

PARECER Nº 927/2019/JULG ASJIN/ASJIN  
 PROCESSO Nº 00066.517397/2017-66  
 INTERESSADO: TWO TÁXI AÉREO 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 | Lavatura do AI | Notificação do AI | Decisão de Primeira Instância (DC1) | Notificação da DC1 | Multa aplicada em Primeira Instância   | Protocolo do Recurso | Aferição Tempestividade |
| 00066.517397/2017-66 | 662820186                | 001771/2017           | 02/06/2015       | 27/07/2017     | 17/08/2017        | 24/01/2018                          | 02/02/2018         | R\$ 7.000,00                           | 14/02/2018           | 22/03/2018              |
|                      |                          |                       | 05/06/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 10/06/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 17/06/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 19/06/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 25/06/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 07/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 08/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 10/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 18/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 21/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 22/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 23/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       | 24/07/2015       |                |                   |                                     |                    |  |                      |                         |
|                      |                          |                       |                  |                |                   |                                     |                    | <b>Soma dos valores: R\$ 98.000,00</b> |                      |                         |

**Enquadramento:** Art. 302, inciso III, alínea “e”, da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a seção 135.297 do RBAC 135.

**Infração:** Permitir que piloto em comando atue em aeronave em voo IFR sem que tenha sido aprovado em um exame de proficiência em voo por instrumentos, ministrado por um INSPAC ou por um piloto examinador credenciado dentro dos 06 meses calendários precedendo esse voo, contrariando o item 135.297 do RBAC 135.

**Proponente:** Rodrigo Camargo Cassimiro – SIAPE 1624880 – Portaria ANAC nº 845, de 13/03/2017.

**INTRODUÇÃO**

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

2. Os autos evidenciam - **RF SPO 004439/2017 (SEI 0908648)** - que:

Em auditoria realizada na TWO Táxi Aéreo LTDA entre os dias 16 a 19 de Fevereiro de 2016 foi verificado que o tripulante Alex Sandro Aparecido dos Santos Cardoso (CANAC 114617) operou durante os meses de Junho e Julho de 2015 as aeronaves operadas pela empresa em questão com o exame exigido pela seção 135.297 do RBAC 135 vencido.

Conforme seção, o tripulante em função de comando, caso do sr. Alex Cardoso, deve realizar exames IFR a cada 6 (seis) meses, o que não ocorreu com o tripulante. Foi verificado que o tripulante realizou exames em Outubro de 2014, mantendo seu exame válido até Maio de 2015, e depois somente em Agosto de 2015.

Os documentos recolhidos deixam demonstram que o tripulante operou nos seguintes dias (há mais voos, porém as datas não estão claras):

02 de junho de 2015  
05 de junho de 2015  
10 de junho de 2015  
17 de junho de 2015  
19 de junho de 2015  
25 de junho de 2015  
25 de junho de 2015  
07 de julho de 2015  
08 de julho de 2015  
10 de julho de 2015  
18 de julho de 2015  
21 de julho de 2015  
22 de julho de 2015  
23 de julho de 2015  
24 de julho de 2015

3. Anexaram-se ao RF os seguintes documentos:

a) Escala do Sr. ALEX SANDRO APARECIDO DOS SANTOS CARDOSO, CANAC 114617, de junho de 2015 (0908649);

b) Escala do Sr. ALEX SANDRO APARECIDO DOS SANTOS CARDOSO, CANAC 114617, de julho de 2015 (0908650);

c) Fichas de Avaliação de Piloto - FAP 01 dos exames de revalidação da Habilitação do referido piloto, ocorridos em 03/10/2014 e 31/08/2015 (0908651).

4. Ato contínuo, lavrou-se o **AUTO DE INFRAÇÃO (SEI 0908632)**, descrevendo-se o fato assim:

A TWO Táxi Aéreo Ltda permitiu que o tripulante Alex Sandro Aparecido dos Santos Cardoso (CANAC 114617) atuasse nas aeronaves operadas por ela com exame exigido pela seção 135.297 do RBAC 135 vencido durante os meses de Junho e Julho de 2015.

Os voos irregulares verificados ocorreram em:

02 de junho de 2015  
05 de junho de 2015  
10 de junho de 2015  
17 de junho de 2015  
19 de junho de 2015  
25 de junho de 2015  
25 de junho de 2015  
07 de julho de 2015  
08 de julho de 2015  
10 de julho de 2015  
18 de julho de 2015  
21 de julho de 2015  
22 de julho de 2015  
23 de julho de 2015  
24 de julho de 2015

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

## **HISTÓRICO**

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

7. Devidamente notificada, a interessada apresentou **DEFESA PRÉVIA (SEI 1039324)**, em que solicitou **o desconto de 50%** sobre o valor médio da multa.

8. Concedeu-se, em 19/09/2017, o solicitado desconto de 50% sobre o valor médio da multa à autuada (SEI 1046189). Esta, todavia, não efetuou o pagamento no devido prazo, em contrariedade à norma, resultando em prolação de nova decisão.

9. **A DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1) - (DOC SEI 1441772 e 1441855)**

- após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos condenou a interessada à sanção de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil) para cada uma das 30 infrações, perfazendo um valor somado de R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais). Especificou ainda:

### **2.1. Legislação aplicável**

O Auto de Infração em referência foi capitulado 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, com infração ao disposto na **seção 135.297 do RBAC 135:**

**135.297 Piloto: requisitos para exame de proficiência em voo por instrumentos**

*(a) Nenhum detentor de certificado pode utilizar uma pessoa como piloto e ninguém pode trabalhar como piloto em comando de uma aeronave voando IFR, a menos que, dentro dos 06 meses calendáricos precedendo esse voo, o piloto tenha sido aprovado em um exame de proficiência em voo por instrumentos, ministrado por um INSPAC ou por um piloto*

#### **examinador credenciado.**

(b) Nenhum piloto pode executar qualquer procedimento de aproximação de precisão por instrumentos em condições IMC, a menos que, dentro dos 6 meses calendários precedendo esse voo, o piloto tenha demonstrado proficiência no tipo de procedimento a ser executado. Nenhum piloto pode executar qualquer procedimento de aproximação de não-precisão por instrumentos em condições IMC, a menos que, dentro dos 6 meses calendários precedendo esse voo, o piloto tenha demonstrado proficiência na execução desse tipo de procedimento de aproximação ou em dois outros tipos de aproximação de não-precisão. Os procedimentos de aproximação por instrumentos devem incluir pelo menos um procedimento de aproximação direta, um procedimento com aproximação circulando para pouso e uma aproximação perdida. Cada tipo de aproximação deve ser conduzido até os mínimos aprovados para o procedimento sendo executado.

(c) O exame de proficiência requerido pelo parágrafo (a) desta seção consiste em um teste oral ou escrito sobre o equipamento em uso e um exame em voo em condições IFR reais ou simuladas. O teste sobre o equipamento deve incluir questões sobre procedimentos de emergência, operação dos motores, sistemas de combustível e de lubrificação, ajustes de potência, velocidades de estol, melhor velocidade com motor parado, operação das hélices e do supercompressor, e sistemas hidráulico, mecânico e elétrico, como apropriado. O exame em voo inclui navegação por instrumentos, recuperação de emergências simuladas e aproximações por instrumentos envolvendo as facilidades de navegação que o piloto está autorizado a utilizar. Cada piloto executando um exame de proficiência deve demonstrar os padrões de competência determinados pelo parágrafo 135.293(d). Adicionalmente:

(1) o exame de proficiência em instrumentos deve:

(i) para um piloto em comando de um avião contido no parágrafo 135.243(a), incluir procedimentos e manobras requeridas a um piloto de linha aérea qualificado no particular tipo de avião, se apropriado; e

(ii) para um piloto em comando de um helicóptero ou avião contido no parágrafo 135.243(c), incluir os procedimentos e manobras requeridas a um piloto comercial com qualificação IFR e, se aplicável, qualificado no particular tipo de aeronave.

(2) o exame de proficiência em instrumentos deve ser aplicado por um piloto examinador credenciado ou por um INSPAC.

(d) Se o piloto em comando for designado para voar apenas em um tipo de aeronave, o exame de proficiência requerido pelo parágrafo (a) desta seção deve ser conduzido nesse tipo de aeronave.

(e) Se o piloto em comando for designado para voar mais de um tipo de aeronave, esse piloto deve executar o exame de proficiência requerido pelo parágrafo (a) desta seção em cada tipo de aeronave no qual ele voa, rotativamente, mas não mais de um exame em voo durante cada período descrito no parágrafo (a) desta seção.

(f) Se o piloto em comando for designado para pilotar tanto aeronaves monomotoras quanto multimotoras, esse piloto deve realizar o primeiro exame de proficiência requerido pelo parágrafo (a) desta seção em aeronave multimotora; cada exame seguinte será realizado alternadamente em aeronaves monomotoras e multimotoras, mas não mais de um exame em voo durante cada período descrito no parágrafo (a) desta seção. Partes do exame em voo requerido podem ser realizadas em simulador de voo ou outro dispositivo de treinamento, se aprovado pela ANAC.

(g) [Reservado] (g. n.)

#### **2.2. Análise da Defesa**

A Autuada solicitou a aplicação de 50% de desconto sobre o valor médio da multa, com fundamento no parágrafo único, do artigo 61, da Instrução Normativa n.º 08/2008, alterado pela Instrução Normativa n.º 09/2008, admitindo a existência da infração. Foi concedido o benefício.

Contudo, a Autuada deixou transcorrer o prazo para o pagamento da penalidade reduzida. Com isso, foi extinto o direito ao referido benefício, para que fosse proferida nova Decisão de Primeira Instância para o Processo Administrativo em epígrafe.

#### **2.3. Conclusão**

A Autuada permitiu que o Sr. ALEX SANDRO APARECIDO DOS SANTOS CARDOSO, CANAC 114617, realizasse voos nos meses de junho e julho de 2015 em descumprimento à seção 135.297 do RBAC 135. Conforme o Relatório de Fiscalização n.º 004439/2017 (0908648):

*"Em auditoria realizada na TWO Táxi Aéreo LTDA entre os dias 16 a 19 de Fevereiro de 2016 foi verificado que o tripulante Alex Sandro Aparecido dos Santos Cardoso (CANAC 114617) operou durante os meses de Junho e Julho de 2015 as aeronaves operadas pela empresa em questão com o exame exigido pela seção 135.297 do RBAC 135 vencido.*

*Conforme seção, o tripulante em função de comando, caso do sr. Alex Cardoso, deve realizar exames IFR a cada 6 (seis) meses, o que não ocorreu com o tripulante. Foi verificado que o tripulante realizou exames em Outubro de 2014, mantendo seu exame válido até Maio de 2015, e depois somente em Agosto de 2015.*

*(...)"*

As cópias das Fichas de Avaliação de Piloto - FAP 01 (0908651), mostram que o referido tripulante fez um exame de proficiência em voos IFR em 03/10/2014 e fez um novo exame apenas em 31/08/2015. Assim, como deveria ter feito um novo exame de proficiência até o mês de maio de 2015, não era possível a realização de voos nos meses de junho e julho de 2015.

De acordo com as cópias das Escalas do referido tripulante dos meses de junho e julho de 2015 (0908649 e 0908650), verificaram-se operações feitas pelo referido tripulante nos dias 02/06/2015, 05/06/2015, 10/06/2015, 17/06/2015, 19/06/2015, 25/06/2015, 07/07/2015, 08/07/2015, 10/07/2015, 18/07/2015, 21/07/2015, 22/07/2015, 23/07/2015 e 24/07/2015, e permitidas pela Autuada. Todos estes dias foram citados no presente Auto de Infração, em que pese ter sido repetido no Histórico do Auto de Infração em referência o dia 25/06/2015.

O Auto de Infração n.º 001771/2017 foi lavrado em 27/07/2017. A autuação foi em conformidade com o artigo 10 da Resolução n.º 25/2008, da ANAC, em redação dada pela Resolução n.º 306/2014, da ANAC, que entrou em vigor em 30/03/2014:

*Art. 10. Constatada, pelo agente da autoridade de aviação civil, a existência de indícios da prática de infração, será lavrado Auto de Infração e instaurado processo administrativo.*

*§ 1º Havendo indícios da prática de uma única infração referente ao transporte aéreo público regular, da qual resulte a apresentação de reclamação por mais de um passageiro com reserva confirmada para o voo, será lavrado o Auto de Infração e instaurado o respectivo processo administrativo, sendo este instruído com todas as reclamações apresentadas.*

*§ 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. (g. n.)*

O artigo 1º do CBAer dispõe que o Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar e se aplica a nacionais e estrangeiros, em todo o Território Nacional, assim como, no exterior, até onde for admitida a sua extraterritorialidade, e ainda o RBAC 135 estabelece regras governando a operação de qualquer empresa de transporte aéreo não regular – táxi aéreo, não cabendo à Autuada o julgamento da aplicabilidade da legislação vigente, apenas cabendo-lhe cumprir o que é previsto.

O RBAC 135 estabelece regras para operação de empresa de transporte aéreo designada ou autorizada a realizar transporte aéreo público no Brasil. Desta forma, a empresa de transporte aéreo autorizada a realizar voos não-regulares deve conduzir suas operações dentro do Brasil de acordo com os padrões e práticas estabelecidos no referido regulamento.

Assim, de acordo com o aludido dispositivo, cabe aos detentores de Certificado de Empresa de Transporte Aéreo e seus prepostos atuar de modo a garantir a observância da legislação, em especial àquelas que comprometem a segurança operacional e constitui risco à segurança, à propriedade e, principalmente, à vida.

Desta forma, restou configurada a prática de 14 (quatorze) infrações à legislação vigente, em especial ao previsto no **artigo 302, inciso III, alínea “e” do Código Brasileiro de Aeronáutica.**

### **3. PROPOSTA DE DECISÃO**

Face ao exposto, sugere-se a aplicação de multa no **patamar médio**, no valor de **R\$ 7.000,00 (Sete mil reais)**, com espeque no Anexo II, da Resolução n.º 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, **para cada dia, citado no Auto de Infração n.º 001771/2017, em que a Autuada permitiu que o Sr. ALEX SANDRO APARECIDO DOS SANTOS CARDOSO operasse voos com o exame exigido pela seção 135.297 do RBAC 135 vencido**, em conformidade com os parágrafos segundo e terceiro, do artigo 10, da referida Resolução, haja vista a **ausência** de circunstâncias agravantes e atenuantes previstas nos parágrafos primeiro e segundo, conforme consulta ao SIGEC, considerado o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução.

Desta forma, sugere-se a aplicação de multa no valor total de **R\$ 98.000,00 (Noventa e oito mil reais)**.

10. Ato contínuo, por meio de interposição de **RECURSO ADMINISTRATIVO (DOC SEI 1548394)**, insurgiu-se a empresa da decisão condenatória, alegando:

- I - que, em analogia ao direito penal, dever-se-ia aplicar a este caso o conceito de continuidade infracional; e
- II - que a o valor de multa aplicado mostra-se irrazoável e, portanto, ilegal.

11. **É o relato.**

### **PRELIMINARES**

12. 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.

13. Assim, tem-se que em momento algum houve prejuízo ao exercício de defesa do Interessado ou à Administração. O AI traz expressamente que:

A TWO Táxi Aéreo Ltda permitiu que o tripulante Alex Sandro Aparecido dos Santos Cardoso (CANAC 114617) atuasse nas aeronaves operadas por ela com exame exigido pela seção 135.297 do RBAC 135 vencido durante os meses de Junho e Julho de 2015.

Os voos irregulares verificados ocorreram em:

02 de junho de 2015  
05 de junho de 2015  
10 de junho de 2015  
17 de junho de 2015  
19 de junho de 2015  
25 de junho de 2015  
25 de junho de 2015  
07 de julho de 2015  
08 de julho de 2015  
10 de julho de 2015  
18 de julho de 2015  
21 de julho de 2015  
22 de julho de 2015  
23 de julho de 2015  
24 de julho de 2015

14. 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 o sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer): “Art. 291. *Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providências administrativas cabível.*”

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

16. 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.*”

17. 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.

18. 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)*"

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

20. Desse modo, não há que se falar em nulidade do auto de infração, já que todos os requisitos legais para sua exarcação foram estritamente observados.

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

22. 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.

23. 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. 2º da Lei nº 9.784/99.

24. 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, 2013. p. 62)

25. 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).

26. 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)

27. 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.

28. 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:

29. Por mais que a interessada 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.

30. 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".

31. Tal princípio encontra, dessa forma, aplicação ampla e geral, incidindo, portanto, também no direito administrativo. Constitui-se como o principal instruidor 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).

32. Diante disso, e dado o princípio da legalidade que, dentre outros efeitos, impede decisões casuísticas aos regulados garantindo tratamento isonômico a todos jurisdicionados, importa elencar outras decisões desta Agência em que o entendimento ora apresentado é reiterado:

**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 in 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, explico:

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 (atínente a infração em tela), referente ao autuado.

Nesse diapasão, sobre a alegação do interessado quanto à continuidade do delito infracional, cabe dizer que cada operação conduzida pelo autuado, em situação irregular pelo descumprimento de qualquer regulamento, dá ensejo a infrações distintas. Assim, verifica-se que cada irregularidade constatada nos referidos (pelo autuado) 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 autuado, diversas condutas infracionais de natureza similar, ou de mesma espécie sejam punidas em conjunto, com uma única multa. Entender dessa forma seria admitir que aquele 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 constringer 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 constringer ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar.

33. 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 aquela 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)

34. 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.

35. 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".

36. 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.*

37. 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.

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

39. **Quanto à Alegação de Ilegalidade e Irrazoabilidade do Valor da Sanção, aponta-se:**

40. A Lei nº 9.784/99, que disciplinou as normas gerais de processo administrativo no país, fixou no caput do art. 2º, o princípio da proporcionalidade, vedando, a aplicação de sanção "em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público", consagrando a vedação de excessos, que já vinha assentada em sede jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal. (MOREIRA NETO e GARCIA (2012, p.8).

41. Na medida em que Administração Pública só pode atuar nos termos da lei, com a finalidade de atingir o interesse público. Suas decisões deverão observar rigorosamente o princípio da razoabilidade como regra de controle da validade administrativa. Cabe ao administrador público atuar dentro dos critérios de racionalidade nos valores fixados como sanções. Nesse linha de entendimento, a sanção exarada pela primeira instância está em consonância com o entendimento da agência e da Resolução nº 25/2008, que disciplina o processo administrativo no âmbito da ANAC, e define critérios para dosimetria da penalidade aplicada e valores das sanções de natureza pecuniária.

42. Importa registrar que o ato administrativo tem presunção de legalidade e certeza, devendo ser observado pelos administrados e, principalmente, por seus agentes no exercício de suas competências, assim, na qualidade de servidor público desta ANAC, cabe o cumprimento das leis, normas e regulamentos desta Agência.

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

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

*Lei nº 11.182/2005*

*Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da 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;*

*(...)*

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

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

*(...)*

*XVI – fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo;*

*(...)*

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

*(...)*

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

*(...)*

45. De acordo com o aludido dispositivo, cabe à mencionada autarquia federal, portanto, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil, competindo-lhe, conseqüentemente, editar normas que regrem o setor, além de zelar pelo seu devido atendimento, reprimindo as infrações à legislação e aplicando as sanções cabíveis.

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

47. Cumpre assinalar que o Código Brasileiro de Aeronáutica considera no §3º do artigo 1º, a seguinte redação:

*CBA*

*CAPÍTULO I*

*Disposições Gerais*

*Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de*

que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

(...)

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12).

48. No presente caso, verifica-se que há imposição de penalidade por infração pelo descumprimento do art. 302 do CBA, inciso III, alínea "e":

CBA

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

49. O artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/86, autoriza, dentre outras medidas, a imposição de sanção pecuniária no caso de descumprimento tanto dos preceitos do próprio CBA, como do das disposições da "legislação complementar". Assim, não obstante o poder regulatório legalmente atribuído à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC já lhe permita não apenas editar regras de conduta para os regulados, como também estabelecer e aplicar sanções administrativas para o eventual caso de descumprimento daquelas, objetivando assegurar a sua efetividade, a imposição de penalidade pecuniária, por inobservância do CBA e norma complementar, encontra amparo legal nos preceitos veiculados no inciso I do artigo 289 do CBA e configura infração à alínea "e" do Inciso III do art. 302 do CBA.

50. O fato é que a ocorrência se deu sob a vigência da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 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.

51. Observa-se que a Resolução ANAC nº 25/2008 detalha os valores das multas especificadas no art. 299 e 302 e seus incisos em seus Anexos I e II, além das infrações da área aeroportuária, especificadas no Anexo III.

52. No tocante à quantificação de multa imposta, a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 disciplinam, de modo a atender ao preceito contido no artigo 295 do CBA ('A multa será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão'), o procedimento para o arbitramento de penalidades pecuniárias, mediante a eleição dos critérios objetivos aplicáveis.

53. Desta forma, preconizam os artigos 20, 21 e 22 da Resolução ANAC nº 25/2008:

*Resolução ANAC nº 25/2008*

*Art. 20. O valor da multa será expresso em moeda corrente e aplicado de acordo com o previsto nas tabelas constantes dos Anexos I, II e III. (Redação dada pela Resolução nº 58, de 24.10.2008)*

*§ 1º No caso de grave dano ao serviço ou aos usuários, o valor da multa poderá ser majorado em até 1.000 (mil) vezes o valor máximo estabelecido nas Tabelas constantes dos Anexos I, II e III, considerada a gravidade da infração, a vantagem auferida, a condição econômica do infrator, e/ou seus antecedentes. (Incluído pela Resolução nº 253, de 30.10.2012)*

*§ 2º Não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor será corrigido pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, ou outro que venha a substituí-lo. (Parágrafo renumerado pela Resolução nº 253, de 30.10.2012)*

*Art. 21. Para imposição das penalidades previstas nesta Resolução, será aplicado o CBAer e sua legislação complementar, bem como as demais normas de competência da autoridade da aviação civil*

#### **Capítulo das Atenuantes e Agravantes**

*Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.*

*§ 1º São circunstâncias atenuantes:*

*I - o reconhecimento da prática da infração;*

*II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as conseqüências da infração, antes de proferida a decisão;*

*III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.*

*§ 2º São circunstâncias agravantes:*

*I - a reincidência;*

*II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;*

*III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;*

*IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;*

*V - a destruição de bens públicos;*

*VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014, em vigor em 30.3.2014)*

*§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.*

*§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.*

54. De acordo com os referidos dispositivos, resta estabelecido que a dosimetria da sanção deve ter início no termo médio, permitindo a eventual existência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes o seu deslocamento para o valor mínimo ou máximo.

55. Diante de todo o exposto, resta a esta ANAC regular o setor, utilizando de instrumentos que permitem compelir os administrados à observância do regramento vigente, de acordo com a Lei nº 11.182/2005.

56. Nesse ponto, observa-se infração prevista no CBA, diante do descumprimento das normas e procedimentos que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário está em consonância com as condutas, penalidades e valores de sanção disciplinados na Resolução ANAC nº 25 .

**Portanto, a sanção imposta à recorrente no feito tem base legal, afastando, por sua vez, a alegação**

**da interessada de afronta ao princípio da legalidade.**

57. **Da Regularidade Processual** - Considerados o disposto acima e os marcos apontados no início dessa análise, acuso regularidade processual nos presentes feitos. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

**FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO**

58. **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 para cada uma das infrações listadas. Restou comprovado, de fato, com base na documentação probatória constante dos autos do processo, a inobservância pelo interessado, ao disposto no Art. 302, inciso III, alínea "e", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a seção 135.297 do RBAC 135.

59. 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.

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

61. Não havendo argumentação com prova em contrário, deve-se prevalecer aquilo que foi apurado pela Fiscalização. A atuação 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.*

62. 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).

63. 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:

*Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*(...)*

*II - recusar fé aos documentos públicos;*

64. 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.

65. Como não houve apresentação de prova apta a desconstituir a materialidade infracional, demonstrando, de forma cabal, a sua inexistência, não há que se falar em arquivamento do processo.

66. 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.

67. Saliente-se que o cumprimento de norma *erga omnes* vigente é objetivo, sem distinção de elemento volitivo, e 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.

68. 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 expresse 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.)

69. 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.

70. 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).

71. 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.

72. 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 mínimo. 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.

73. Assim, não prospera a alegação de irrazoabilidade.

74. **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**

75. 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

76. 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.

77. 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.

78. 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.

79. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC (SEI 1441849) dessa Agência, ficou demonstrado, como se observa no crédito de multa 651504155, que há penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação. Não incide, desse modo, tal atenuante ao presente caso.

80. 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.

81. Dada a ausência de circunstância atenuantes e de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que as penalidades a serem aplicadas sejam quantificadas em R\$ 7.000,00 (sete mil), para cada infração, que é o valor médio previsto, à época dos fatos, para a hipótese da letra E - COD. NON - da Tabela (III –INFRAÇÕES IMPUTÁVEIS À CONCESSIONÁRIA OU PERMISSONÁRIA DE SERVIÇOS AÉREOS - P. JURÍDICA) do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, e alterações posteriores, perfazendo um valor somado de R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais).

82. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto aos valores das multas aplicadas pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado neste arrazoado, entendo que cabe sua **MANUTENÇÃO**.

#### **CONCLUSÃO**

83. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** as multas aplicadas pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de TWO TÁXI AÉREO 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 |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|------------------|--|---|-------------------------------------|
| 00066.517397/2017-66 | 662820186                | 001771/2017           | 02/06/2015       | Permitir que piloto em comando atue em aeronave em voo IFR sem que tenha sido aprovado em um exame de proficiência em voo por instrumentos, ministrado por um INSPAC ou por um piloto examinador credenciado | Art. 302, inciso III, alínea “e”, da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a seção 135.297 do RBAC 135. | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 05/06/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 10/06/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 17/06/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 19/06/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 25/06/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 07/07/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 08/07/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 10/07/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 18/07/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 21/07/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 22/07/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |
|                      |                          |                       | 23/07/2015       |  |   | R\$ 7.000,00                        |

|  |  |  |            |  |  |
|--|--|--|------------|--|--|
|  |  |  | 24/07/2015 | dentro dos<br>06 meses<br>calendários<br>precedendo<br>esse voo,<br>contrariando<br>o item<br>135.297 do<br>RBAC 135 | R\$ 7.000,00                                   |
|  |  |  |            |  | <b>Soma dos<br/>valores: R\$<br/>98.000,00</b> |

84. **É o Parecer.**
85. **Submete-se ao crivo do decisor.**

**RODRIGO CAMARGO CASSIMIRO**  
Técnico em Regulação de Aviação Civil  
SIAPE 1624880



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 31/07/2019, às 18:12, 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 **3243640** e o código CRC **1BDCF5E3**.

Referência: Processo nº 00066.517397/2017-66

SEI nº 3243640



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1075/2019**

PROCESSO Nº 00066.517397/2017-66  
INTERESSADO: TWO TÁXI AÉREO 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 (3243640) 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 ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, **MANTENDO** as multas aplicadas pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de TWO TÁXI AÉREO LTDA, conforme individualizações no quadro abaixo:

| NUP | Crédito de Multa (SIGEC) | Auto de Infração (AI) | Data da Infração | Infração  | Enquadramento         | SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO |
|-----|--------------------------|-----------------------|------------------|---|-----------------------|-------------------------------------|
|     |                          |                       | 02/06/2015       | Permitir que piloto em comando atue em aeronave em voo IFR sem que tenha sido aprovado em um exame de proficiência em voo por | Art. 302, inciso III, | R\$ 7.000,00                        |
|     |                          |                       | 05/06/2015       |   |                       | R\$ 7.000,00                        |
|     |                          |                       | 10/06/2015       |   |                       | R\$ 7.000,00                        |
|     |                          |                       | 17/06/2015       |   |                       | R\$ 7.000,00                        |
|     |                          |                       | 19/06/2015       |   |                       | R\$ 7.000,00                        |
|     |                          |                       | 25/06/2015       |   |                       | R\$ 7.000,00                        |

|                      |           |             |            |   |   |  |
|----------------------|-----------|-------------|------------|---|---|--|
| 00066.517397/2017-66 | 662820186 | 001771/2017 | 07/07/2015 | em voo por instrumentos, ministrado por um INSPAC ou por um piloto examinador credenciado dentro dos 06 meses calendáricos precedendo esse voo, contrariando o item 135.297 do RBAC 135 | alínea "e", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a seção 135.297 do RBAC 135. | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             | 08/07/2015 |   |   | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             | 10/07/2015 |   |   | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             | 18/07/2015 |   |   | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             | 21/07/2015 |   |   | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             | 22/07/2015 |   |   | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             | 23/07/2015 |   |   | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             | 24/07/2015 |   |   | R\$ 7.000,00                           |
|                      |           |             |            |   |   | <b>Soma dos valores: R\$ 98.000,00</b> |

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 16:31, 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 **3246507** e o código CRC **282C5630**.

Referência: Processo nº 00066.517397/2017-66

SEI nº 3246507