

PARECER Nº 1045/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00067.501259/2017-55
INTERESSADO: PEMA - PEREIRA MACHADO TAXI AEREO LTDA

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Data da Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem do Recurso
00067.501259/2017-55	665004180	000169/2017	17/10/2014	26/10/2016	04/10/2017	01/11/2017	22/08/2018	06/09/2018	R\$ 116.000,00 (cento e dezesesseis mil reais)	14/08/2018
			18/10/2014							
			20/10/2014							
			24/10/2014							
			25/10/2014							
			27/10/2014							
			29/10/2014							
			30/10/2014							
			31/10/2014							
			01/11/2014							
			04/11/2014							
			05/11/2014							
			06/11/2014							
			07/11/2014							
			10/11/2014							
			11/11/2014							
			12/11/2014							
			13/11/2014							
			16/11/2014							
			17/11/2014							
			18/11/2014							
			19/11/2014							
			20/11/2014							
			21/11/2014							
			24/11/2014							
			25/11/2014							
			28/11/2014							
			01/12/2014							
02/12/2014										

Infração: Operar aeronave sem que ela esteja em condições aeronavegáveis.

Enquadramento: Artigo 302, inciso III, alínea “e” da Lei 7.565/1986, c/c seção 91.7 do RBHA 91.

Proponente: Samara Alecrim Sardinha - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto por PEMA - PEREIRA MACHADO TAXI AEREO LTDA, em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O AI descreve que:

O operador PEMA - PEREIRA MACHADO TÁXI AÉREO LTDA permitiu operar a aeronave PT-JOE com o Certificado de Aeronavegabilidade Suspense, em contrato com o Ministério da Saúde (Distrito Sanitário Especial Indígena Leste de Roraima), nos seguintes dias e localidades, conforme relatório apresentado pelo DSEI/MS: DATA LOCALIDADE DESIGNATIVO 17/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 18/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 20/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 24/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 25/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 27/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 29/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 30/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 31/10/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 01/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 04/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 05/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 06/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 07/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 10/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 11/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 12/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 13/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 16/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 17/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 18/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 19/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 20/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 21/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 24/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 25/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 28/11/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 01/12/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW 02/12/2014 OURILÂNDIA DO NORTE SDOW

1.3. Relatório de Fiscalização (RF)

1.4. No Relatório de Fiscalização anexo ao processo consta:

Durante análise da documentação encaminhada pelo Ministério da Saúde, em resposta ao ofício 134/2015/NURAC/REC/ANAC que solicitava informações sobre a prestação de serviços pelas empresas Aerotop Táxi Aéreo, Heringer Táxi Aéreo e Brasil Vida Táxi Aéreo, constante no processo 00067.000107/2016-59, foi identificado o seguinte:

1. A Secretaria Especial de Saúde Indígena, do Ministério da Saúde, encaminhou planilhas com um total de 179 páginas contendo as empresas, aeronaves, locais e datas de operação, referentes a

contratos de diversos fornecedores: HERINGER, PARAMAZÔNIA, PEMA, L&L ANDRADE, A.R.T, AEROTOP e SETE, no período entre setembro de 2013 a julho de 2015.

2. Foram realizadas consultas ao RAB e demais cadastros da ANAC, para verificar as datas de entrada/saída da categoria TPX e Condições de Aeronavegabilidade, assim como a inclusão nas Especificações Operativas das empresas certificadas.

3. A se fazer o cruzamento dos dados das planilhas com os sistemas da Anac foi identificado que o operador PEMA-PEREIRA MACHADO TAXI AEREO LTDA cometeu as seguintes irregularidades passíveis de AUTO DE INFRAÇÃO:

Operou a aeronave PT-JOE com o Certificado de Aeronavegabilidade Suspensão, nos dias e localidades abaixo citados, conforme relatório apresentado pelo DSEI/MS e tela do Saci em Anexo, estando em desacordo com o RBHA 91, item 91.7:

91.7 - AERONAVEGABILIDADE DE AERONAVE CIVIL

(a) Nenhuma pessoa pode operar uma aeronave civil, a menos que ela esteja em condições aeronavegáveis.

PT-JOE	17/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	18/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	20/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	24/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	25/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	27/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	29/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	30/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	31/10/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	01/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	04/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	05/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	06/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	07/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	10/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	11/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	12/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	13/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	16/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	17/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	18/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	19/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	20/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	21/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	24/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	25/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	28/11/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	01/12/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW
PT-JOE	02/12/2014	OURILÂNDIA DO NORTE	SDOW

2. HISTÓRICO

2.1. Tendo sido notificado do auto de infração em 04/10/2017, o autuado apresentou defesa em 01/11/2017.

2.2. Em 22/08/2018 foi emitida a Decisão de Primeira Instância (2148051) aplicando "multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 4.000,00 (Quatro mil reais), com espeque no Anexo II, da Resolução n.º 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, para cada voo, descrito no Auto de Infração n.º 000169/2017, em que a Autuada permitiu a operação da aeronave PT-JOE enquanto o CA estava suspensão, em conformidade com os parágrafos segundo e terceiro, do artigo 10, da referida Resolução; haja vista a ausência de circunstâncias agravantes previstas no parágrafo segundo, e a existência de circunstância atenuante prevista no parágrafo primeiro, inciso III, conforme consulta ao SIGEC, considerado o rol taxativo fixado no art. 22 da referida Resolução. Desta forma, a aplicação de multa no valor total de R\$ 116.000,00 (Cento e dezesseis mil reais)".

2.3. Devidamente notificado da Decisão de Primeira Instância o interessado interpôs recurso tempestivo, no qual afirma que o posicionamento previsto na Resolução ANAC nº 306/2014 "esbarra no entendimento do Supremo Tribunal Federal, reproduzido pela própria Agência no sentido de que as infrações continuadas deverão ser consideradas como sendo uma única infração para fins de aplicação de sanção". Reclama que todas as infrações em análise são decorrentes do mesmo Relatório de Fiscalização e das mesmas condições, porém, a ANAC segregou várias condutas infracionais que decorreram do mesmo fato gerador. Após citar julgado do STJ, alega que as infrações do presente processo devem ser tratadas de forma única, ainda cita a Resolução ANAC nº 26/2008 e a Lei 9.784/99 para afirmar que a interpretação da norma administrativa será "da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, bem como adequar meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, quando for o caso". Reitera que a teoria da continuidade delitiva é reconhecida pela jurisprudência da ANAC, citando análise do Membro Julgador Sérgio Luís Pereira Santos. Por fim, solicita que seja aplicado o instituto da continuidade delitiva administrativa para a aplicação da sanção, se baseando no art 15, inciso I, da Resolução da ANAC nº 25/2008.

2.4. É o relato.

3. PRELIMINARES

3.1. Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado, atesto que lhe dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame. Ressalto, ainda, que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas

vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

3.2. Regularidade processual

3.3. Considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Julgo, pois, o processo apto para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. A conduta imputada ao atuado consiste em "operar a aeronave PT-JOE, nas datas acima mencionadas, com o Certificado de Aeronavegabilidade suspenso". Tendo o fato sido enquadrado no artigo 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565/1986 c/c seção 91.7 do RBHA 91, abaixo transcritos:

Lei nº 7565/1986

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

(...)

III

(...)

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

RBAC 91

91.7 - AERONAVEGABILIDADE DE AERONAVE CIVIL

(a) Nenhuma pessoa pode operar uma aeronave civil, a menos que ela esteja em condições aeronavegáveis.

(b) O piloto em comando de uma aeronave civil é responsável pela verificação das condições da aeronave quanto à segurança do voo. Ele deve descontinuar o voo quando ocorrerem problemas de manutenção ou estruturais degradando a aeronavegabilidade da aeronave.

4.2. As alegações do interessado

4.3. Quanto ao argumento de aplicação da infração continuada, 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.

4.4. 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.

4.5. 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).

4.6. 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).

4.7. 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. OBEDEÊNCIA 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)

4.8. 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.

4.9. 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 nº 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.

4.10. 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: 1 - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*".

4.11. 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).

4.12. 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 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.

4.13. 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.

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

4.15. 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*".

4.16. 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.

4.17. 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.

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

5. **DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

5.1. A Decisão de Primeira Instância aplicou "sanção pecuniária no montante de R\$ 4.000,00 (Quatro mil reais) para cada uma das infrações, resultando num valor total de multa de R\$ 124.000,00 (Cento e vinte e quatro mil reais), em conformidade com os parágrafos segundo e terceiro, do artigo 10, da Resolução ANAC n.º 25/2008".

5.2. A Resolução ANAC n.º 472, que entrou em vigor em 07/12/2018, determinou em seu artigo 82 que suas novas disposições aplicam-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis. No tocante à gradação das sanções, ficaram estabelecidos no artigo 36 da nova norma os critérios para a aplicação das circunstâncias atenuantes e agravantes, como segue:

5.3. **Circunstâncias Atenuantes**

a) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36, da Resolução ANAC n.º 472/2018, ("o reconhecimento da prática da infração") entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da autoridade de aviação civil. É entendimento desta Assessoria que a explanação do contexto fático que deu razão à prática infracional não impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração, contanto que a justificativa não busque afastar a responsabilidade pelo cometimento do ato infracional. No caso em análise, o interessado reconhece a prática de infração. Desta forma, concluo ser aplicável esta circunstância como causa de atenuante do valor da sanção:

b) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 36, § 1º, inciso II da Resolução ANAC n.º 472/2018 - adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração - note que a redação do art. 22, §1º, II, é transparente em determinar que a medida adotada pela empresa precisa ser eficaz a ponto de evitar ou amenizar as consequências da infração. Tal eficácia deve produzir efeitos concretos e estar alinhada à ideia de amenizar as consequências do caso concreto. O tipo infracional ora analisado não permite aplicação desta atenuante, e por este motivo entendo que não se aplica esta circunstância como causa de diminuição do valor da sanção:

c) Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36, da Resolução ANAC n.º 472, de 2018 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada em definitivo ao ente regulado no período de um ano encerrado na data das infrações ora analisadas. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência se identificou penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, conforme Quadro de Dosimetria abaixo.

5.4. **Circunstâncias Agravantes**

5.5. Quanto à existência de circunstância agravante, são as hipóteses previstas no §2º do art. 36, da Resolução ANAC n.º 472/2018: a reincidência; a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração; a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração; a exposição ao risco da integridade física de pessoas ou da segurança de voo; e a destruição de bens públicos. Em pesquisa ao Sistema Integrado de Gestão de Créditos dessa Agência não se identificou a reincidência de infração de mesma natureza.

5.6. Tendo em vista as circunstâncias agravantes e atenuantes aplicáveis a cada infração individualmente, tem-se o quadro abaixo para especificação dos valores de multa:

QUADRO DE DOSIMETRIA					
PROCESSO N.º 00067.501259/2017-55					
n.º	DATA	ATENUANTE	AGRAVANTE	N.º SIGEC	VALOR MULTA
01	17/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
02	18/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
03	20/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
04	24/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
05	25/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
06	27/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
07	29/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
08	30/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
09	31/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
10	01/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
11	04/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00

12	05/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
13	06/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
14	07/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
15	10/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
16	11/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
17	12/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
18	13/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
19	16/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
20	17/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
21	18/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
22	19/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
23	20/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
24	21/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
25	24/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
26	25/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
27	28/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
28	01/12/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
29	02/12/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
Total					116.000,00

6. CONCLUSÃO

6.1. Ante o exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO**, MANTENDO A SANÇÃO APLICADA pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor mínimo de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) em multa para cada uma das 29 infrações, em desfavor do interessado, por "operar a aeronave PT-JOE, nas datas acima mencionadas, com o Certificado de Aeronavegabilidade suspenso", em descumprimento ao previsto no artigo 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565/1986 c/c seção 91.7 do RBHA 91.

6.2. É o Parecer e Proposta de Decisão.

6.3. Submete-se ao crivo do decisor.

Samara Alecrim Sardinha

SIAPE 1649446

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018

ASSISTÊNCIA E PESQUISA

Gabriella Silva dos Santos

Estagiária - SIAPE 31242400



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 21/08/2019, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriella Silva dos Santos, Estagiário(a)**, em 21/08/2019, às 16:16, 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 **3341823** e o código CRC **EB1F8A65**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1206/2019

PROCESSO Nº 00067.501259/2017-55

INTERESSADO: PEMA - PEREIRA MACHADO TAXI AEREO LTDA

Recurso recebido em seu efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência da Resolução ANAC nº 28/2008.

Ressalto que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8/2008, a nova norma estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados nem a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis

De acordo com o Parecer 1045 (3341823), 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.

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

Dosimetria adequada para o caso, considerando que 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*". Sobre o assunto, o recurso interposto expressamente aduz: "*... abstendo-se de versar acerca do mérito do que fora noticiado, com adargas nos fatos e fundamentos minudentemente diligenciados, restando exaustivamente comprovado o equívoco de seu Ato ...*". Nessa esteira, vejamos a Súmula Administrativa aprovada pela Diretoria desta Agência, conforme Decisão nº 73, de 24 de maio de 2019, e publicada no Diário Oficial da União em 30 de maio de 2019, Seção 1, p. 52, conforme redação que segue:

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

Em não havendo contestação de mérito da autuação ao longo de todo o processo, enxergo aderência.

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 ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, tratando-se de ser matéria de saneamento da dosimetria aplicada em primeira instância, **DECIDO:**

I - **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO, MANTENDO A SANÇÃO APLICADA** pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor mínimo de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) em multa para cada uma das 29 infrações apresentadas no Quadro de Dosimetria abaixo, em desfavor do interessado, por "*operar a aeronave PT-JOE, nas datas mencionadas, com o Certificado de Aeronavegabilidade suspenso*", em descumprimento ao previsto no artigo 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565/1986 c/c seção 91.7 do RBHA 91:

QUADRO DE DOSIMETRIA					
PROCESSO Nº 00067.501259/2017-55					
nº	DATA	ATENUANTE	AGRAVANTE	Nº SIGEC	VALOR MULTA
01	17/10/2014	reconhecimento da prática da		616712150	R\$ 4.000,00

01	17/10/2014	infração		040713150	R\$ 4.000,00
02	18/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
03	20/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
04	24/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
05	25/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
06	27/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
07	29/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
08	30/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
09	31/10/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
10	01/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
11	04/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
12	05/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
13	06/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
14	07/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
15	10/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
16	11/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
17	12/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
18	13/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
19	16/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
20	17/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
21	18/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
22	19/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
23	20/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
24	21/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
25	24/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
26	25/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
27	28/11/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
28	01/12/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
29	02/12/2014	reconhecimento da prática da infração		646713150	R\$ 4.000,00
Total					R\$ 116.000,00

II - **MANTER** o crédito de multa 665004180, originado a partir do Auto de Infração nº 000169/2017.

À Secretaria.

Publique-se.

Notifique-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 22/08/2019, às 15:28, 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 **3382487** e o código CRC **16FD098D**.

Referência: Processo nº 00067.501259/2017-55

SEI nº 3382487