-007386-2015-18/@@display-file/dlb_arquivo/SEI_00058.007386_2015_18.pdf), resguardando-se a publicidade que lhe é devida.

2. Inconformada, apresentou, nos termos do DOC SEI 2686885, pedido de revisão administrativa.

3. 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.

4. **É o relato.**

3. PRELIMINARES

3.1. **Da regularidade processual** - Primeiramente, ressalte-se não caber efeito suspensivo no presente caso, uma vez que o art. 61 da Lei de Processo Administrativo, que o prevê, fala explicitamente apenas em recurso, e aqui trata-se de pedido de revisão. Ademais, mesmo que se admitisse a incidência do referido artigo 61, por analogia, não se encontrariam preenchidos os requisitos para concessão do efeito suspensivo, previstos no parágrafo único do mesmo art. 61. Destaque-se, que a própria lei estabelece o efeito suspensivo como exceção, e não regra. Desse modo, posto que infundado o pedido, não se

aplica efeito suspensivo requerido pela Interessada.

3.2. Considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

3.3. Julgo o processo apto para receber a análise e decisão de admissibilidade por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

4. FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. Em conformidade com o artigo 30, inciso III, alínea "a", da Resolução nº. 381/2016, cabe à ASJIN fazer o juízo de admissibilidade dos "pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas por essa unidade" (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019).

4.2. O juízo de admissibilidade pode ser entendido como fase procedimental do feito, sem emissão de juízo de valor - ou julgamento - o que, por sua vez, se alinha com a leitura do art. 42, inciso II, da Resolução ANAC nº 472/2018, que serve de substrato para processamento em regime monocrático:

RESOLUÇÃO Nº 472/2018.

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;

(sem grifo no original)

4.3. Isso porque para a sua admissão, ou não, basta o crivo objetivo dos requisitos insculpidos no artigo 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.

4.4. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho^[1], 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/oiPatriarca/v5/arquivos/trabalhos/ARTIGO05VINICIUS02.pdf>].

4.5. 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.

4.6. 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.]

4.7. Ante essa natureza jurídica, entende-se que deve ser afastada a possibilidade de incidência do parágrafo único do artigo 61 da Lei nº 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo (LPA) para concessão do efeito suspensivo, especialmente ante a ausência de demonstração no pleito do interessado, ou pelo contexto processual, de "*justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução*".

4.8. Isto 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.

4.9. Destrinchando-se as alegações apresentadas, vê-se que **o questionamento feito acerca da incompetência do autuante** baseia-se na interpretação errônea dos dispositivos apontados no pedido de revisão. Note-se que, após citar o art. 38, II, do anexo I, da Resolução nº. 110 de 15 de setembro de 2009 da ANAC, o art. 99, III, do anexo I e o art. 100, III, todos com redação dada pela Resolução nº. 114 de 29/09/2009, a Interessada conclui: "*que somente a Diretoria, Superintendências e Gerências-Gerais, em competência legal para aplicar penalidades resultantes do descumprimento da legislação aeronáutica*". Ocorre que o auto de infração é apenas o ato que dá início ao processo administrativo sancionador - conforme o *caput* do art. 291, do CBAer e o *caput* do art. 4º, da Resolução ANAC n. 25/2008, este vigente à época - ao cabo do qual tomam-se as medidas pertinentes, incluída aí a aplicação de penalidades. Assim, a competência para lavrar o AI não se confunde com a para decidir no processo administrativo sancionador. Dessa forma, ante a inconsistência entre o que a Interessada queria provar, os argumentos que lhe serviram de substrato e a própria conclusão a que chegou, tal questionamento mostra-se totalmente inepto.

4.10. Inobstante o acima esposado, a Interessada ainda afirma, quanto ao questionamento ora em análise:

"No presente caso não é possível determinar se quem aplicou o auto de infração tinha as condições de legalidade e legitimidade para atuar, tendo em vista que o auto de infração não atendia ao previsto no art. Art. 8º da Resolução ANAC n.º 25 de 25 de abril de 2008, em vigor na data da aplicação do referido auto de infração e que determinava que o auto de infração deveria 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".

4.11. Destarte, há incoerência entre as premissas apresentadas e a conclusão a que se pretendia chegar, uma vez que o suposto desatendimento do AI ao normativo apontado - descumprimento do requisito de conter a disposição legal ou normativa infringida - não tem qualquer relação com a competência para a prática do ato (de lavratura de auto de infração). Mais uma vez, desse modo, o questionamento apresentado mostra-se totalmente inepto.

4.12. Nessa esteira, veja-se que a Interessada foi incapaz de demonstrar a incompetência do

responsável pela atuação, confundindo-se em suas interpretações e argumentações. Importante destacar o indigitado art. 38, II, do anexo I, da Resolução n.º 110 de 15 de setembro de 2009 da ANAC, com redação dada pela Resolução n.º 114 de 29/09/2009, que confere às Superintendências - ao órgão, portanto, não a um cargo específico - a competência para atuar. Logo, não há que se falar em delegação de competência específica (não há, necessariamente, transferência de competência - que é a delegação de fato - mas repartição de atribuições) - de autoridade superior para inferior - já que a lavratura de AI não se trata de um ato vinculado a um cargo específico, mas aos órgãos estipulados no regimento interno da agência.

4.13. Ainda no mesmo tópico, a **Interessada afirma haver vício insanável no AI**, por ser a tipificação da infração, amparada no art. 302, III, "u" do CBAer, absolutamente nula, pois não teria sido informada acerca das normas descumpridas. Também esta alegação é insustentável, pois, como demonstrar-se-á abaixo, o AI fez menção a todas as normas transgredidas:

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL		
AUTO DE INFRAÇÃO Nº 000106/2015		
NOME AGRIFOR AVIAÇÃO AGRÍCOLA.FORMEHL LTDA EPP		
ENDEREÇO ROD BR 163 KM 749 S/N		
CIDADE SORRISO	BAIRRO ZONA RURAL	UF CEP MT 78890000
CPF/CNPJ 26.807.057/0001.90	CODIGO ANAC PILOTO	MARCAS DA AERONAVE
OCORRÊNCIA		
DATA	HORA	LOCAL
23/01/2015	18 45	BRASÍLIA
CODIGO DA EMENTA 05 0000190-0049		
DESCRIÇÃO DA EMENTA Deixar de discriminar nas notas fiscais emitidas, o tipo de serviço realizado e as marcas de nacionalidade e matrícula (prefixo) da aeronave empregada		
DESCRIÇÃO DA INFRAÇÃO A empresa emitiu Notas Fiscais de prestação de serviço aéreo público no período de 24/11/2011 a 10/12/2014, cópias em anexo sem registrar as marcas de nacionalidade e matrícula das aeronaves que realizaram tais serviços		
PROTOCOLO ANAC 00058-007386/2015-11		
CAPITULAÇÃO Art 22 das Instruções Reguladoras para Autorização e Funcionamento de Empresas de Taxi Aéreo e de Serviço Aéreo Especializado aprovadas pela Portaria n. 190/GC 5 de 20/03/2001 c/c art 302 inciso III alínea u da Lei n 7.565 de 19/12/1986		

4.14. Observa-se que o campo capitulação do referido AI traz, claramente, o dispositivo complementar infringido: *Art. 22 das Instruções Reguladoras para Autorização e Funcionamento de Empresas de Taxi Aéreo e de Serviço Aéreo Especializado, aprovadas pela Portaria n. 190/GC 5 de 20/03/2001*. Este dispositivo estabelece:

Portaria n.º 190/GC 5 de 20 de março de 2001

(...)

CAPÍTULO III

FUNCIONAMENTO

SEÇÃO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

(...)

Art. 22 A administração das empresas que exploram os serviços de taxi aéreo e os serviços aéreos especializados deverá discriminar nas notas fiscais emitidas o tipo de serviço realizado e o prefixo da aeronave empregada.

(...)

4.15. Compare-se o dispositivo normativo acima com o fato descrito no mesmo AI:

A empresa emitiu Notas Fiscais de prestação de serviço aéreo público no período de 24/11/2011 a 10/12/2014, cópias em anexo, sem registrar as marcas de nacionalidade e matrícula das aeronaves que realizaram tais serviços.

4.16. Tem-se, portanto, a perfeita tipificação, já que o fato narrado subsume-se precisamente à norma apontada.

4.17. Além disso, vê-se que a alegação quanto ao momento de discriminação das marcas da aeronave utilizada no serviço para o qual se emitiu a nota fiscal é completamente despropositada, **vez que a norma é clara sobre a discriminação na nota emitida**. Donde manifesta-se inquestionável a obrigação imposta de se descrever a matrícula da aeronave utilizada na prestação de serviço alvo da nota fiscal quando da emissão desta, como resultado do serviço aéreo prestado.

4.18. Acrescente-se que o AI fora lavrado em **23/01/2015 para infrações ocorridas no período de 24/11/2011 a 10/12/2014**. Desse modo, já havia passado bastante tempo, sendo incabível, também por isso, esta alegação.

4.19. **Quanto às alegações sobre delegação de competência**, mais uma vez exsurge o equívoco na interpretação da lei. O indigitado art. 11 da Lei n. 9784/99 prevê o exercício da competência pelos órgãos a que foi atribuída como própria, facultando sua delegação, nos casos legais: "A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos".

4.20. No presente caso não se verificam quaisquer violações ao prescrito nesse dispositivo. A competência foi exercida por quem de direito, por meio da lavratura do AI, de maneira que não há que se falar em sua renúncia. Esta consiste na recusa, por parte do detentor da competência, em atender às atribuições legalmente a ele prescritas - seja um órgão ou autoridade da administração pública.

4.21. Como visto, a competência para atuar pertence, nos moldes da divisão de competências da agência feita por meio do Regimento Interno, às superintendências. Importante destacar isso, pois a competência originária fora dada à ANAC pela Lei n. 11.182 (Arts. 2º e 5º), que a instituiu, a mesma que determinou a posterior edição de regulamento interno com a devida estruturação organizacional (Art. 7º).

4.22. Dessa forma, fixaram-se as competências pertencentes ao ente - ANAC - entre seus órgãos. Tal trata-se, simplesmente, da necessária divisão de tarefas, especialização do trabalho e da devida organização do ente, como bem ensina José Dos Santos Carvalho Filho:

"O instituto da competência funda-se na necessidade de divisão do trabalho, ou seja, na necessidade de distribuir a intensa quantidade de tarefas decorrentes de cada uma das funções básicas (legislativa, administrativa ou jurisdicional) entre os vários agentes do Estado";

(...)

"a competência primária do órgão provém da lei, e a competência dos segmentos internos dele, de natureza secundária, pode receber definição através dos atos de organização."
(CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011, p. 490/491 e p. 494.)

4.23. Em estrita obediência a isso, o Regimento Interno fixou a competência para atuar às superintendências, que atuam por intermédio de seus agentes, no caso o INSPAC MARCUS VINICIUS CORRÊA LEITE, conforme BPS V.9 No 15 – 11 de abril de 2014, que lavrou o AI instaurador deste processo.

4.24. Essa atuação das superintendências, por meio de seus agentes, foi delimitada, quanto à lavratura de autos de infração, aos agentes da Autoridade de Aviação Civil - ANAC - no exercício da fiscalização, *ex vi* Art. 5º, da Instrução Normativa ANAC n. 008/2008: "A lavratura do auto de infração é atribuição exclusiva dos agentes da Autoridade de Aviação Civil no **exercício das atividades de fiscalização**".

4.25. As atividades de fiscalização, por seu turno, foram, na esteira da repartição de tarefas, designadas às autoridades devidamente credenciadas como Inspectores de Aviação Civil (INSPAC). Estes, como previsto na norma vigente à época, compunham-se não apenas de servidores de carreira da área finalística - Especialistas e Técnicos em Regulação de Aviação Civil - mas também por quaisquer pessoas credenciadas como prescrito no CBA. Destacam-se ambos os dispositivos ora citados:

a) IN ANAC n. 006/2008

Art. 1º As atividades de fiscalização da aviação civil são realizadas pelo Especialista e pelo Técnico em Regulação de Aviação Civil dentro de suas respectivas áreas de atuação.

Parágrafo único. Enquanto não houver quantitativo suficiente de Especialistas e Técnicos em Regulação de Aviação Civil no quadro efetivo de servidores da ANAC, as atividades de fiscalização podem ser realizadas por pessoas credenciadas nos termos do art. 197 da Lei nº 7.565, de 1986, mediante a realização de teste de capacitação.

b) CBA

Art. 197 (*caput*). A fiscalização será exercida pelo pessoal que a autoridade aeronáutica credenciar.

4.26. Assim, conforme outrora destacado, o agente lavrador do AI em tela possuía credencial de INSPAC, evidenciando-se, desse modo, a insubsistência da alegação da Interessada, posto que o ato fora produzido por agente plenamente competente.

4.27. **Quanto ao argumento de cerceamento de defesa, por falta de motivação da Decisão de Primeira Instância, tampouco prospera.** Isso porque não só teve acesso a todas as informações necessárias para o exercício desembaraçado da ampla defesa e do contraditório, podendo acessar os autos do processo a qualquer momento, como foi devidamente notificada de todos os atos, a começar pelo Auto de Infração.

4.28. O Auto de Infração, como já apontado, é o ato que dá início ao processo administrativo sancionador, conforme prescreve a Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, que dispõe o sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer):

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

4.29. Por sua vez, a Resolução ANAC nº 25 de Abril de 2008, complementava: "Art. 4º O processo administrativo terá início com a lavratura do Auto de Infração – AI."

4.30. Como principal documento de um processo administrativo, o auto de infração traz embutido em si dois dispositivos primordiais para sua validade, que são a descrição do fato e seu enquadramento legal. Eles são os elementos necessários para que se informe, precisamente, o tipo infracional, permitindo, dessa forma, o exercício da ampla defesa e do contraditório.

4.31. No presente caso, os fatos estão correta e precisamente descritos, com todos os elementos necessários para a perfeita tipificação da infração. Ainda, a norma transgredida também se encontra claramente indicada, não havendo que se falar em embaraços ao exercício da ampla defesa e do contraditório. Desse modo encontra-se perfeitamente configurada a motivação do ato, uma vez que como afirma Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 152.): "*denomina-se motivação a exposição ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato*".

4.32. Ademais, note-se que não apenas a interessada teve ciência do auto de infração, contendo toda a informação necessária para que se defendesse, como compareceu ao processo apresentando defesa prévia, tendo plena liberdade de contraditar tudo que se lhe estava imputando.

4.33. Ressalte-se que assim o fez e teve sua defesa apreciada pela primeira instância. Esta, em sua decisão, rebateu ponto à ponto todos os argumentos da interessada. Mais do que isso, demonstrou, inequivocamente, a ocorrência da infração, indicando, precisamente, os fatos e os fundamentos jurídicos motivadores da aplicação da sanção.

4.34. Não há, portanto, que se falar em cerceamento de defesa ou ausência de motivação dos atos do presente processo.

4.35. Note-se que, **quanto à notificação de decisão limitar-se somente a informar sobre a aplicação de penalidade de multa**, não se deu nada mais do que a simples observância ao prescrito no art. 22, da Instrução Normativa ANAC nº 008/2008:

"No caso da aplicação das penalidades de multa, suspensão, interdição ou apreensão a Decisão e a Notificação da Decisão (ND) devem conter o valor da pena pecuniária e/ou prazo de vigência da medida restritiva de direitos, conforme o caso, levando em conta as atenuantes e agravantes previstas nesta Instrução Normativa." (g.n.)

4.36. Destaque-se que a Lei nº 9.874/99 tem aplicação subsidiária no presente caso:

"Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei".

4.37. O regimento interno da ANAC repercutiu tal disposição ao prescrever:

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

1 - 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 n.º 9.784, de 1999**, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria;

4.38. A citada INº 008/2008, por seu turno, também estabeleceu:

Art. 64. Aplicam-se **subsidiariamente** ao processo administrativo de que trata a presente Instrução às disposições da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

4.39. Cumpre apontar o lecionado por José dos Santos Carvalho Filho sobre isso:

"Vale a pena destacar, ainda, **que as normas da Lei no 9.784/1999 têm caráter genérico e subsidiário, ou seja, aplicam-se apenas nos casos em que não haja lei específica regulando o respectivo processo administrativo** ou, quando haja, é aplicável para complementar as regras especiais. A lei específica, por conseguinte, continuará sendo *lex specialis* e prevalecerá sobre a lei geral." (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33.ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2019, p. 1371.)

4.40. Desse modo, cumpriram-se, de forma precisa, os procedimentos legais necessários para o ato de notificação de decisão.

4.41. Ressalte-se, novamente, que a interessada teve acesso anteriormente ao auto de infração, contendo todos os dados necessários para o exercício pleno da ampla defesa e do contraditório. Ademais, também foi devidamente notificada da decisão de primeira instância – que, correta e devidamente motivada, determinou a aplicação de sanção - e, desde a notificação do auto de infração, teve a sua disposição os autos do processo, inclusive, para tirar cópias. Assim sendo, não prosperam as alegações de não haver motivação e de não saber o que está lhe sendo imputado. Logo, não se deu obstrução alguma ao pleno exercício de sua defesa.

4.42. **Acerca da alegação de incompetência dos decisores**, tanto de primeira quanto de segunda instância, além de totalmente descabida, beira à temeridade.

4.43. Primeiramente, aponta-se o erro da Interessada ao referir-se ao servidor Bruno Nardelli Maranhão como o responsável pela DC1, porquanto, em verdade, fora o Gerente Técnico de Análise de Autos de Infração, Hildebrando Oliveira, o seu prolator. Este encontrava-se devidamente investido da competência, decorrente do cargo ao qual havia sido nomeado previamente, para decidir.

4.44. Neste momento, faz-se necessário retornar ao tema de divisão de tarefas e transferência de competência (delegação). Como visto, a divisão de tarefas (atribuições) - necessária, pois o ente e o órgão atuam, obviamente, por meio de seus agentes - tem a ver com a organização do ente ou do órgão. Já a delegação de competência, importa, em regra, a sua transferência hierárquica entre órgãos ou titulares. Desse modo, a simples repartição de atribuições (competência) do órgão entre os agentes, que atuam nele e por ele, não constitui a transferência da competência, não havendo que se falar em delegação neste caso. O *caput* do art. 12 da LPA (Lei n. 9784/99) explicita esse conceito - da delegação importar transferência de competência vertical, do hierarquicamente superior ao inferior - ao estabelecer-lhe uma exceção:

Art. 12. **Um órgão administrativo e seu titular poderão**, se não houver impedimento legal, **delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.**

4.45. Cita-se o lecionado por José dos Santos Carvalho Filho sobre o tema, que deixa claro, não somente a relação entre a delegação de competência e a hierarquia, como o fato de sua possibilidade ser a regra e não a exceção:

A Lei nº 9.784/99 determina, no artigo 11, que "a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos".

Embora o dispositivo dê a impressão de que a delegação somente é possível quando a lei permita, **na realidade, o poder de delegar é inerente à organização hierárquica que caracteriza a Administração Pública**, conforme visto no item 3.4.3. **A regra é a possibilidade de delegação; a exceção é a impossibilidade**, que só ocorre quando se trate de competência outorgada com exclusividade a determinado órgão. Essa ideia está presente no artigo 12 da mesma lei, segundo o qual "um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte de sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial". Pelo parágrafo único, o dispositivo é aplicável também à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019 p. 470.)

4.46. Dessa regra hierárquica decorre que o delegatário subordinado não pode recusar a delegação e, também, o conceito de avocação de competência - pois o titular da competência, como hierarquicamente superior ao delegatário, pode avocá-la, uma vez que não a perde.

4.47. Nesse sentido, cita-se o que leciona Alexandre Santos de Aragão:

A delegação é a transferência de atribuições para agente subordinado.

(...)

A delegação é em princípio inerente à hierarquia. (...) Como emana do poder hierárquico, a assunção do exercício das competências delegadas não pode ser recusada pelo subordinado delegatário. A delegação pode ser revista a qualquer tempo, e a autoridade não perde a competência de, ela própria, também exercer a competência delegada, que não é suspensa pela delegação. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 104.)

4.48. Cita-se ainda, o que ensina Odete Medauar sobre o mesmo tema:

Mediante a delegação de competência um órgão ou autoridade, titular de determinados poderes e atribuições, transfere a outro órgão (**em geral de nível hierárquico inferior**) parcela de tais poderes ou atribuições.

(...)

A delegação ocorre, de regra, partindo-se de escalões superiores a escalões inferiores da estrutura hierarquizada, daí estar associada a esse tipo de estrutura. (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 387-388.)

4.49. No caso da competência para decidir em Primeira Instância, as normas organizacionais e processuais da ANAC previam, à época, expressamente, a possibilidade de delegação, *in verbis*:

RESOLUÇÃO N. 111, DE 15 DE SETEMBRO DE 2009

Art. 1º As decisões de primeira instância administrativa relativas aos processos de apuração e aplicação de penalidades no âmbito da ANAC serão, observadas as atribuições dispostas no Regimento Interno, emanadas pelos Superintendentes, de acordo com a respectiva área de competência.

Parágrafo único. **A competência atribuída aos Superintendentes nos termos deste artigo poderá ser objeto de delegação.**

4.50. Nota-se, nitidamente, tratar-se da hipótese hierárquica, regra prevista na Lei de Processo

Administrativo e pela doutrina. Assim, a competência atribuída a uma autoridade, Superintendente, na situação sob análise, pode ser delegada para autoridades que lhe sejam subordinadas. E isso se dá, precisamente, no caso em tela. Pois o servidor Hildebrando Oliveira, encontrava-se investido da competência para decidir, em Primeira Instância, sobre os processos administrativos sancionadores da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS, por meio da Portaria n. 3249 de 11/12/2013 e da Portaria n. 2314 de 30/10/2012.

4.51. Essa competência decisória deriva da nomeação do referido servidor, do quadro efetivo da agência, ao respectivo cargo de livre nomeação. Quanto a estes cargos, importante ressaltar que a Constituição Federal não impõe quaisquer restrições acerca do cargo ocupado antes da nomeação, se nível superior ou médio, por quem será neles investido - são cargos de livre nomeação, o próprio nome já explicita sua natureza - como se vê a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - **a investidura em cargo ou emprego público** depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

V - **as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

4.52. Claro está que a alegação apresentada se mostra totalmente insólita. Mais ainda, porque no mesmo sentido, tem-se a Lei de Criação da ANAC (n. 11.182/2005), *in verbis*:

Art. 25. **Os Cargos Comissionados Técnicos são de ocupação privativa de servidores e empregados do Quadro de Pessoal Efetivo, do Quadro de Pessoal Específico e de requisitados de outros órgãos e entidades da Administração Pública.**

4.53. Ante a isso, indubitável é a ausência, neste caso, de qualquer vício de competência dos decisores, posto inexistir quaisquer restrições ou limitações legais a sua assunção ao cargo. Este, por ser de confiança, é caracterizado pela livre nomeação, o que implica haver pouquíssimos requisitos a serem preenchidos pelo candidato à investidura.

4.54. Quanto à nomenclatura, a legislação fala em cargos em comissão e funções de confiança, sendo, em ambos os casos, de livre nomeação e **destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**. E a regra, em se tratando de cargos comissionados e funções de confiança, é serem, realmente, de livre nomeação, sendo imposto o mínimo de condições, restrições ou vedações para investidura neles. Acerca dessa liberdade de nomeação, aponta-se o que leciona a doutrina:

a) (...) as funções de natureza permanente, **correspondentes a chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não crie o cargo respectivo; em geral, são funções de confiança, de livre provimento e exoneração**: (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 32. ed. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1237.)

b) Os cargos em comissão, ao contrário dos tipos anteriores, são de ocupação transitória. **Seus titulares são nomeados em função da relação de confiança que existe entre eles e a autoridade nomeante. Por isso é que na prática alguns os denominam de cargos de confiança**. A natureza desses cargos impede que os titulares adquiram estabilidade. Por outro lado, assim como a nomeação para ocupá-los dispensa a aprovação prévia em concurso público, a exoneração do titular é despida de qualquer formalidade especial e fica a exclusivo critério da autoridade nomeante. **Por essa razão é que são considerados de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF)**. (Carvalho Filho, José dos Santos Manual de Direito Administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019 p. 891.)

c) O cargo em comissão é aquele preenchido com o pressuposto da temporariedade. **Esse cargo, também denominado cargo de confiança, é ocupado por pessoa que desfruta da confiança daquele que nomeia ou propõe a nomeação**. (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 271.)

4.55. Cabe destacar a limitação de destinação dos cargos em comissão às atribuições de chefia, direção e assessoramento. Nessa direção colaciona-se o entendimento doutrinário a seguir:

a) É importante acentuar que cargos em comissão somente podem destinar-se a funções de chefia, direção e assessoramento, todas elas de caráter específico dentro das funções administrativas. **Resulta daí, por conseguinte, que a lei não pode criar tais cargos para substituir outros de cunho permanente e que devem ser criados como cargos efetivos, exemplificando-se com os de perito, auditor, médico, motorista e similares**. Lei com tal natureza é inconstitucional por vulnerar a destinação dos cargos em comissão, concebida pelo Constituinte (art. 37, V, CF). (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019 p. 891.)

b) Conhecidos popularmente como “cargos de confiança”, **os cargos em comissão ou comissionados estão reservados a atribuições de direção, chefia e assessoramento** (art. 37, V, da CF). **Qualquer outra atribuição de função a comissionados – e que não envolva direção, chefia ou assessoramento deve ser considerada como inconstitucional**. (MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**, 8. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 749-750.)

4.56. Saliente-se o destacado na citação acima do professor José dos Santos Carvalho Filho, pois deixa claro que os cargos de livre nomeação não se confundem com os cargos efetivos (não se confundindo em suas atribuições também), que, no caso da ANAC, seriam: Especialista em Regulação - Técnico em Regulação; Analista Administrativo - Técnico Administrativo; e o pessoal do Quadro Específico.

4.57. Aplica-se a mesma limitação para as funções de confiança, que a doutrina classifica como diversa do cargo comissionado por aquelas serem exclusivas dos servidores de servidores de carreira:

a) Não se deve confundir, porém, cargo de confiança (comissionado) com função de confiança. **As funções de confiança também se relacionam exclusivamente com atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF), mas só podem ser exercidas por servidores de carreira**. Pressupõem, portanto, que o indivíduo que irá exercer a função de confiança pertença aos quadros de pessoal da Administração. A livre nomeação para funções de confiança, portanto, depende de vinculação prévia com o serviço público. (MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**, 8. ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2018. p. 749-750)

b) De acordo com a Constituição Federal, art. 37, V, na redação dada pela Emenda Constituição nº 19/98, **as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira** nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento**. (MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 271-272)

4.58. Ante ao exposto, rui por inteiro o argumento da Interessada acerca da ausência de competência decisória em Primeira Instância (e, conseqüentemente, em Segunda Instância - tratada a seguir). Tem-se que o Regimento Interno da ANAC previa a delegação da competência decisória originária dos Superintendentes para, obviamente, em obediência à lei, o cargo em comissão ou a função de confiança, já que são destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento. E ambos, nos moldes legais, são de livre nomeação - tendo, a função de confiança, o único requisito de ser ocupada por servidor de carreira - de modo que a escolha baseia-se, tão somente, na confiança do nomeador, que, neste caso, era o próprio delegante da competência decisória, o Superintendente de Acompanhamento de Serviços Aéreos.

4.59. Dessa forma, patente está que, no caso específico, o único requisito para investidura no cargo de decisor era ser do quadro de pessoal efetivo. O que se deu no presente caso. E, uma vez investido no cargo de livre nomeação, o servidor passa a cumprir as atribuições deste cargo, que nada tem a ver com as atribuições da Lei n. 10.871/04. Observe-se que, tampouco, a citada lei prescreve, aos servidores de nível superior, os cargos de livre nomeação nem a competência decisória dentro dos entes ou órgãos públicos. Da mesma maneira, não impõe, aos servidores de nível médio, restrições à investidura em cargos de livre nomeação nem ao exercício de competência decisória no seio da administração pública.

4.60. **Semelhantermente, a Decisão de Segunda Instância encontra-se amparada pelos mesmos dispositivos da Constituição Federal e da Lei de Criação da ANAC, uma vez que o servidor, do quadro efetivo da agência** - única exigência para ocupar o cargo decisório em questão - Bruno Kruchak Barros, estava (e continua) devidamente investido da competência para decidir; Senão vejamos: (1) a Portaria 2.026, de 9 de agosto de 2016, designa-o para compor a Junta Recursal (sucédida pela ASJIN nos termos da Resolução Anac 381/2016), na qualidade de membro julgador, logo, com poder decisório recursal; (2) a Portaria n° 3.403, de 17 de novembro de 2016 designa o servidor para convocar e presidir as sessões de julgamento realizadas pela Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância; (3) por meio da Portaria n° 2.828, de 20 de outubro de 2016, houve a nomeação do servidor, como a própria Interessada relata, para o cargo de "Comissionado Técnico, CCT IV"; (4) No mesmo diário Oficial da União (mesma data), a Portaria n° 2.829 designa servidor como substituto do Cargo em Comissão de Chefe da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância, código CGE III, desta ANAC; (5) Por fim, a Portaria n° 3.059, de 30 de setembro de 2019 o nomeia para como Cargo Comissionado Técnico de Coordenador de Julgamento de Infrações em Segunda Instância - Brasília, código CCT IV, na Assessoria de Julgamentos de Autos em Segunda Instância desta Agência.

4.61. O indigitado decisor de Segunda Instância, para atuar como tal, fazia (faz) parte da Assessoria de Julgamentos de Autos de Infração em Segunda Instância - ASJIN, órgão detentor originário da competência decisora, a ele repartida, quando da distribuição de atribuições dentro da estrutura organizacional da agência, feita pela Diretoria (da agência), por intermédio do Regimento Interno. Na mesma repartição, a ASJIN fora colocada como um órgão de assistência direta e imediata da própria Diretoria da ANAC, *in verbis*:

RESOLUÇÃO Nº 381, DE 14 DE JUNHO DE 2016

TÍTULO II

DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Art. 2º A Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC tem a seguinte estrutura organizacional:

I - Diretoria;

II - Órgãos de assistência direta e imediata à Diretoria da ANAC:

(...)

k) Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

4.62. Ainda, quando da distribuição das atribuições entre os diversos órgãos da ANAC, fixou-se à ASJIN, ao órgão, portanto, julgar, em segunda instância administrativa, os recursos às penalidades interpostas por descumprimento das normas de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (e exercer outras atividades que lhe forem atribuídas pela Diretoria), conforme a seguir:

TÍTULO IV

DAS COMPETÊNCIAS

CAPÍTULO I

DOS ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA DIRETA E IMEDIATA À DIRETORIA

(...)

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 disciplinares da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, observadas as normas em vigor, bem como, subsidiariamente, a Lei n° 9.784, de 1999, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria";

(...)

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

4.63. Como a competência fora repartida à ASJIN, órgão, não há que se falar em descumprimento do Inciso II, Art. 13 da LPA (Art. 13. Não podem ser objeto de delegação: ...II - a decisão de recursos administrativos), pois não houve transferência (delegação, que implica verticalidade e hierarquia) de competência, mas, apenas sim, a sua distribuição interna, necessária para o seu devido exercício, uma vez que são os servidores que, em nome do órgão, atuam, externando sua (do órgão) competência.

4.64. Saliente-se, que esse dispositivo - proibidor da delegação da competência para decidir recursos administrativos - tem por objeto assegurar o duplo grau de jurisdição, impedindo, assim, que se burlasse tal princípio, transferindo-se a competência do julgador em segunda instância para o mesmo que julgara em primeira instância, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho:

O artigo 13 da lei exclui a delegação para:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos, já que o recurso administrativo também é decorrência de hierarquia e há de ser decidido por cada instância separadamente, sob pena de perder sentido; se a autoridade superior pudesse delegar a decisão do recurso, estaria praticamente extinguindo uma instância;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade, pois, se assim não fosse, a delegação implicaria infringência à lei que reservou a matéria à competência de determinado órgão ou autoridade. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. - 33. ed. - São Paulo: Atlas, 2019 p. 470/471.)

4.65. Dessa forma, tem-se, também, o princípio do duplo grau de jurisdição - objetivo da proibição de delegação de recursos administrativos prescrita no dispositivo acima - respeitado, já que a ASJIN, que atua por meio de seus agentes, é um órgão específico, conforme fixado no Regimento Interno, para decidir os processos em Segunda Instância, após terem sido julgados pelas respectivas Superintendências, que são órgãos dela distintos.

4.66. Destarte, **TODOS OS ATOS** produzidos pelo servidor em questão estão totalmente

amparados pela Lei e pelo Direito, **NÃO HAVENDO QUE SE FALAR EM DESVIO DE FUNÇÃO**, porquanto devidamente investido da competência para tanto ao ter sido nomeado para o **CARGO COMISSIONADO TÉCNICO - IV DA ASJIN** - cujo único requisito para livre nomeação nele, nos termos do art. 25 da Lei de Criação da ANAC e do art. 37, incisos I, II e V, da Constituição Federal, é ser servidor efetivo da Agência, o que a própria Interessada apontou ser (Técnico Administrativo, Classe B, Padrão IV) - **QUE TEM POR ATRIBUIÇÃO, também nos moldes do art. 37, incisos II e V, da Carta Magna, A DIREÇÃO, A CHEFIA E O ASSESSORAMENTO DO ÓRGÃO (ASSESSORIA DE JULGAMENTO DE AUTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA - ASJIN) RESPONSÁVEL POR**, conforme o art. 30 do Regimento Interno da ANAC (acima), "**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 n.º 9.784, de 1999, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria (inciso I) e "exercer outras atividades que lhe forem atribuídas pela Diretoria (inciso VI)".**

4.67. Portanto, ante a competência fixada (ao cargo de CCT ocupado pelo servidor Bruno Kruchak) pela Constituição Federal, Lei de Criação da ANAC e Regimento Interno deste mesmo órgão, não havendo quaisquer disposições normativas contrárias ou impeditivas à nomeação do servidor - até porque chocar-se-iam com a carta Magna, não prosperam as alegações da Interessada de vício de competência no ato decisório de Segunda Instância. Ressalte-se, que a Interessada confunde conceitos básicos de Direito Constitucional e de Direito Administrativo em suas alegações, além de apresentar interpretações totalmente equivocadas das normas e do Direito. Com suas alegações, dá a entender querer estabelecer e impor critérios e restrições, próprias, ao cargo competente para decisão em Segunda Instância no âmbito da ASJIN/ANAC, pondo-se, assim, acima da Lei Maior do país, a Constituição Federal.

4.68. Dito isso, prosseguir-se-á às demais alegações apresentadas no pedido de revisão sob exame. Deste modo, passa-se ao **argumento de que não se teriam preenchido quaisquer dos requisitos necessários para Decisão Monocrática**, e que, logo, caberia, a Decisão colegiada. Como prova, a Interessada citou o art. 2º, IV da Resolução n.º 448, de 20 de setembro de 2017, que dizia:

Art. 17-A. As decisões administrativas de segunda instância serão colegiadas ou monocráticas, conforme os requisitos estabelecidos nesta norma.

Art. 17-B. CABE DECISÃO MONOCRÁTICA NA INCIDÊNCIA DE AO MENOS UM DOS SEGUINTE CASOS ,de forma independente:

I - se a decisão recorrida resultou exclusivamente em aplicação de multa em VALOR 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; e

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

V - forem alegadas as seguintes causas extintivas do processo:

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; e

d) falecimento do autuado.

Parágrafo único. As hipóteses das alíneas do inciso V deste artigo poderão ter tratamento monocrático caso identificadas de ofício. (g.n.)

4.69. De modo semelhante, não prospera este argumento, vez que flagrante a incidência da hipótese prevista no inciso I do art. 17-B supra citado. Foram identificadas, autuadas e multadas 224 (duzentas e vinte e quatro) infrações. Estas foram cometidas no período de 24/11/2011 a 10/12/2014, estando individualizadas em cada uma das 224 (duzentas e vinte e quatro) Notas Fiscais arroladas em que não se registraram as marcas de nacionalidade e matrícula das aeronaves empregadas nos serviços aéreos públicos nelas descritos. Saliente-se que a cada uma das Notas Fiscais emitidas na prestação de serviço aéreo público, individualmente, impõe-se, *ex vi legis* (Art. 22 das Instruções Reguladoras para Autorização e Funcionamento de Empresas de Táxi Aéreo e de Serviço Aéreo Especializado aprovadas pela Portaria n.º 190/GC 5 de 20/03/2001 c/c art. 302 inciso, alínea "u" da Lei n.º 7.565 de 19/12/1986), o registro das marcas de nacionalidade e matrícula das aeronaves nelas utilizadas. De maneira, que cada Nota Fiscal, em que se não registrem as referidas marcas de nacionalidade e matrícula, configura infração singular e autônoma. Por isso, aplicaram-se as 224 (duzentas e vinte e quatro) multas, correspondentes a cada uma das infrações listadas, **sendo 93 (noventa e três) multas individuais no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e 131 (cento e trinta e uma) multas individuais no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais)** cada, segundo os critérios dosimétricos previstos. Assim, as multas aplicadas foram-no em valor inferior aos R\$ 10.000,00 (dez mil reais) prescritos no indigitado inciso I, d art. 17-B acima, e, como o número de multas tratadas no processo, 224 (duzentas e vinte e quatro), não influi na pertinência da decisão monocrática ao caso, materializada está esta hipótese (aplicabilidade da decisão monocrática) no presente caso. Portanto, não há vício alguma na tomada de decisão de forma monocrática.

4.70. Note-se que, tanto a Primeira como a Segunda instância, em suas peças decisórias, individualizaram cada uma das 224 (duzentas e vinte e quatro) multas, **sendo 93 (noventa e três) multas individuais no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e 131 (cento e trinta e uma) multas individuais no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, fazendo questão de deixar isso claro - que foram aplicadas 224 (duzentas e vinte e quatro) multas individuais para cada uma das 224 (duzentas e vinte e quatro) infrações correspondentes. Somaram-se os valores - o que não é defeso - apenas por comodidade, para facilitar tanto à própria Administração quanto à Interessada. Ora destaca-se o texto dispositivo da DC2, que dirime qualquer dúvida sobre tema, deste caso:

"Foi lançado apenas um número de crédito de multa, qual seja 657612165 que deve ser mantido. O CRÉDITO CORRESPONDE AO SOMATÓRIO DAS 224 OCORRÊNCIAS PRATICADAS PELA EMPRESA que implicaram na aplicação de sanção pecuniária no valor de R\$ 1.289.000,00 (um milhão duzentos e oitenta e nove mil reais), DESTACANDO QUE CADA UMA DAS MULTAS INDIVIDUAIS FOI EM VALOR INFERIOR À R\$ 10.000,00 (DEZ MIL REAIS), TENDO SIDO FEITO APENAS UM LANÇAMENTO, AINDA NA PRIMEIRA INSTÂNCIA, POR CELERIDADE E ECONOMICIDADE PROCESSUAL". (g.n.)

4.71. Nesse sentido, indica-se, logo abaixo, decisão judicial denegatória de mandado de segurança impetrado conta o presidente da turma recursal da ANAC, por ter prolatado decisão monocrática em julgamento de recurso administrativo. O impetrante pediu a anulação da decisória monocrática, aduzindo sua ilegalidade, por entender que o seu recurso deveria ter sido analisado pelo órgão colegiado e que isso seria uma afronta ao seu direito líquido e certo à garantia do devido processo legal. O juiz, que já havia negado o pedido liminar, agora, em sua sentença, rebateu essas alegações como a seguir:

Conforme já decidido liminarmente, não há falar em ilegalidade cometida pela autoridade coatora, ao realizar o julgamento monocrático de recurso administrativo apresentado pela impetrante, já que não restou demonstrada qualquer ilegalidade no ato vergastado, verbis:

“Não vislumbro perigo da demora que justifique o acolhimento do pleito antecipatório nesta fase processual, especialmente considerando que o procedimento administrativo em questão foi conduzido com respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como foi oportunizado o direito de irrisignação por meio da esfera recursal.

Assim, não é razoável que se afaste a decisão proferida no âmbito administrativo nessa análise preliminar, razão pela qual indefiro o requerimento de suspensão do ato punitivo ora impugnado”.

Com efeito, não há ilegalidade a ser corrigida judicialmente, isso porque a Resolução 448/2017 da ANAC permite o julgamento monocrático, devidamente amparada por meio da Lei 11.182/2005, que em seu art. 8º autoriza a ANAC aprovar seu regimento interno, do que não há falar em ilegalidade em caso de julgamento monocrático.

Depois, a alteração ocorrida nas normas de regência teve sua razão de ser, conforme as justificativas apresentadas pela autoridade às fls. 71/72, confira-se:

“Segundo a norma revogada, os julgamentos por colegiado no âmbito da ASJIN ocorriam em todos os processos administrativo-punitivos instaurados pela ANAC, independentemente do tipo de infração (artigos 299 a 302, da Lei 7.565, de 19.12.1986), da natureza do autuado (pessoa física ou jurídica) e do tipo ou gravidade da sanção (multa, suspensão, cassação etc.), dentre outros aspectos, o que acarretava em acúmulo de processos pendentes e demora na apreciação dos muitos recursos administrativos interpostos, inclusive com premente risco de consumação de prescrição intercorrente e esvaziamento do poder sancionador da ANAC, enquanto Autoridade de Aviação Civil. Assim, o mesmo órgão julgava tanto recursos administrativos interpostos por aeronautas contra aplicação de multas de valor inferior a R\$ 1.000,00 - tal como o processo no 60800.205370/2011- 17, anteriormente citado - quanto recursos contra aplicação de multas milionárias a operadores aeroportuários e contra outras sanções mais graves, como suspensão de certificados, cassação de licenças e intervenção em empresas autorizadas.

(...)

37. Assim sendo, a Resolução no 448/2017 trouxe inovações nos julgamentos em segunda instância dos processos punitivos que tramitam na ANAC, notadamente a introdução de critérios para julgamento e alterações de competências administrativas, nos seguintes termos (g. n.):

Art. 17-A. As decisões administrativas de segunda instância serão colegiadas ou monocráticas, conforme os requisitos estabelecidos nesta norma.

Art. 17-B. 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 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; e

IV - quando a decisão de primeira instância coincidir com orientação da

Diretoria da ANAC, consolidada em súmula administrativa, independentemente da sanção aplicada; ou V - forem alegadas as seguintes causas extintivas do processo:

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; e

d) falecimento do autuado.

Parágrafo único. As hipóteses das alíneas do inciso V deste artigo poderão ter tratamento monocrático caso identificadas de ofício”.

Assim, não há falar em direito líquido e certo que assegure a concessão da segurança, pelo que sua negativa é medida que se impõe.

(MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL MS 1011200-74.2018.4.01.3400 - Multas e demais Sanções. LUIZ CARLOS BETTIOL X Presidente da Turma Recursal da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e outros (1) - Acesso em 16/04/2019: <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetailProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=1a3bdab4c296a3989b087206d08d5482318dc0c8449c0291b9784544d1d5d5d0edbb019757c4f1c9883a79da07aec1a75c0e22752c38b7d6&idProcessoDoc=45027950>)

4.72. Devidamente rebatida essa argumentação, combate-se, conseqüentemente, a próxima, pois resulta daquela. Uma vez que está claro que foram aplicadas 224 (duzentas e vinte e quatro) multas, individuais e autônomas para cada uma das 224 (duzentas e vinte e quatro) infrações verificadas, **sendo 93 (noventa e três) multas individuais no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) e 131 (cento e trinta e uma) multas individuais no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), não se sustenta a alegação de que caberia recurso à Diretoria Colegiada da ANAC, nos moldes do art. 26 da IN n. 008/2008, porquanto não se preencheram os requisitos necessários para tanto, mormente, a alegada aplicação de multa acima do valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).**

4.73. No que toca ao argumento de nulidade, por falta de poder normativo por parte da ANAC, o que importaria a ilegalidade do valor de multa, a ASJIN entende que, nos termos do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, **ou legislação complementar**, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, do mesmo Código, por sua vez, define que *“a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica”*.

4.74. Em interpretação sistêmica, observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Dentre aquelas prerrogativas está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). Em consonância para com aquela competência, a ANAC editou a Resolução 25, de 25/04/2008.

4.75. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que as resoluções e instruções, especialmente a Lei nº 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) e as Instruções Reguladoras para Autorização e Funcionamento de Empresas de Táxi Aéreo e de Serviço Aéreo Especializado aprovadas pela Portaria nº 190/GC 5 de 20/03/2001, por descreverem especificamente a conduta praticada pelo regulado autuado - sendo que esta última se enquadra no escopo da **“legislação complementar”** referida no caput do art. 289 do CBA - uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil.

4.76. A Lei nº. 11.182/2005, ao criar o órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º do citado diploma legal.

4.77. No exercício da competência fiscalizatória, a ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de “multa” como uma das providências administrativas possíveis. O descumprimento aos regulamentos por ela editados (e fiscalizados) é uma dessas hipóteses. Neste espeque, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização complementar, , subjugada, nos termos daquele dispositivo, o infrator à sanção de multa ali prevista. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação, edição de normas, e fiscalização, insculpidas no art. 8º da sua Lei de criação, Lei 11.182/2005.

4.78. Neste sentido, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (exercício do *manus* do poder de polícia da agência insculpido também no artigo 8º da Lei 11.182/2005) identifique que determinada empresa deixou de cumprir o estabelecido na IAC 3151, está caracterizado o descumprimento à legislação complementar. Portanto, sustentável (e obrigatório nos termos do art. 291 do CBA) a lavratura do auto de infração e subsequente aplicação de multa:

CBA

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

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

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

4.79. Ato contínuo, subentende-se a incidência do artigo 302, inciso III, alínea "u" da mesma lei que é o supedâneo concreto para a apenação da empresa.

4.80. Além disso, conforme elucidado acima, o artigo 1º, §3º, do CBA, define que “a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica”. Observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

4.81. Dentre aquelas prerrogativas, frise-se, necessárias e inerentes à razão de ser e criação da própria agência reguladora, está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). O artigo 8º, inciso IV, expressamente define competência da autarquia para o estabelecimento de normas. Especificamente quanto ao campo da infraestrutura aeroportuária, o permissivo se encontra no inciso XXI do mesmo dispositivo:

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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

IV – realizar estudos, **estabelecer normas**, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura 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;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

[destacamos]

4.82. A esse respeito, destaque-se que O Estado brasileiro, a partir da instituição do movimento nacional de desestatização, passou a adotar um modelo gerencial de Administração Pública, passando a adotar papel preponderante na fiscalização e regulação de atividades econômicas, ao invés de explorá-las diretamente. MENDES, Conrad Hubner, explica que sem a atribuição regulamentar as agências não poderiam ser taxadas de “reguladoras”:

“Possuindo poder normativo, então, consideraremos o ente uma agência reguladora. Esta será, portanto, não o ente que, simplesmente exerça regulação em qualquer das formas, mas, acima de tudo, o que possua competência para produzir normas gerais e abstratas que interfiram diretamente na esfera de direito dos particulares.” (MENDES, 2000, p. 129. MENDES, Conrad Hubner, **Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Direito Administrativo Econômico, São Paulo: Malheiros Editores, 2000)

4.83. Fato é que entende a doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por conseguinte a competência da ANAC para definir infrações), haveria uma espécie de delegação limitada, ou seja, o Poder Legislativo disporia de parcela de suas atribuições em favor das agências reguladoras, abrindo espaço para que, no limite da delegação, possam, livremente, editar normas gerais e abstratas com força de lei.

4.84. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida:

“A terceira técnica geral de delegação vem a ser a delegação, oriunda do conceito do desenvolvido na doutrina francesa da *délégation de matières*, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907 (...) a qual, modificando postura tradicional, no sentido de que o titular de um determinado poder não tem dele disposição, mas, tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (*domaine de la loi*), passando-se ao domínio do regulamento (*domaine de l’ordonnance*)”. (MOREIRA NETO, 2003: p. 122)

4.85. Alexandre dos Santos Aragão leciona que não há inconstitucionalidade na deslegalização, que não consistiria propriamente em uma transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede legislativa a regulação de determinada matéria. (ARAGÃO, 2005, p. 422-423)

4.86. Sem embargo, os defensores da tese sustentam que própria Constituição Federal teria autorizado expressamente a deslegalização ao estabelecer no art. 48 que o Congresso Nacional poderia dispor de todas as matérias ali elencadas. Logo, ali presente expressa autorização para disposição da matéria, poderia o Congresso legislar, não legislar e até deslegalizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, 2003: p. 122).

4.87. Fato é que a competência regulamentar encontra também respaldo na jurisprudência pátria. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao proferir voto no julgamento do agravo de instrumento nº 1.0145.05.224751-0/006 (1), publicado em 30/03/2009, manifestou-se sob o caso em apreciação naquela oportunidade que:

“Cuida-se de um poder regulamentador geral e abstrato, não tendo qualquer incidência em casos concretos, como o dos autos, a justificar sua intervenção no feito, até porque as agências reguladoras exercem uma atividade delegada pelo Poder Executivo e Legislativo. Trata-se do chamado fenômeno da deslegalização ou delegação limitada. Em outras palavras, a retirada pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei, para atribuí-las à disciplina normativa das agências.”

4.88. Indiscutível que as agências reguladoras produzem atos normativos gerais e abstratos de observância obrigatória para os particulares que exercem atividades inseridas no seu âmbito de regulação. As agências reguladoras foram idealizadas a partir da implementação do plano nacional de desestatização com a finalidade de servir de órgãos reguladores das atividades cuja exploração foi transferida ou permitida aos particulares. Assim, a noção de regulação está intimamente ligada a finalidade econômica e técnica, cabendo, destarte, a tais órgãos, a expedição, tão somente de atos com conteúdo técnico e/ou econômico necessário ao fiel desempenho de sua função.

4.89. Isso posto, entendemos que a competência normativa da ANAC também decorre na exegese sistêmica-integrativa inerente ao arcabouço do sistema normativo de aviação civil e tem respaldo na doutrina administrativa especializada, inclusive constitucional, uma vez estabelecida a figura

do Estado Regulador.

4.90. Assim, não se sustentam as alegações de que a ANAC não poderia normatizar acerca de infrações, de modo, que o valor de multa aplicado é plenamente legal.

4.91. **Quanto ao argumento DA NÃO APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA PELOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE** - também não assiste razão à Interessada, porquanto as decisões de primeira instância e de segunda instância tão somente seguiram o estabelecido em lei.

4.92. Dessa forma, não há que se falar em valor excessivo, irrazoabilidade ou desproporcionalidade, pelo contrário, já que em observância ao previsto no art. 295 do CBAer, que diz “a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração”, as multas foram aplicadas, 93 em seu patamar mínimo e 131 em seu patamar médio.

4.93. Para tanto, utilizou-se o critério de dosimetria estabelecido na Resolução nº 25/2008, que determinava, em seu art. 22, fossem consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição do valor de multa, sendo que, em seu Anexo II, Tabela III - INFRAÇÕES IMPUTÁVEIS À CONCESSIONÁRIA OU PERMISSONÁRIA DE SERVIÇOS AÉREOS - P. Jurídica, COD. ICG, "u" - Infringir as Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõem sobre os serviços aéreos, assim se penalizavam as infrações cometidas:

- R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) – valor de multa mínimo referente à infração;
- R\$ 7.000,00 (sete mil reais) – valor de multa médio referente à infração; e
- R\$ 10.000,00 (dez mil reais) – valor de multa máximo referente à infração.

4.94. Os critérios de dosimetria estão, por sua vez, portanto, também legalmente previstos. Desse modo, as normas foram, objetiva e corretamente, observadas quando, em primeira e em segunda instância, da estipulação dos valores das multas. **Não há, pois, excesso nos valores aplicados (das multas)**. Ainda, ressalte-se que se trata de processo administrativo sancionador, não valendo aqui, as regras de direito tributário, uma vez que as sanções pecuniárias têm o firme caráter pedagógico e disciplinar, para realizar o seu objeto, e não há que se falar em ato confiscatório.

4.95. Nesse sentido, faz-se importante destacar o ensino de Celso Antônio Bandeira de Mello de que **a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger 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). (grifamos)

4.96. 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. Esta finalidade, por sua vez, 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 acima destacada.

4.97. Dessa forma, o próprio fundamento para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte da autuada, de atos infracionais previstos na legislação (devidamente constatado/apurado 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 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 aplique atenuantes de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.

4.98. Por este motivo, **apresenta-se claro que os argumentos de defesa quanto a proporcionalidade e razoabilidade dos valores das multas não prosperam. Pois, uma vez aferido o ato infracional, os patamares de aplicação constantes do anexo da Resolução 25/2008 (públicos e notórios, vez que integrantes de norma vigente e pública) vinculam a unidade julgadora**.

4.99. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção - não havendo margem para posterior atendimento da norma, conforme alegado pela Recorrente, como meio hábil a desconstituir a infração. Se houve aplicação de sanção, os anexos da Resolução 25/2008 estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora – e, no caso, efetivamente não houve extrapolação. Pelo contrário; aplicou-se, inclusive, o valor mínimo. Pelo fato de isto restar bem configurado dos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo (Anexo da Resolução ANAC 25/2008), vê-se que a alegação da defesa não se sustenta.

4.100. Na esteira do estrito cumprimento da lei, que vincula a Administração Pública, não cabe falar na aplicação dos entendimentos da SPO constantes das notas técnicas citadas. Isso porque, são entendimentos particulares de uma Superintendência da ANAC, não compartilhado pelas outras áreas, muito menos pela Diretoria, esta a única com poder vinculatório na Agência.

4.101. Some-se a isso que o presente caso é do escopo de outra Superintendência, diversa da SPO. Destarte, ante o princípio da legalidade no âmbito da Administração Pública (vinculador à lei), impõe-se à ANAC o dever de dar a devida conclusão ao processo - este, que nada mais é, do que um instrumento para consecução do fim buscado pela Administração Pública, que outro não é, senão o Interesse Público. Cabe trazer aqui, o que ensina Odete Medauar sobre interesse público:

(...) A expressão “interesse público” pode ser associada a “bem de toda a coletividade”, à percepção geral das exigências da vida na sociedade. Esse princípio vem apresentado tradicionalmente como o fundamento de vários institutos e normas do direito administrativo e, também, de prerrogativas e decisões. Por vezes, de modo erôneo, se invoca o atendimento do interesse público com o sentido de atendimento de interesse fazendário ou para justificar decisões arbitrárias.

Referido princípio direciona a atividade da Administração no sentido da realização do interesse da coletividade e não de interesses fazendários, das autoridades, dos partidos políticos. Assim, **a finalidade da atuação da Administração situa-se no atendimento do interesse público e o desvirtuamento dessa finalidade suscita o vício do desvio de poder ou desvio de finalidade**. (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P.127/128) (grifamos)

4.102. Desse modo, a ANAC, como parte da Administração Pública, pauta-se pelo atendimento do Interesse Público, obrigando-se, pela Lei n. 11.182, de 27/09/2005, que a criou, a tomar as medidas necessárias para tanto, mormente, neste caso, no que toca a fiscalização dos serviços aéreos, conforme art. 8º, inciso X, a seguir:

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 infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-

Ihe:

(...)

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;

4.103. Portanto, não cabe outra ação à ANAC que não fiscalizar o cumprimento das normas, cujo fim (delas) é o atendimento do interesse público. Dessa maneira, uma vez detectada a infração, é imperativa, *ex vi legis*, a ação da ANAC para garantir o interesse público - ínsito nas normas fiscalizadas pela agência - tomando as medidas necessárias, autuação e aplicação de sanção - observados, principalmente, mas não somente, o princípio do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. No presente caso, tem-se exatamente isso, a Interessada transgrediu a norma múltiplas vezes, 224 (duzentos e vinte e quatro), como muito bem demonstrado pela fiscalização e pelas primeira e segunda instâncias em suas peças decisórias. Em consequência das infrações, deu-se início ao devido processo legal, com a lavratura do AI. Respeitaram-se a ampla defesa e o contraditório, garantindo-se à autuada acesso aos autos e oportunidade de apresentar suas alegações e provas, desembaraçadamente. Assim, resta claro estar a ANAC apenas cumprindo sua função precípua, atendimento do interesse público, enquanto Administração Pública, ao sancionar a interessada por cada uma das transgressões por ela perpetrada.

4.104. Destaque-se que não cabe à Administração Pública dispor sobre o interesse público, pois é seu dever zelar e buscar seu atendimento. Tal constitui verdadeiro princípio norteador da administração, conhecido como **Princípio da Indisponibilidade**, conforme explica José dos Santos Carvalho Filho: "**Os bens e interesses públicos não pertencem à Administração nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade, esta sim a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. O princípio da indisponibilidade enfatiza tal situação. A Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros**". (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018. P.89) (grifamos)

4.105. Nessa direção há que se citar as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello que assevera ter a Administração Pública, verificada a existência de infração, o dever de sancionar: "Registre-se, por último, que, **uma vez identificada a ocorrência de infração administrativa, a autoridade não pode deixar de aplicar a sanção**. Com efeito, **há um dever de sancionar, e não uma possibilidade discricionária de praticar ou não tal ato**". (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2009, p. 856) (grifamos)

4.106. Logo, **uma vez detectadas as infrações, observados a lei e o direito, à ANAC não cabe, no presente caso, no exercício de seu poder de polícia, da manutenção e defesa da ordem pública, outra atuação que não seja o sancionamento individual das infrações**. É um imperativo legal. Dos descumprimentos da norma, respeitando-se o devido processo legal, decorrem as respectivas sanções. **É ato vinculado, não há discricionariedade, portanto**.

4.107. Após analisados os argumentos apresentados, verifica-se que não se sustentam quaisquer deles, sendo incapazes, pois, de implicar o surgimento de fatos novos ou circunstâncias relevantes capazes de justificar a inadequação das sanções aplicadas (termos do art. 65 da LPA), ou a existência de vícios no presente processo. Dessa forma, tendo sido cumpridas todas as disposições da lei e do direito, rejeitando-se, por isso, o pedido de revisão, é imperativa a manutenção da DC2 e de todos os seus efeitos.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, observadas as competências delineadas no art. 30, inciso III, 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, **SUGIRO** por:

- **INADMITIR O SEGUIMENTO à REVISÃO**, vez que ausentes os requisitos de admissibilidade, **MANTENDO**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente em desfavor de Agrifor Aviação Agrícola Formehl LTDA.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 27/05/2020, às 17:58, 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 **4208256** e o código CRC **72EBBE9E**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 426/2020

PROCESSO Nº 00058.007386/2015-18

INTERESSADO: Agrifor Aviação Agrícola Formehl LTDA

Brasília, 28 de maio de 2020.

1. Observadas as competências delineadas no art. 30, inciso III, da Resolução ANAC nº 381, de 2016, o qual estabelece que o recebimento, o processamento e o juízo de admissibilidade da revisão ao processo administrativo cabem a esta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN, e com respaldo no art. 42, inc. II, da Resolução ANAC nº 472, de 2018, ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada no Parecer 315 (SEI 4208256), na medida em que, conforme os documentos juntados aos autos, a empresa não apresenta qualquer elemento que justifique a admissibilidade de seu pedido de Revisão. Falhou o Interessado em trazer fatos novos ou circunstâncias relevantes ao caso, que já não apresentadas ao longo do feito, de modo a não atender os requisitos do art. 65 da Lei nº 9.784, de 1999.

2. Assim, consideradas as atribuições a mim conferidas pelas Portarias nº 751, de 07/03/2017 e 1.518, de 14/05/2018 e com lastro no art. 42, inciso II da Resolução ANAC nº 472, de 2018 e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **INADMITIR O SEGUIMENTO do pedido de revisão**, vez que ausentes os requisitos de admissibilidade;
- **MANTER**, assim, todos os efeitos da Decisão Monocrática de Segunda Instância nº 1807/2018 (SEI 2128165) prolatada por esta ASJIN em desfavor da AGRIFOR AVIAÇÃO AGRÍCOLA FORMEHL LTDA, que manteve a penalidade aplicada a cada uma das 224 infrações configuradas nos autos e que implicaram no valor total de **R\$ 1.289.000,00 (um milhão duzentos e oitenta e nove mil reais)**, consubstanciado no crédito de multa (SIGEC) nº 657.612/16-5.

À Secretaria.

Notifique-se.

Publique-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 28/05/2020, às 14:22, 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 **4382672** e o código CRC **CDD6E867**.