

PARECER N° 755/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00058.522708/2017-16
INTERESSADO: BRASIL VIDA TAXI AEREO LTDA

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA, nos termos da minuta anexa.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS										
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Ciência do AI	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Ciência da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00058.522708/2017-16	664262184	001658/2017	03/05/2016	21/07/2017	02/08/2017	16/05/2018	30/05/2018	R\$ 7.000,00	07/06/2018	19/09/2018

Enquadramento: Artigo 302, inciso III, alínea “e” da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c capítulo 10 da IAC 3151.

Infração: Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves - No Diário de Bordo, permitir que se deixe de assinar os devidos campos.

Proponente: Rodrigo Camargo Cassimiro – SIAPE 1624880 – Portaria ANAC n° 845, de 13/03/2017.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

2. Os autos evidenciam - RF 150 (DOC SEI 0889439) que:

Em 24 de maio de 2016, foi recebida mensagem eletrônica de servidor da ANAC (Anexo 1), informando que durante suas atividades de voos de cheque recebeu denúncia de que a empresa Brasil Vida Táxi Aéreo realizara no mês de Abril de 2016 um voo aeromédico para a China, com a aeronave PR-OMX. Ressaltou que essa aeronave não dispunha de autorizações para realizar tal voo.

Em consulta inicial ao módulo ?MOV? do Sistema Integrado de Aviação Civil ? SACI, observou-se que no dia 28 de abril de 2016 a aeronave PR-OMX realizou a etapa SBFZ (Fortaleza/CE) ? GVAC (Ilha do Sal ? Cabo Verde).

Em 09 de junho de 2016, a Gerência Técnica de Padrões Operacionais expediu o Ofício 280/2016/GTPO-DF/GOAG/SPO (solicitando cópias dos diários de bordo da aeronave PR-OMX, contendo as operações entre os dias 01/04/2016 e 31/05/2016) (Anexo 2).

Na mesma data, foi expedido ao Departamento de Controle de Espaço Aéreo o Ofício n° 286/2016/GTPO-DF/GOAG/SPO, solicitando cópias dos planos de voo apresentados no dia 28 de abril de 2016 para a aeronave PR-OMX (Anexo 3).

Em resposta ao Ofício, a Brasil Vida Táxi Aéreo apresentou, por meio do Ofício N° 024/BRVIDA/2016 (00058.068309/2016-15), cópias autenticadas das páginas 094 a 108, todas constantes do diário de bordo N° 002/PR-OMX/2015 (Anexo 4).

Posteriormente, o operador encaminhou cópia das listas de passageiros embarcados nas etapas ocorridas entre os dias 28 de abril de 2016 e 04 de maio de 2016, das fichas de peso e balanceamento dessas etapas e comprovante de aquisição de cartas aeronáuticas para as regiões sobrevoadas (Anexos 5 e 6).

Por fim, o Departamento de Controle de Espaço Aéreo encaminhou, em 25 de julho de 2016, os registros de planos de voo apresentados para o dia 28 de abril de 2016 (Anexo 7).

As Especificações Operativas da Brasil Vida Táxi Aéreo, vigente em Abril e Maio/2016 autorizavam a aeronave PR-OMX a realizar operações somente nas Américas do Sul, Central e do Norte (Ver Anexos 8 e 9).

A viagem objeto da denúncia durou 06 (seis) dias e contou com 17 (dezessete) etapas. As etapas realizadas são apresentadas na tabela abaixo:

DATA	DE	PARA
28/04/2016	SWNV (Goiânia, Brasil)	SBSP (São Paulo, Brasil)
28/04/2016	SBSP (São Paulo, Brasil)	SBFZ (Fortaleza, Brasil)
28/04/2016	SBFZ (Fortaleza, Brasil)	GVAC (Ilha do Sal, Cabo Verde)
28/04/2016	GVAC (Ilha do Sal, Cabo Verde)	LEMG (Málaga, Espanha)
29/04/2016	LEMG Málaga, Espanha)	EPWA (Varsóvia, Polônia)
29/04/2016	EPWA (Varsóvia, Polônia)	UACC (Astana, Cazaquistão)
29/04/2016	UACC (Astana, Cazaquistão)	ZWWW (Ürümqi, China)
30/04/2016	ZWWW (Ürümqi, China)	ZBYN (Taiyuan, China)

30/04/2016	ZBYN (Taiyuan, China)	ZSWZ (Wenzhou, China)
01/05/2016	ZSWZ (Wenzhou, China)	ZYHB (Harbin, China)
01/05/2016	ZYHB (Harbin, China)	UHPP (Petropavlovsk-Kamchatsky Rússia)
02/05/2016	UHPP (Petropavlovsk-Kamchatsky Rússia)	PANC (Anchorage, Estados Unidos)
02/05/2016	PANC (Anchorage, Estados Unidos)	KBFI (Seattle, Estados Unidos)
03/05/2016	KBFI (Seattle, Estados Unidos)	KSLN (Salina, Estados Unidos)
03/05/2016	KSLN (Salina, Estados Unidos)	KFXE (Fort Lauderdale, Estados Unidos)
04/05/2016	KFXE (Fort Lauderdale, Estados Unidos)	SBBV (Boa Vista, Brasil)
04/05/2016	SBBV (Boa Vista, Brasil)	SBGO (Goiânia, Brasil)

Os registros referentes a essas etapas foram feitos nas páginas 96 a 99 do Diário de Bordo nº 002/PR-OMX/2015 e 102 a 104 do Diário de Bordo nº 003/PR-OMX/2016. Em todas as páginas, o comandante é o tripulante Phelipe Augusto Costa Souza Fleury (CANAC 108765) e o co-piloto é o tripulante Hernane de Silveira Chaves (CANAC 144157). O comandante da aeronave é ainda o Piloto-Chefe da Brasil Vida Táxi Aéreo. **EM NENHUMA DAS PÁGINAS FOI PREENCHIDA A PARTE II ? SITUAÇÃO TÉCNICA DA AERONAVE.** Os eventos de cada página serão apresentados a seguir, separados por data:

28 de abril de 2016, realizadas as seguintes etapas: SWNV ? SBSP; SBSP-SBFZ; SBFZ-GVAC e; GVAC-LEMG. Tempo total de voo: 11.5 (em horas decimais, conforme diário de bordo). Tempo total de jornada da tripulação: 13:56. Os registros de bordo apontam ainda a natureza ?PV ? Privada? em 3 das 4 etapas (faltando preenchimento da natureza da operação na etapa SWNV-SBSP). Essa etapa foi realizada sem passageiros a bordo e as demais etapas estavam a bordo 4 passageiros. A lista de passageiros encaminhada pelo operador aponta a existência de 6 passageiros. Chama a atenção o tempo em que foram realizadas as escalas técnicas na data. Considerando o tempo entre o corte e acionamento da aeronave, esta permaneceu apenas 24 minutos em Fortaleza e 9 minutos na Ilha do Sal. Essa equipe de análise considera insuficiente esse tempo, já que a escala técnica envolve abastecimento e desembarço alfandegário

29 de abril de 2016, realizadas as seguintes etapas: LEMG-EPWA; EPWA-UACC; e UACC-ZWWW. Tempo total de voo: 9.2 (em horas decimais, conforme diário de bordo). Tempo total de jornada da tripulação: 11:02. A jornada se iniciou as 12:19 (12 horas e 08 minutos após o término da jornada anterior). Novamente, o operador realizou escalas técnicas bastante rápidas (18 e 25 minutos entre acionamento e corte em cada etapa).

30 de abril de 2016, realizadas as seguintes etapas: ZWWW-ZBYN e ZBYN-ZSWZ. Tempo total de voo: 5.1 (em horas decimais, conforme diário de bordo). Tempo total de jornada da tripulação: 08:05. A jornada se iniciou as 10:55 (11 horas e 34 minutos após o término da jornada anterior). O campo ?Pax? não foi preenchido para nenhuma das etapas realizadas nessa data. A lista de passageiros apresentada pelo operador aponta que 3 passageiros de nacionalidade chinesa desembarcaram em ZSWZ (Wenzhou, China).

01 de maio de 2016, realizadas as seguintes etapas: ZSWZ-ZYHB e ZYHB-UHPP. Tempo total de voo: 5.2 (em horas decimais, conforme diário de bordo). Tempo total de jornada da tripulação: 06:51. A jornada se iniciou as 06:30 (11 horas e 30 minutos após o término da jornada anterior). O campo ?Pax? não foi preenchido para nenhuma das etapas realizadas nessa data.

02 de maio de 2016, realizadas as seguintes etapas: UHPP-PANC e PANC-KBFI. Tempo total de voo: 7.8 (em horas decimais, conforme diário de bordo). Tempo total de jornada da tripulação: 09:01. A jornada se iniciou as 01:30 (12 horas e 09 minutos após o término da jornada anterior). O campo ?Pax? não foi preenchido para nenhuma das etapas realizadas nessa data.

03 de maio de 2016, realizadas as seguintes etapas: KBFI-KSLN e KSLN-KFXE. Tempo total de voo: 5.6 (em horas decimais, conforme diário de bordo). Tempo total de jornada da tripulação: 07:27. A jornada se iniciou as 22:34 (36 horas e 03 minutos após o término da jornada anterior). O campo ?Pax? não foi preenchido para nenhuma das etapas realizadas nessa data.

04 de maio de 2016, realizadas as seguintes etapas: KFXE-SBBV e SBBV-SBGO. Tempo total de voo: 7.7 (em horas decimais, conforme diário de bordo). Tempo total de jornada da tripulação: 09:20. A jornada se iniciou as 01:30 (28 horas e 14 minutos após o término da jornada anterior). O campo ?Pax? não foi preenchido para nenhuma das etapas realizadas nessa data.


O operador apresentou formulários para cálculo de centragem para as etapas citadas no item anterior. Esses formulários apontam incongruências, quando confrontadas as informações de passageiros a bordo, com a lista de passageiros apresentada e o dado preenchido no campo ?PAX? no diário de Bordo. Chama atenção o uso de peso para passageiro de 136 lbs (61,68 kg). Esse valor não consta no Manual Geral de Operações (MGO) da Brasil Vida para nenhuma categoria de passageiros e tripulantes. Por fim, observa-se que o formulário de centragem aponta que no aeródromo KBFI ocorreu o embarque de 1 passageiro com 136 lbs, permanecendo a bordo até, pelo menos, a localidade SBBV.

O operador apresentou ainda possuir assinatura de cartas eletrônicas que abrangiam a rota realizada. Esse comprovante, no entanto, se referia à cartas eletrônicas. O operador não detinha à época de autorização em suas Especificações Operativas para uso do EFB (*Electronic Flight Bag*).

A transcrição dos planos de voo apresentados para as etapas SWNV-SBGR e SBSP-SBFZ apontam que o operador indicou o código ?MEDEVAC?. Tal código é utilizado para identificar operações aeromédicas e possibilitam determinadas prioridades à aeronave em transporte dessa natureza. A IAC 3134 não prevê esse tipo de operação em voos de natureza privada (RBHA 91) (Ver Anexo 8).

Diante dos fatos expostos, resta comprovado que a Brasil Vida Táxi Aéreo Ltda realizou voo de transporte de enfermos em operação regida pelo RBHA 91, o que contraria o previsto na IAC 3134.

3. Anexou-se o referido ofício da Interessada, n. 024/BRVIDA/2016 (DOC SEI 0889444), que encaminhou as cópias autenticadas das páginas do diário de bordo 02/PR-OMX/2016 e 03/PR-OMX/2016 referentes às operações elencadas acima, das quais destaca-se aqui, a página em que se encontra a transgressão sob exame - **ausência de preenchimento dos campos marcados com as elipses vermelhas**:

Página 00103 do diário de Bordo n. 003/PR-OMX/2016 - ausência de preenchimento dos campos indicados pelas elipses vermelhas																						
					DIÁRIO DE BORDO: PR-OMX DATA: 03 / 05 / 16					Fabricante: ISRAEL AIRCRAFT Modelo: 1124 N/S: 363 Cat. Reg.: TPX												
HORA DE APRESENTAÇÃO DA TRIPULAÇÃO															PARTE I - REGISTRO DE VÔO DIÁRIO DE BORDO							
Comandante	Hora	Rubrica	Co-Piloto	Hora	Rubrica	Trip. Extrá	Hora	Rubrica														
Pre lipe	22:34		Terone	22:34					N° 003 / PR-OMX / 2016 Nº 000103													
CANAC: 108765			CANAC: 144157																			
Hr. de Célula Anterior: 11.575,8					Hr. de Célula no Dia: 5.5					Total Hr Célula: 11.581,3												
Data					Ciclos: 7552					Ciclos: 7755					Pousos: 8155							
Dia/Mês	De	Para	ACIQ	DEC	POUSO	GORTE	T.VÔO	T.TOTAL	NOT	-DIU	IFR-R	VFR	Comb. Total	Comb. Gasto	Comb. Rem.	Pax	Ciclo	Ciclo	Pousos	Nat	Ass. CMT	
03/05	KBEI	KSLN	23:06	23:11	02:09	02:11	3.0	3.0	3.0	-	2.8	0.2	5980	4195	1785		1	1	1	R		
03/05	KSLN	KFXE	02:50	02:55	05:28	05:31	2.5	2.6	2.5	-	2.1	0.4	5880	3851	2300		1	1	1	R		
TOTAL:							5.5	5.6	5.5	-	4.9	0.6						2	2	2		
Ocorrências:															Total: 7554 7757 8157							
PERFORMANCE DA AERONAVE										ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL					PASSAGEIROS / EMPRESA							
Etapas	Hora		Instrum.	Motor Esq.	Motor Dir.	Local	CIA	Doc.	Litros													
Peso Atual	Pneumatico		IIT																			
Nível	Hidráulico		Torque/EPR																			
RAT/SAT	Ar Emerg.		N1																			
IAS/MACH	Carin Al/Dif		N2																			
Oxigênio	Inversores		Oil Press																			
Sucção			Oil Temp.																			
OBS:			Fuel Flow	Obs: ETAPA 03 02 CMTS										Visto:								
PARTE II - SITUAÇÃO TÉCNICA DA AERONAVE																						
Tipo da última intervenção de manutenção:											Tipo da última intervenção de manutenção:											
Horas de célula para próxima intervenção de manutenção:											Horas disponíveis:											
REGISTRO DA TRIPULAÇÃO											APROVAÇÃO DE RETORNO AO SERVIÇO											
Data	Sist.	Discrepância	Cód.	Rub.	Data	Ação Corretiva	Cód	Rubrica														
/					/				CLOTILDE SOUZA FRAUSINO PEREIRA Tabelã Rua João de Abreu, 157 - Setor Oeste - Goiânia - GO - Fone: (062) 3215-0998 02021608221616094901276 - Consulte em http://extrajudicial.tigo.jus.br/sele CONFERE COM O ORIGINAL, DOU FÉ. 358498/2016 Goiânia, 20 de Junho de 2016.													

4. Ato contínuo, lavrou-se o auto de infração (DOC SEI 0869293), descrevendo-se o fato assim: "O operador permitiu que a tripulação deixasse de preencher a Parte II - Situação Técnica da Aeronave na página 00103 do Diário de Bordo N° 003/PR-OMX/2016. Operações do dia 03/05/2016".

5. Por oportuno, destaca-se que o presente modelo de análise tem respaldo no art. 50, §2°, da Lei 9.784/1999.

HISTÓRICO

6. Respaldo pelo art. 50, § 1°, da Lei 9.784/1999 aproveita-se como parte integrante desta análise relato constante da decisão de primeira instância constante dos autos.

7. Em Defesa Prévia (DOC SEI 0999232), o interessado alega:

3- QUESTÕES PRELIMINARES

3.1- NULIDADE DO AUTO PELA FALTA DE COMPETÊNCIA DO AGENTE

(...)

...somente as Superintendências possuem competência para atuar e aplicar medidas previstas n° 7.656/86 e normas complementares.

(...)

3.2- Nulidade Do Auto - Ofensa à Lei N° 9.784/99

A suposta infração ocorreu no dia 29/04/2016. Ocorre que o auto de infração foi lavrado somente no dia 21/07/2017 e entregue à Atuada no dia 04/08/2017, 01 (um) ano e 03 (três) meses após o ocorrido. Destarte, deve ser reconhecida a nulidade do ato administrativo, pois praticado fora do prazo estabelecido na Lei n° 9.784/99...

(...)

3.3- AUSÊNCIA DE LEI ESTABELECIDO A OBRIGAÇÃO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA RESERVA LEGAL

(...)

...a Lei não exige anotação de horas de célula para intervenção de manutenção, tipo da próxima intervenção e manutenção e tipo de última intervenção de manutenção.

(...)

...que a instrução normativa, por ser um ato puramente administrativo, não pode criar obrigação ou conduta infracional, pois essa matéria é reservada à Lei

3.1- ANULAÇÃO OU REVOGAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

(...)

Apontada a ilegalidade a Administração tem o dever de anular seus atos quando estes forem ilegais. Nestes casos não cabe alternativa ao órgão senão anular o referido ato, como é o caso em tela, em sentido formal. A instituição de uma obrigação por instrução normativa ofende o princípio da legalidade e da reserva legal, não sendo aceita no ordenamento jurídico vigente

(...)

4- ANÁLISE DE MÉRITO

4.1- ILEGITIMIDADE DA AUTUADA PELA INFRAÇÃO

O auto de infração não pode prosperar contra a Autuada, pois o fato nele descrito é de responsabilidade do comandante da aeronave, sendo ilegal a responsabilização da empresa, sob pena de ofensa à literal disposição de Lei Federal, mormente ao disposto no art. 172, Parágrafo Único, da Lei nº 7.565/86, que imputa expressamente ao comandante da aeronave a responsabilidade pelas anotações no Diário de Bordo.

(...)

A Autuada obteve autorização para utilizar procedimento diferente, pois o item 13.2.2 ('Instruções de preenchimento do Diário de Bordo') do seu Manual Geral de Operações, que foi analisado e aprovado pela Anac dispõe que a parte 'Situação Técnica da Aeronave' é o 'Campo o qual deverá ser relatado todas as discrepâncias encontradas na aeronave durante o voo. Na eventualidade de um pane já ter sido relatada no relatório anterior e se a mesma estiver em ACR (Ação Corretiva Retardada), não deverá mais ser lançada'.

Como visto, o MGO aprovado pela ANAC dispõe expressamente que a Parte II ('Situação Técnica da Aeronave') do Diário de Bordo é destinada à anotação de 'todas as discrepâncias encontradas na aeronave durante o voo', razão pela qual não há que se falar em qualquer irregularidade, pois não foi encontrada qualquer discrepância na aeronave durante o voo, sendo esse o motivo pelo qual o referido campo não foi preenchido.

Vale ressaltar que o Manual Geral de Operações da Autuada foi submetido à análise e aprovado pela ANAC sem qualquer ressalva em relação ao item 13.2.2, estando o mesmo devidamente aprovado/autorizado. Destarte, a Autuada não pode ser responsabilizada pelo fato descrito, pois o MGO aprovado pela ANAC dispõe que a Parte II do Diário de Bordo deve ser preenchido com as discrepâncias encontradas na aeronave durante o voo, o que não aconteceu.

A aprovação do MANUAL GERAL DE OPERAÇÕES pela ANAC constitui a autorização para utilizar procedimento diferente do disposto na IAC 3151, nos termos do seu item 4.1.2, razão pela qual deve ser julgado improcedente o auto de infração.

4.3- NÃO COMETIMENTO DA INFRAÇÃO CAPITULADA NO ART. 302, III, 'E' DA Lei Nº 7.565/86 - AERONAVE SUBMETIDA ÀS MANUTENÇÕES PERIÓDICAS, CÍCLICAS E LEGAIS - FINALIDADE DO ATO ATENDIDA - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - PRINCÍPIO DA FINALIDADE DA SANÇÃO

(...)

...a inobservância de mera formalidade (suposta irregularidade no preenchimento do Diário de Bordo que, diga-se de passagem, não significa descumprimento da norma de manutenção) não pode ensejar aplicação de penalidade, ainda mais ao considerar que a finalidade do ato foi atendida, uma vez que a aeronave em questão foi submetida a todas as manutenções obrigatórias. Dessa forma, deve ser relevada a penalidade, em homenagem ao princípio da finalidade da sanção, nos termos do entendimento jurisprudencial pátrio, senão vejamos:

(...)

Não bastassem os julgados acima, deve ser considerado o entendimento consolidado nas bases modernas do Direito, de que a ausência de prejuízo não pode dar margem à sanção. Vejamos:

(...)

Não existiu qualquer prejuízo para a Administração, razão pela qual não há que se falar em aplicação de multa, até mesmo porque as manutenções da aeronave foram realizadas e devidamente registradas em suas cadernetas.

Ademais, as sanções previstas no Código Brasileiro de Aeronáutica devem ser impostas àqueles que, no exercício das atividades regulamentadas, praticam-nas com desvio de conduta, com a intenção de fraudar ou omitir informações, o que não foi o caso da Autuada.

Data máxima vênia, a finalidade da sanção administrativa não é 'castigar', mas sim a de educar e reprimir a reincidência do comportamento lesivo. Ocorre que esse não é o caso dos autos, pois a Autuada foi verdadeiramente castigada com a lavratura de vários autos de infração em razão de uma mera irregularidade formal, dando indicio de estarmos diante da malfada "indústria de multas", uma vez que a Administração dá evidentes sinais de estar mais preocupada com o caráter arrecadatório da sanção do que com o seu objetivo principal, que é o educativo, que se manifesta pela mudança de comportamento do Autuado.

Por todo o exposto, requer e espera a improcedência do presente auto.

(...)

6- PEDIDOS

Em primeiro lugar e para necessária a instrução do presente feito, requer à Vossas Senhorias o efetivo cumprimento do disposto no art. 37 da Lei nº 9.784/99, no sentido do órgão competente para a instrução deste feito prover a obtenção de cópia de todos os documentos listados no tópico anterior, com a posterior concessão de vista dos autos ao Autuado para manifestação e emenda da sua defesa, sob pena de cerceamento do direito à ampla defesa e violação ao princípio do contraditório e do devido processo legal.

Posteriormente, em relação aos fatos e fundamentos expostos, demonstrada a nulidade do procedimento pela existência de vícios insanáveis na atuação, consubstanciados no desrespeito ao princípio constitucional da legalidade, demonstrada a improcedência do auto de infração em razão dos vícios materiais e formais que maculam o processo administrativo, requer à Vossas Senhorias, em análise preliminar:

1- Seja declarada a nulidade do auto de infração pela incompetência do agente para autuar e aplicar medidas previstas na Lei nº 7.656/86 e normas complementares, competência essa definida no art. 31, II do Regimento Interno da AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, com a consequente extinção e arquivamento do processo administrativo;

2- Alternativamente, seja declarada a nulidade do auto de infração pela não observância do prazo fixado no art. 24 da Lei nº 9.784/99, sob pena de ofensa ao referido dispositivo legal;

3- Alternativamente, seja declarada a nulidade do auto de infração em razão da obrigação nele descrita não estar prevista em Lei, sob pena de ofensa ao art. 5º, II da CF/88, e pela ausência de Lei que tipifique a conduta como ato ilícito, em respeito ao princípio nullum crimen nulla poena sine lege, previsto no art. 5º, XXXIX da CF/88, com a consequente extinção e arquivamento do processo administrativo.

Na remota hipótese de não acolhimento das questões preliminares retro suscitadas, em análise de mérito requer à Vossas Senhorias que:

1- Seja julgado improcedente o auto de infração em razão da ilegitimidade da Autuada, pois o art. 172, Parágrafo Único da Lei nº 7565/86 dispõe expressamente que o comandante 'é o responsável pelas anotações' no Diário de Bordo, caracterizando violação à literal disposição de Lei Federal e até mesmo à Constituição Federal a tentativa de imputar à Autuada a responsabilidade pela infração descrita no auto de infração;

2- Alternativamente, seja julgado improcedente o auto de infração em razão da autorização para utilização de procedimento diferente, como previsto no item 4.1.2 da IAC 3151, autorização obtida mediante aprovação do Manual Geral de Operações da Autuada, que estabelece que a Parte II ('Situação Técnica da Aeronave') do Diário de Bordo é destinada à anotação de 'todas as discrepâncias encontradas na aeronave durante o voo';

3- Alternativamente, seja julgado improcedente o auto de infração pela inexistência da infração capitulada no art. 302, III, 'e' da Lei nº 7.565/86, uma vez que a Autuada submeteu a aeronave a todas as manutenções exigíveis, como provam os documentos anexos.

4- Alternativamente, seja julgado improcedente o auto e relevada a infração face a ausência de qualquer repercussão ou prejuízo e porque foi atendida a finalidade do ato, com a realização de todas as manutenções exigíveis na aeronave.

8. Anexou aos autos cópias dos seguintes documentos:

- a) Página n.º 000103 do Diário de Bordo n.º 003/PR-OMX/2016;
- b) Páginas n.º 6 a 10 do Manual Geral de Operações - MGO da empresa, Revisão n.º 6;
- c) Caderneta de Célula n.º 05/PR-OMX/10, número de série 363.

9. **A Decisão de Primeira Instância (DC1)**, vide DOCs SEI 1823851 e 1824181, após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que os da atuado não evidenciaram elementos probatórios capazes de ilidir a aplicação de penalidade e condenou o interessado à sanção de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), patamar médio, sem a incidência de circunstâncias atenuantes e agravantes. Especificou ainda:

A infração foi capitulada no **artigo 302, inciso III, alínea “e” do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBAer**, nestes termos:

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

(...)

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

(...)

e) não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;

E ainda, infração ao disposto no **parágrafo único, do artigo 172, do CBAer e no Capítulo 10 da IAC 3151:**

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

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

(...)

CAPÍTULO 10 – CONTROLE DO DIÁRIO DE BORDO

O controle, o arquivamento e a preservação do Diário de Bordo serão de responsabilidade do operador da aeronave, devendo ser mantido na sua totalidade, em função do seu controle numérico. (g. n.)

(...)

A Atuada, em sua defesa, alegou inicialmente a incompetência do Atuador, vez que apenas o Superintendente teria competência para a atuação em tela, e tal competência é irrenunciável. Por essa razão o Auto de Infração em referência seria nulo.

Não se verifica até aqui, a aplicação de qualquer penalidade, ou sanção, que seja, por parte do Atuador. O que se apresenta por hora, é a apreciação por este servidor, dos documentos constantes dos autos, para apuração da infração noticiada no presente Auto de Infração.

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

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. (g. n.)

Portanto, a delegação de competência está perfeitamente assistida pela legislação acima citada, onde fica confirmada a competência atribuída pela Superintendência ao servidor que elabora a presente Decisão.

Quanto à emissão do Auto de Infração verifica-se através da legislação, em especial a Instrução Normativa n.º 101/2016, da ANAC, que:

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 CBAer, em seu artigo 197, estabelece o seguinte:

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

Ressalta-se ainda que o Agente Público, Sr. FABIO FAGUNDES DOS SANTOS, matrícula 1510670, estava devidamente capacitado, conforme Portaria n.º 1.183, de 09/07/2015, publicada no Boletim Pessoal de Serviço V. 10, n.º 28, de 10/07/2015, assinada pelo Superintendente de Padrões Operacionais - SPO, disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2015/28/bps-v-10-n-28-10-07-2015>.

Cumprido ressaltar que o Sr. FABIO FAGUNDES DOS SANTOS possui o cargo de Especialista em Regulação de Aviação Civil, conforme registros no endereço eletrônico <http://transparencia.gov.br/servidores/Servidor-DetalhaServidor.asp?IdServidor=1079905>.

O inciso V, do artigo 8º, da Resolução n.º 25/2008 que dispõe sobre Processos Administrativos para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da ANAC, versa somente a assinatura e indicação do cargo e função, fato este comprovado no Auto de Infração em referência. A assinatura e o nome do Atuador estão apostas no Auto de Infração, como também a indicação “1510670”, identificando o fiscal.

Vê-se, portanto, que à Atuada não favorece a razão.

Outra alegação utilizado pela Atuada é a de que o ato administrativo é nulo porque foi praticado fora do prazo, já que o Auto de Infração em referência foi lavrado em 14/07/2017 e

entregue à Autuada em 02/08/2017. Segundo a Autuada, o Auto de Infração deveria ser lavrado em no máximo 5 (cinco) dias após o ato infracional, de acordo com o artigo 24 da Lei n.º 9.784/1.999.

Com relação à tais arguições, o Parecer PROC/ANAC n.º 056/2009, aprovado em 12/02/2009 pelo Sr. Procurador-Geral, assim entende sobre os prazos para aplicação e cobrança de multas, no âmbito da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Aviação Civil – PF/ANAC, que:

"(...) a ANAC tem cinco anos (art. 1º da Lei 9.783/99) para aplicar a multa e cinco anos (art. 1º do Decreto nº 20.910/32) para cobrá-la. Nos cinco anos destinados à aplicação da multa, a Agência não pode deixar o processo sem movimentação injustificada por mais de três anos, sob pena de ocorrer a prescrição intercorrente de que trata o § 1º, art 1º, da Lei nº 9.873/99. Tais prazos para apurar infrações são interrompidos (recomeçam totalmente) pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível (incisos I, II e III do art. 2º, da Lei nº 9.873/94." (g. n.)

O artigo 24 da da Lei n.º 9.784/1.999 só pode ser aplicado ao trâmite entre órgãos ou de encaminhamento de autos, atendimento a despachos ou recebimento e juntada de documentos, o que não foi o caso. Novamente, aqui não merecem prosperar as alegações da Autuada, tendo em vista que os prazos estão rigorosamente cumpridos para o presente Auto de Infração.

A seguir, a Autuada afirmou que o fato gerador para a lavratura do presente Auto de Infração não está estipulado em lei, mas sim em simples obrigação acessória, no caso uma instrução normativa, a IAC 3151. Por ser ato administrativo, não pode criar conduta infracional, pois isso ofenderia o Princípio da Legalidade e da Reserva Legal, o que ofende também ao estabelecido pelo artigo 5º, incisos II e XXXIX da Constituição Federal.

Sobre esse aspecto, interessante trazer o enunciado pelo Capítulo 10 da IAC 3151, a saber:

CAPÍTULO 10 – CONTROLE DO DIÁRIO DE BORDO

O controle, o arquivamento e a preservação do Diário de Bordo serão de responsabilidade do operador da aeronave, devendo ser mantido na sua totalidade, em função do seu controle numérico. (g. n.)

Veja-se também o que ensina o artigo 172 do CBAer:

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

Por isso, não merecem prosperar as alegações de que a legislação utilizada para o enquadramento não é válida, uma vez que estes Regulamentos aplicam-se exatamente para o caso em análise, haja vista que não houve preenchimento de campos específicos do Diário de Bordo.

Sobre o mérito em si, a Autuada alegou que o próprio artigo 172 do CBAer responsabiliza o Comandante da aeronave pelas anotações. Também essa alegação não prospera tendo em vista que o operador é responsável solidário pelas irregularidades apontadas, nos termos do artigo 297 do mesmo diploma legal, conforme abaixo:

Art. 297. A pessoa jurídica empregadora responderá solidariamente com seus prepostos, agentes, empregados ou intermediários, pelas infrações por eles cometidas no exercício das respectivas funções.

A Autuada alegou que o Auto de Infração em referência é improcedente porque ela, na qualidade de operadora pela égide do RBAC 135, observa o disposto no item 4.1.2 da IAC 3151, o qual versa o seguinte:

4.1.2. As empresas que operam segundo os RBHA 135 e 121 poderão obter autorização para utilizar padronização e procedimentos diferentes dos requisitos aqui estabelecidos, desde que sejam aceitas as proposições constantes do manual da empresa (MGM, MGO ou conforme aplicável).

Para corroborar essa tese, a Autuada acostou aos autos cópias das páginas n.º 6 a 10 do Manual Geral de Operações - MGO da empresa, Revisão n.º 6 (0999232).

Essa alegação tampouco encontra respaldo, uma vez que o modelo de MGO apresentado como evidência não isenta a Autuada de registro das informações no referido campo do Diário de Bordo, mas apenas estabelece um procedimento diferenciado no caso de uma ação corretiva retardada que já fora relatada em voo anterior. Caso não tenha havido pane naquele voo específico, deve ser registrada essa não ocorrência.

Veja-se o que traz a página n.º 10 do Manual Geral de Operações - MGO da empresa, Revisão n.º 6, em seu item 38:

"(...)

38- Situação Técnica da Aeronave - Campo o qual deverá ser relatado todas as discrepâncias encontradas na aeronave durante o voo. Na eventualidade de uma pane já ter sido relatada no relatório anterior e se a mesma estiver em ACR (Ação Corretiva Retardada), não deverá mais ser lançada.

(...)"

Portanto, vê-se de maneira cristalina que o caso enquadra-se perfeitamente ao artigo 302, inciso III, alínea "e" do CBAer, e que a Autuada infringiu a legislação aeronáutica ao permitir que seus tripulantes deixassem de realizar anotações no campo "Parte II - Situação Técnica da Aeronave" na página n.º 000103 do Diário de Bordo n.º 003/PR-OMX/2016, conforme relatou o servidor desta Agência.

2.3. Conclusão

De acordo com a cópia da página n.º 000103 do Diário de Bordo n.º 003/PR-OMX/2016 (0889444), pode-se constatar que a Autuada permitiu que os tripulantes deixassem de registrar as informações referentes à situação técnica da aeronave, no respectivo campo de registro, referentes aos campos "Tipo da última intervenção de manutenção", "Horas de célula para próxima intervenção de manutenção" e "Horas disponíveis". Ao não registrar as informações no supracitado campo do Diário de Bordo, a Autuada infringiu o preconizado pelo Capítulo 10 da IAC 3151.

Frisa-se que a IAC 3151, aprovada pela Portaria DAC n.º 350/STE, de 24/04/2002, estabelece e normatiza os procedimentos que visam à padronização para confecção, emissão e orientação de preenchimento dos Diários de Bordo das aeronaves civis brasileiras, assim como atende aos requisitos estabelecidos no CBAer, RBHA/RBAC e Legislação Complementar, conforme aplicáveis. Desta forma, implementa uma sistemática visando ao correto e adequado controle das atividades em voo das aeronaves e de seus tripulantes e é aplicável a todas as aeronaves civis brasileiras, independentes de sua categoria de homologação ou de registro.

Assim, a falta de algum registro e, a falta dessa observação pelo operador, compromete a segurança do voo, uma vez que descumpra as normas estabelecidas.

Com base no Memorando n.º 12/2018/CCPI/SPO, assinada pelo Superintendente de Padrões Operacionais, Substituto, que trata do entendimento sobre a aplicação de multa sobre preenchimento incompleto, inexistente ou omissivo do Diário de Bordo após a criação da Resolução ANAC n.º 457/2017 (1823981), a dosimetria da sanção deve ser por folha do Diário de Bordo e não por voo, de acordo com a Nota Técnica n.º 13/2016/ACPI, para infrações cometidas até 21/12/2017, na redação abaixo:

"(...)

5. Deste modo, requer-se seja confirmado por simples despacho que o entendimento esposado

na Nota Técnica 13/2016/ACPI, de 29/08/2016, para cômputo de uma infração por folha do diário de bordo no caso de preenchimento inexato, incompleto ou omissivo (em branco) de uma ou mais informações deve ser observado na dosimetria das sanções referentes a condutas infracionais cometidas até 21/12/2017, enquanto se observava materialmente o disposto na Instrução de Aviação Civil - IAC 3151.

6. Registre-se que tal entendimento se aplica ao preenchimento do documento denominado diário de bordo e, portanto, requer-se seja adotado para todos os autos de infração relativos a condutas relacionadas com este documento, independentemente do dispositivo normativo infringido (parágrafos do RBAC 137, ou outros itens da IAC 3151, por ser a IAC 3151 norma específica sobre o documento) ou o enquadramento da conduta, tais como art. 302, inc. III, al. e. ou inc. II, al. a; ambos do CBAer.

7. Por oportuno, requer-se seja também confirmado por simples despacho que os valores das sanções pecuniárias (multa) referentes a condutas infracionais cometidas até 21/12/2017 e autuadas com base na IAC 3151 são aqueles constantes nos anexos da Resolução ANAC 25/2008.

(...)"

Assim, com o entendimento presente no Memorando n.º 12/2018/CCPI/SPO, ocorreu uma infração, por ausência de preenchimento da Parte II - Situação Técnica da Aeronave na página n.º 000099 do Diário de Bordo n.º 003/PR-OMX/2016.

Desta forma, restou configurada a prática da infração à legislação vigente, em especial ao previsto no artigo 302, inciso III, alínea "e" do Código Brasileiro de Aeronáutica.

10. O interessado foi devidamente notificado da decisão condenatória, interpondo **RECURSO ADMINISTRATIVO** (DOC SEI 1909895) em que reitera as alegações apresentadas em sede de defesa prévia, acrescendo que:

- I - a ANAC não teria competência para legislar;
- II - a ocorrência de bis in idem, por ter sido lavrado AI também para o piloto; e
- III - que haveria infração continuada, uma vez que vários autos teria sido lavrados por fatos similares, ausência de preenchimento da Parte II - Situação Técnica dos diários de bordo.

11. Ao cabo, requer o arquivamento do processo.

12. **É o relato.**

PRELIMINARES

13. Primeiramente, salienta-se que não se encontram no presente processo vícios insanáveis. Ao interessado garantiu-se o direito de manifestação nos autos, podendo, inclusive, produzir provas. Observa-se que assim o fez, uma vez que apresentou diversas peças em sua defesa, sendo-lhe facultado apresentar provas à qualquer momento.

14. Assim, tem-se que em momento algum houve prejuízo ao exercício de defesa do Interessado ou à Administração. O AI, lavrado em 21/07/2017, traz expressamente que: "*O operador permitiu que a tripulação deixasse de preencher a Parte II - Situação Técnica da Aeronave na página 00103 do Diário de Bordo N° 003/PR-OMX/2016. Operações do dia 03/05/2016*". Desse modo, está clara a transgressão.

15. Note-se que o Auto de Infração é o ato que dá início ao processo administrativo sancionador, conforme prescreve a Lei n.º 7.565 de 19 de dezembro de 1986, que dispõe 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.*"

16. Com base, nesse dispositivo, resta claro que verificada a infração, deve-se lavrar o respectivo AI, exatamente como verifica-se no presente caso.

17. Por sua vez, a Resolução ANAC n.º 25 de 25 de Abril de 2008, complementa: "*Art. 4º O processo administrativo terá início com a lavratura do Auto de Infração – AI.*"

18. O auto de infração como principal documento de um processo administrativo 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.

19. A descrição objetiva do fato, conforme ocorreu, é suficiente para a construção da defesa, conforme jurisprudência dos tribunais superiores pátrios do STF e STJ:

- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012: "*Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490. (grifamos)*

(...)

- Excerto de julgado do STJ: "*O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquirir de nulidade o processo. Precedentes: (MS 14.045/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 29.4.2010; MS 10.128/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 22.2.2010; MS 12.386/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, DJ 24.9.2007, p. 244" (STJ, MS 12.677/DF, 1ª Turma, DJe 20/04/2012). (grifamos)*

20. No presente caso, os fatos estão corretos 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 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*".

21. Destaque-se que a Lei n.º 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.*

22. O regimento interno da ANAC repercutiu tal disposição ao prescrever: *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 n.º. 9.784, de 1999,*

sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria;

23. A citada IN^o 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.*

24. Assim, importa apontar o prazo previsto em lei para exercício da ação punitiva pela administração pública federal, Lei n. 9873/99: *Art. 1^o. 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.* Tal prazo não transcorreu no caso em exame.

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

26. Saliente-se, novamente, que o interessado teve acesso anteriormente ao auto de infração, contendo de todos os dados necessários para o exercício pleno da ampla defesa e do contraditório. Ademais, foi devidamente notificado do 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. Mais ainda, vê-se nas suas manifestações, que defendeu-se precisamente dos fatos imputados.

27. Aponta-se aqui, ainda, que o controle do Diário de Bordo da aeronave é de responsabilidade do operador da aeronave (capítulo 10 da IAC 3151), não sendo justificável a argumentação de que a responsabilidade seria tão somente do piloto em comando, não cabendo à interessada qualquer controle a respeito das operações, o que seria no mínimo inadequado, haja vista a manutenção da aeronave e seus parâmetros serem a partir do preenchimento dos dados do voo e da aeronave, com verificação destes registros por parte da operadora. Cabe também apontar o art. 297 do CBA que prevê a responsabilidade solidária da pessoa jurídica empregadora com seus agentes e empregados.

28. Portanto, não cabe a alegação de ilegitimidade da interessada como parte do processo

29. Igualmente, importar registrar que o princípio de vedação ao *bis in idem* não possui previsão constitucional expressa, embora seja reconhecido, de modo implícito, como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal no texto da Constituição Federal de 1988.

30. Não se pode afirmar que a garantia do *non bis in idem* impossibilite o legislador, ou quem lhe faça as vezes, de atribuir mais de uma sanção, administrativa ou não, a uma mesma conduta. Para Mello (2007, p. 212 - MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007):

[...] o princípio do non bis in idem, por outro lado, não veda ao legislador a possibilidade de atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta. Foi afirmado acima que a sanção que atende ao princípio da proporcionalidade é a prevista no ordenamento jurídico: o legislador, observadas as normas constitucionais, define as medidas sancionadoras adequadas e proporcionais para cada situação de fato. Se estabelece a lei formal múltiplas sanções para uma mesma conduta, são elas as sanções adequadas e proporcionais, não sendo sua aplicação ofensiva ao princípio do non bis in idem.

31. Nada obsta, então, que ato normativo estipule a acumulação de sanções administrativas ou de sanções administrativas com outras consequências, como sanções penais e compensações civis, por exemplo (VITTA, 2003, p. 115 - VITTA, Herald Garcia. A Sanção no Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115). Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de "ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas".

32. Neste sentido, a Resolução ANAC 25/2008, em seu art. 10^o, §§ 2^o 3^o, registra expressamente que mesmo diante de duas ou mais infrações num mesmo contexto probatório – e diante da apuração conjunta dos fatos, deverá a Administração considerá-las de forma individualizada, inclusive no tocante aos critérios de imposição de penalidades e dosimetria:

§ 2^o 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.

(...)

§ 3^o 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.

33. Dessa forma, não se vislumbra possibilidade de o argumento da defesa prosperar, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais. Assim, configurada a hipótese, respaldada pela doutrina administrativa, de poder ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, diante de permissivo normativo que explicitamente determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas.

34. Quanto ao argumento de aplicação da infração continuada, observe-se.

3.1. Tal instituto, presente no direito criminal, não encontra aplicabilidade nos processos administrativos sancionadores desta agência, uma vez que não se acha previsto nas normas de âmbito deste ente público.

3.2. 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 comando expresso dela no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 2^o da Lei n^o 9.784/99.

3.3. Já na doutrina, Alexandre Santos de Aragão bem define esse princípio: "*O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei esteie*". (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense,

3.4. Ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello o conceitua de forma similar: "*O princípio da legalidade no Brasil significa que a Administração nada pode fazer senão o que lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize*". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 105).

3.5. Quanto à jurisprudência, por sua vez, observe-se o STJ, que já tratou desse princípio várias vezes, ratificando o conceito, *verbi gratia*:

ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS INATIVOS. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA-GATA. DECRETO-LEI Nº 2.200/84. RECEBIMENTO INTEGRAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ADMINISTRADOR PÚBLICO. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I - O art. 5º do Decreto-lei nº 2.200/84, fixou que "Aos funcionários já aposentados a incorporação da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa, far-se-á na razão da metade do percentual máximo atribuído à categoria funcional em que ocorreu a aposentadoria." II - **Segundo o princípio da legalidade estrita - art. 37, caput da Constituição Federal - a Administração está, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. A lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal.** O administrador só pode efetuar o pagamento de vantagem a servidor público se houver expressa previsão legal, o que não ocorreu na hipótese dos autos em relação à percepção integral da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa aos inativos. III - Recurso especial conhecido e desprovido. (STJ - REsp: 907523 RJ 2006/0265251-2, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 10/05/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 29/06/2007 p. 715) (grifo nosso)

3.6. Dessa forma, resta clara a inaplicabilidade da infração continuada, já que esta não se encontra legalmente prevista no âmbito desta agência e a administração está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado por lei.

3.7. Destaque-se, ainda, que no direito criminal a aplicação do instituto do crime continuado depende de que alguns critérios, estabelecidos e elencados no dispositivo legal que prevê a incidência do instituto, art. 71 do Código Penal, sejam preenchidos. Como inexistente 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 de n. 60800.018591/2010-68, AI 1552/2010 (SEI 0882277) em que se negou a aplicação do referido instituto segundo esse entendimento:

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.

3.8. Diante desse 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. Este princípio possui previsão expressa na Constituição Federal de 1988, no caput do art. 5º e também em seu inciso I: "*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*".

3.9. Tal princípio encontra, dessa forma, aplicação ampla e geral, incidindo, portanto, também no direito administrativo. Constitui-se como o principal instrutor do princípio da impessoalidade, um dos princípios basilares da administração pública. Como bem afirma Antônio Bandeira de Mello, a impessoalidade funda-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais como o artigo 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no artigo 37, XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes: "*O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da constituição. Além disso, assim como todos são iguais perante a lei (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração*". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 114).

3.10. Diante disso, e dado o princípio da legalidade que, dentre outros efeitos, impede decisões casuísticas aos regulados garantindo tratamento isonômico a todos jurisdicionados, a exemplo do que ocorreu no caso guereado ora em sede de mandado de segurança, o entendimento aqui apresentado **é reiterado no âmbito de julgamentos administrativos na ANAC:**

00065.139049/2012-49 (em 08/10/2018)

Da alegação da defesa de aplicabilidade do instituto da infração continuada ao presente caso.

Quanto à alegação de "conduta continuada", aponto que apesar da independência de princípios e finalidades do direito administrativo sancionador, reconheço a sua tangência com o Direito Penal, à primeira vista por suas feições sancionatórias, exercida pela Administração Pública no exercício de seu poder de polícia. Não obstante, no ramo do Direito Administrativo Sancionador, a atividade punitiva do Estado só poderá ocorrer embasada em lei em sentido formal, conforme, Art. 5º, II, CF/88),

"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Assim, matéria sancionadora pode sistematizar as condutas e sanções (ambas previstas em lei) de forma a expressar, para cada conduta infracional, a respectiva sanção. Tal procedimento facilita a compreensão dos particulares sobre a relação entre condutas e sanções a que estão sujeitos e, principalmente, atua na sua dosimetria. Em consequência disso, será atingido os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade, todas vinculadas ao devido processo legal.

Dessa forma, por falta de previsão legal, é inaplicável, já que esta não se encontra legalmente prevista no âmbito da ANAC. A administração Pública está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado na norma.

Como não existe previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração, por não haver amparo legal que defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa, é inaplicável tal instituto.

(...)

00065.026931/2013-14 (em 02/10/2018)

Sobre a alegação de bis id idem e da continuidade delitiva, vez que a empresa (sua empregadora) e o copiloto também foram multados pelo mesmo fato gerador, e que a quantidade de multas a ele aplicadas (o interessado), foram pela mesma razão, e apenas em datas diferentes, explano:

Primeiramente, não há que se falar em culpabilidade exclusiva da empresa e suposta incompetência do interessado para observar a previsão legal. Esclareço que a alínea "p" do inciso II do artigo 302 do CBA é imputável também aos aeronautas (piloto, copiloto, etc.) e esses respondem pelas extrapolações de jornada, independentemente das responsabilidades do empregador, que também respondem em processo apartado, sendo também inadmissível a alegação do non bis in idem, até porque só consta um crédito de multa (atinentes a infração em tela), referente ao atuado.

Nesse diapasão, sobre a alegação do interessado quanto à continuidade do delito infracional, cabe dizer que cada operação conduzida pelo atuado, em situação irregular pelo descumprimento de qualquer regulamento, dá ensejo a infrações distintas. Assim, verifica-se que cada irregularidade constatada nos referidos (pelo atuado) autos de infração são todas autônomas passíveis, portanto, de aplicação de penalidades de forma independente, pelo fato de se referirem a operações distintas ocorridas em datas, horários e etapas de voo distintos. Ainda, cabe ressaltar que, no caso concreto, não se pretende aplicar múltiplas punições para uma mesma conduta, pois tratam-se de diferentes condutas, devendo ser analisado cada ato infracional imputado que resulta, se confirmado, na aplicação da penalidade. Dessa maneira, afasta-se também, e mais uma vez, a alegação do recorrente quanto à aplicação do princípio non bis in idem, conforme já mencionado, pois verifica-se que as irregularidades descritas nos referidos autos de infração (por ele mencionados e constantes de outros processos apartados do presente aqui tratado) não representam o mesmo fato gerador (ainda que de mesma natureza), ou seja, verifica-se que ocorreram conduções de operações distintas em situação irregular quanto aos limites de jornada de trabalho. Não se pode admitir que, como defende o atuado, 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 que já extrapolou a jornada de trabalho continuasse a fazê-lo impunemente – afinal, como consequência de tal entendimento, seria penalizado na mesma medida por incorrer nessa ilegalidade uma ou dezenas de vezes. 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. Importante ressaltar que a Resolução ANAC nº 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, não faz qualquer menção sobre tratamento de infrações permanentes ou continuadas.

60800.204262/2011-19 (decisão colegiada por unanimidade em 03/08/2017)

Quanto a alegação da defesa acerca de se considerar a hipótese de delito continuado, decorrente de uma mesma espécie de infração constatada em uma única inspeção - entende-se que, não há amparo legal ou normativo para tal, ou seja, não há até o presente momento normatização que estipule e defina as características de uma infração continuada na esfera de competência dessa Agência Reguladora.

Entende este relator que, no caso em apreço, a conduta tipificada como infração guarda em si o objetivo de estabelecer regra básica para a aviação de modo que seja preservada a segurança da operação de uma aeronave, segurança compreendida de modo amplo e abrangendo tanto vidas quanto propriedades, tanto daqueles diretamente envolvidos com a operação quanto de terceiros. Sendo assim, cada operação na qual se verifique a ocorrência fato divergente das regras de segurança estabelecidas para operação de uma aeronave deve ser entendida como uma situação de risco que pode configurar infração administrativa, devendo ser analisada e tratada individualmente.

Importante destacar que, independentemente da quantidade de ações fiscais que os originaram, cada um dos autos de infração lavrados refere-se a um fato gerador único e distinto dos demais, referente a cada uma das vezes em que, constatada uma situação técnica irregular em aeronave, o piloto não utilizou o registro oficial para fazer a devida anotações.

Permitir que a punição deixasse de ser cumulativa no presente caso poderia ocasionar a perda de seu efeito prático; o ilícito poderia resultar em vantagem que compensasse o pagamento da multa assim reduzida, descaracterizando completamente a finalidade da sanção, de reprimir a transgressão do ordenamento vigente e conformar o comportamento do regulado.

A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina 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.

60800.246540/2011-13 (decisão colegiada por unanimidade em 9/3/2017)

Quanto a alegação II da defesa - presença de infração administrativa continuada, decorrente de uma mesma espécie de infração constatada em uma única inspeção - por mais que o interessado alegue a ocorrência de forma continuada, entende-se que, 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.

O julgamento transcrito na peça recursal, embasado em precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça, evidencia características que constituem o comportamento de feição continuada e que, conforme se poderá constatar adiante, vão além da unidade de ação fiscal. Entendeu o egrégio Tribunal à época que a tipificação deveria ser demonstrada em um só auto de infração quando se tratasse de infrações sequenciais que violassem o mesmo objeto de tutela jurídica, guardando afinidade pelo mesmo fundamento fático.

Entende este relator que, no caso em apreço, a conduta tipificada como infração guarda em si o objetivo de estabelecer regra básica para a aviação de modo que seja preservada a segurança da operação de uma aeronave, segurança compreendida de modo amplo e abrangendo tanto vidas quanto propriedades, tanto daqueles diretamente envolvidos com a operação quanto de terceiros. Sendo assim, cada operação de uma aeronave em situação irregular no que se refere aos certificados e licenças exigidos de seus tripulantes deve ser entendida como uma situação de risco que pode configurar infração administrativa, devendo ser analisada e tratada individualmente.

Importante destacar que, independentemente da quantidade de ações fiscais que os originaram, cada um dos autos de infração lavrados refere-se a um fato gerador autônomo e distinto dos demais, referente a cada operação constatada como irregular. Permitir que a punição deixasse de ser cumulativa no presente caso poderia ocasionar a perda de seu efeito prático; o ilícito poderia resultar em vantagem que compensasse o pagamento da multa assim reduzida, descaracterizando completamente a finalidade da sanção, de reprimir a transgressão do ordenamento vigente. Há ainda que se considerar que cada voo com o CCF vencido imprime exposição de risco ao sistema de segurança operacional, mais um motivo que chancela a individualização da conduta.

A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina 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.

3.11. Por mais, o Parecer 550/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, aprovado pelo então Procurador-Geral em 23/10/2012, orienta:

"6.65 De não se olvidar, contudo, que, eventualmente, detendo uma pessoa o exercício de mais de uma atividade, **responsabilizando-se, assim, pelo atendimento de diversos deveres e obrigações, poderá uma mesma situação fática ensejar a caracterização de plúrimas infrações, sujeitando-a a diversas sanções administrativas.** Exemplifica a hipótese o caso em que a concessionária de serviços aéreos, sendo também empresa de manutenção e reparação de aeronaves e de seus componentes, proceder à realização de serviço de manutenção deficiente de uma de suas aeronaves. Neste caso, a empresa responderá na qualidade de empresa de manutenção e reparação pela execução de serviço de manutenção deficiente nos termos do artigo 302, inciso IV, alínea "d", da Lei n.º 7.566/86, bem como na condição de prestadora de serviços aéreos e responsável primária pela regularidade do serviço de manutenção (item 91.403 (a) do RBHA 91, item 121.63 do RBAC 121 e item 135.413 do RBAC 135), nos termos do artigo 302, inciso III, alínea "e", do Código Brasileiro de Aeronáutica.

(destacamos)

3.12. Portanto, resta demonstrada a possibilidade de responsabilização de uma pessoa por diversos deveres/obrigações advindos de uma mesma situação fática caracterizando várias infrações, sujeitando-se, portanto, a diversas sanções administrativas.

3.13. Nada obsta, então, que ato normativo estipule a acumulação de sanções administrativas ou de sanções administrativas com outras consequências, como sanções penais e compensações civis, por exemplo (VITTA, 2003, p. 115 - VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115). Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de "ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas".

3.14. Neste sentido, a Resolução ANAC 25/2008 (vigente à época da apuração), em seu art. 10º, §§ 2º 3º, registra expressamente que mesmo diante de duas ou mais infrações num mesmo contexto probatório – e diante da apuração conjunta dos fatos, deverá a Administração considerá-las de forma individualizada, inclusive no tocante aos critérios de imposição de penalidades e dosimetria:

§ 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.

(...)

§ 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.

3.15. Dessa forma, não se vislumbra possibilidade de o argumento da defesa prosperar, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais. Assim, configurada a hipótese, respaldada pela doutrina administrativa, de poder ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre **descumprimento de um mesmo dever mais de uma vez, como é o caso**, diante de permissivo normativo que explicitamente determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas.

3.16. **Logo, não há que se falar em infração continuada no presente caso, devendo, cada fato infracional, ser penalizado individualmente.**

3.17. O Interessado alega a incompetência do autuante, mencionando o Regimento Interno desta ANAC. Contudo, cabe mencionar a Resolução ANAC n.º 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, apresentando, em seus artigos 2º e 5º, a seguinte redação:

Resolução ANAC n.º 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 de infração à Lei n.º 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.

35. No que diz respeito à alegação da recorrente quanto à insubsistência e nulidade do auto de infração pela incompetência do autuante, cabe dizer que o Auto de Infração do caso em tela foi lavrado por INSPAC credenciado desta Agência, sendo disposto no documento às fls. 01, a identificação de sua função como Inspetor de aviação civil - INSPAC e sua matrícula.

36. Observa-se, ainda, que a Instrução Normativa n.º 06, de 20 de março de 2008, que regula o credenciamento do Inspetor de Aviação, dispõe em seu artigo 1º a seguinte redação:

IN ANAC n.º 06/2008

CAPÍTULO I - DA FISCALIZAÇÃO

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 n.º 7.565, de 1986, mediante a realização de teste de capacitação.

37. Também cumpre mencionar o inciso III do §2º do artigo 1º da Lei n.º 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, sim, de aplicar ou não as providências

administrativas previstas, em conformidade com a lei, a norma e a situação fática.

38. Assim, 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 inspetor de aviação civil, que lavrou o referido auto de infração (fls.01), possui a sua competência para o exercício do poder de polícia desta ANAC.

39. **No que toca ao argumento de nulidade, por falta de poder normativo por parte da ANAC**, 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”*.

40. 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.

41. 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 a IAC 3151, por descreverem especificamente a conduta praticada pelo regulado autuado - *ex vi* art. 302, inciso III, alínea "e", do CBAer e art 172 e capítulo 10 da IAC 3151 - sendo que estes últimos se enquadram 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

Ato contínuo, subtende-se a incidência do artigo 299 da mesma lei que é o supedâneo concreto para a apenação da empresa.

45. 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.

46. 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]

47. 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 interferem diretamente na esfera de direito dos particulares." (MENDES, 2000, p. 129. MENDES, Conrado 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)

48. Fato é que entende a doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por seguinte 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.

49. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida:

"A terceira técnica geral de delegação vêm 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)

50. 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)

51. 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).

52. 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 deslegificação 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."

53. 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.

54. 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.

55. Assim, não se sustentam as alegações de que a ANAC não poderia normatizar acerca de infrações.

56. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise e o exposto acima, acuso regularidade processual no presente feito. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

57. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada à interessada pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base na documentação probatória constante dos autos do processo, a inobservância pelo interessado, ao disposto na alínea "e", inciso III, do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c o art. 172 e capítulo 10, ambos da IAC 3151.

58. Destarte, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, este relator ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente voto.

59. **Das razões recursais** - A Recorrente não trouxe em recurso, nenhuma argumentação contrária em matéria de mérito, quanto ao que foi apurado pela Fiscalização.

60. Não havendo argumentação com prova em contrário, deve-se prevalecer aquilo que foi apurado pela Fiscalização. A autuação do Inspetor de Aviação Civil - INSPAC é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e cabe ao interessado a demonstração dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e o do disposto do art. 37 desta lei.

61. A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que todos os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e de veracidade, por serem dotados da chamada fé pública. "Trata-se de presunção relativa (*juris tantum*), que, como tal, admite prova em contrário. O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

62. Pode-se dizer, portanto, que os atos emanados do Estado, independente de qual seja sua natureza – presumem-se verdadeiros até prova em contrário. A própria Constituição do Brasil estabelece que declarações e informações da Administração gozam de fé pública:

63. Se não se pode recusar a fé dos documentos públicos, é lógica a interpretação de que isso implica que os documentos (e atos) da Administração reputam-se (presumem-se) válidos. E mais, reputam-se válidos porque os atos administrativos se postam vinculados ao princípio da estrita legalidade, cujo efeito óbvio é que a Administração e seus agentes não podem atuar senão dentro dos limites legalmente postos, diferente dos entes privados, que podem atuar livremente contanto que não firam os limites legais.

64. Ademais, o próprio interessado não questiona a ausência de preenchimento dos apontados campos do citado diário de bordo. Mais do que isso, vê-se que ausência de preenchimento importou o erro quanto as horas disponíveis até a manutenção.

65. Acrescente-se que a conduta praticada pelo autuado enquadra-se como erro de fato e de direito, vez que inobservam norma cogente e de aplicação *erga omnes* regularmente expedida pela ANAC.

66. Saliente-se que o cumprimento de norma *erga omnes* vigente é objetivo, sem distinção de elemento volitivo, a não ser que expressamente consignado pela norma regulamentar. Como os normativos em comento não fazem expressamente esta distinção, não há que falar em exigência de voluntariedade para incursão na infração.

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

68. Desse modo, resta claro que, no presente caso, como estabelecido por norma cogente oponível a todos os abrangidos em seu espectro, de caráter vinculativo, não há margem para exceções quanto ao seu cumprimento no que tange a ausência do elemento volitivo.

69. Ainda, 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).

70. 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.

71. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção. 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 médio. Pelo fato de isto restar bem configurado nos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo (Anexo da Resolução ANAC 25/2008), não prosperam quaisquer alegações quanto à aplicação da sanção de multa e ao seu valor.

72. **Ante o exposto, tem-se que as razões dos recursos não lograram êxito em afastar a prática infracional objeto do presente feito e atribuída à interessada, restando esta configurada nos termos aferidos pela fiscalização.**

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

73. A Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/08, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes

74. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 (“o reconhecimento da prática da infração”) entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência.

75. Da mesma forma, entende-se que a Interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

76. Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso III (“a inexistência de aplicação de penalidades no último ano”), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado nas datas dispostas no quadro em epígrafe – que são as datas das infrações ora analisadas.

77. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ficou demonstrado que **há** penalidade (SEI 1821602) anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, *verbi gratia* os créditos de multa SIGEC 658010166 e 658011164.

78. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

79. Dada a ausência de circunstância atenuantes e de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor médio previsto, à época do fato, para a hipótese em tela - COD. NON, letra "e", da Tabela de Infrações III - Infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos- P. Jurídica - do Anexo II, da Resolução nº. 25/2008, e alterações posteriores.

80. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão

de primeira instância administrativa, diante do esposado neste arrazoado, entendo que cabe a **MANUTENÇÃO**, do valor da multa no patamar médio, R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

CONCLUSÃO

81. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de **BRASIL VIDA TAXI AEREO LTDA.**, conforme individualização no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00058.522708/2017-16	664262184	001658/2017	03/05/2016	Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves - No Diário de Bordo, permitir que se deixe de assinar os devidos campos.	Artigo 302, inciso III, alínea "e" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c o art. 172 e capítulo 10, ambos da IAC 3151.	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

82. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

83. **Submete-se ao crivo do decisor.**



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 12/06/2019, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3126699** e o código CRC **EC1498AE**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 893/2019

PROCESSO Nº 00058.522708/2017-16

INTERESSADO: BRASIL VIDA TAXI AEREO LTDA

1. Recurso conhecido e recebido em seus efeitos suspensivos, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.

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

3. De acordo com a proposta de decisão (3126699) Ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.

4. Dosimetria adequada para o caso. À luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".

5. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, **mantendo a decisão aplicada pelo setor de primeira instância administrativa**, em desfavor da empresa Brasil Vida Taxi Aéreo, nos seguintes termos:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00058.522708/2017-16	664262184	001658/2017	03/05/2016	Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves - No Diário de Bordo, permitir que se deixe de assinar os devidos campos.	Artigo 302, inciso III, alínea "e" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c o art. 172 e capítulo 10, ambos da IAC 3151.	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

É o Parecer e Proposta de Decisão.

6. À Secretaria.
7. Notifique-se.
8. Publique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 02/08/2019, às 19:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3127034** e o código CRC **70BC71BA**.

Referência: Processo nº 00058.522708/2017-16

SEI nº 3127034