PARECER Nº **476/2019/JULG ASJIN/ASJIN**
PROCESSO Nº 00058.522456/2017-17
INTERESSADO: PHELIPE AUGUSTO COSTA SOUSA FLEURY

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

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS										
NUP	**Crédito de Multa (SIGEC)**	**Auto de Infração (AI)**	**Data da Infração**	**Lavratura do AI**	**Ciência do AI**	**Decisão de Primeira Instância (DC1)**	**Ciência da DC1**	**Multa aplicada em Primeira Instância**	**Postagem do Recurso**	**Aferição Tempestividade**
00058.522456/2017-17	664323180	001625/2017	28/04/2016	13/07/2017	07/08/2017	22/05/2018	07/06/2018	R$ 1.200,00	Ausente	20/08/2018

Enquadramento: Artigo 302, inciso II, alínea "a" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c o Item 9.3 da IAC 3151.

Infração: No Diário de Bordo, não preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do vôo.

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 a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

2. Os autos evidenciam - RF 136 (DOC SEI 0864951) que:

> Em 24 de maio de 2016, foi recebida mensagem eletrônica de servidor da ANAC (Anexo 1), informando que durante suas atividades de voos de cheque recebeu denúncia de que a empresa Brasil Vida Táxi Aéreo realizara no mês de Abril de 2016 um voo aeromédico para a China, com a aeronave PR-OMX. Ressaltou que essa aeronave não dispunha de autorizações para realizar tal voo.
>
> Em consulta inicial ao módulo ?MOV? do Sistema Integrado de Aviação Civil ? SACI, observou-se que no dia 28 de abril de 2016 a aeronave PR-OMX realizou a etapa SBFZ (Fortaleza/CE) ? GVAC (Ilha do Sal ? Cabo Verde).
>
> Em 09 de junho de 2016, a Gerência Técnica de Padrões Operacionais expediu o Ofício 280/2016/GTPO-DF/GOAG/SPO (solicitando cópias dos diários de bordo da aeronave PR-OMX, contendo as operações entre os dias 01/04/2016 e 31/05/2016) (Anexo 2).
>
> Na mesma data, foi expedido ao Departamento de Controle de Espaço Aéreo o Ofício nº 286/2016/GTPO-DF/GOAG/SPO, solicitando cópias dos planos de voo apresentados no dia 28 de abril de 2016 para a aeronave PR-OMX (Anexo 3).
>
> Em resposta ao Ofício, a Brasil Vida Táxi Aéreo apresentou, por meio do Ofício Nº 024/BRVIDA/2016 (00058.068309/2016-15), cópias autenticadas das páginas 094 a 108, todas constantes do diário de bordo Nº 002/PR-OMX/2015 (Anexo 4).
>
> Posteriormente, o operador encaminhou cópia das listas de passageiros embarcados nas etapas ocorridas entre os dias 28 de abril de 2016 e 04 de maio de 2016, das fichas de peso e balanceamento dessas etapas e comprovante de aquisição de cartas aeronáuticas para as regiões sobrevoadas (Anexos 5 e 6).
>
> Por fim, o Departamento de Controle de Espaço Aéreo encaminhou, em 25 de julho de 2016, os registros de planos de voo apresentados para o dia 28 de abril de 2016 (Anexo 7).
>
> (...)
>
> As Especificações Operativas da Brasil Vida Táxi Aéreo, vigente em Abril e Maio/2016 autorizavam a aeronave PR-OMX a realizar operações somente nas Américas do Sul, Central e do Norte (Ver Anexos 8 e 9).
>
> A viagem objeto da denúncia durou 06 (seis) dias e contou com 17 (dezessete) etapas. As etapas realizadas são apresentadas na tabela abaixo:

DATA	DE	PARA
28/04/2016	SWNV (Goiânia, Brasil)	SBSP (São Paulo, Brasil)
28/04/2016	SBSP (São Paulo, Brasil)	SBFZ (Fortaleza, Brasil)
28/04/2016	SBFZ (Fortaleza, Brasil)	GVAC (Ilha do Sal, Cabo Verde)
28/04/2016	GVAC (Ilha do Sal, Cabo Verde)	LEMG (Málaga, Espanha)

29/04/2016	LEMG Málaga, Espanha)	EPWA (Varsóvia, Polônia)
29/04/2016	EPWA (Varsóvia, Polônia)	UACC (Astana, Cazaquistão)
29/04/2016	UACC (Astana, Cazaquistão)	ZWWW (Ürümqi, China)
30/04/2016	ZWWW (Ürümqi, China)	ZBYN (Taiyuan, China)
30/04/2016	ZBYN (Taiyuan, China)	ZSWZ (Wenzhou, China)
01/05/2016	ZSWZ (Wenzhou, China)	ZYHB (Harbin, China)
01/05/2016	ZYHB (Harbin, China)	UHPP (Petropavlovsk-Kamchatsky Rússia)
02/05/2016	UHPP (Petropavlovsk-KamchatskyRússia)	PANC (Anchorage, Estados Unidos)
02/05/2016	PANC (Anchorage, Estados Unidos)	KBFI (Seattle, Estados Unidos)
03/05/2016	KBFI (Seattle, Estados Unidos)	KSLN (Salina, Estados Unidos)
03/05/2016	KSLN (Salina, Estados Unidos)	KFXE (Fort Lauderdale, Estados Unidos)
04/05/2016	KFXE (Fort Lauderdale, Estados Unidos)	SBBV (Boa Vista, Brasil)
04/05/2016	SBBV (Boa Vista, Brasil)	SBGO (Goiânia, Brasil)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

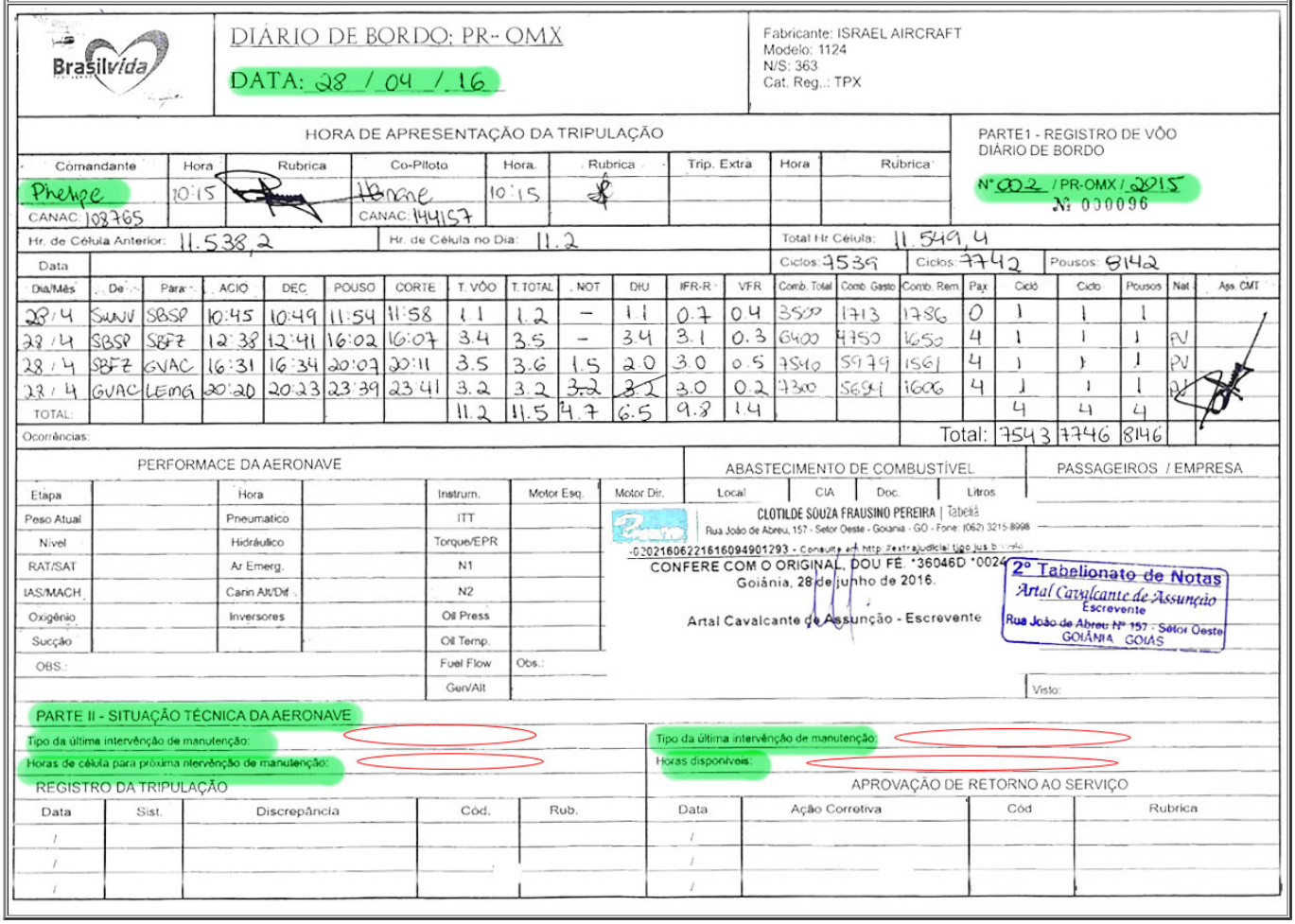
O operador apresentou ainda possuir assinatura de cartas eletrônicas que abrangiam a rota realizada. Esse comprovante, no entanto, se referia à cartas eletrônicas. O operador não detinha à época de autorização em suas Especificações Operativas para uso do EFB (*Electronic Flight Bag).*

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

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

3. Anexou-se o referido ofício da Interessada, n. 024/BRVIDA/2016 (DOC SEI 0864957), que encaminhou as cópias autenticadas das páginas do diário de bordo 02/PR-OMX/2016 e 03/PR-OMX/2016 referentes às operações elencadas acima, das quais destaca-se aqui, a página em que se encontra a transgressão sob exame - **<u>ausência de preenchimento dos campos marcados com as elipses vermelhas</u>**:

Página 96 do diário de Bordo n. 002/PR-OMX/2015 - ausência de preenchimento dos campos indicados pelas elipses vermelhas



Brasilvida

DIÁRIO DE BORDO: PR-OMX

DATA: 28 / 04 / 16

Fabricante: ISRAEL AIRCRAFT
Modelo: 1124
N/S: 363
Cat. Reg.: TPX

HORA DE APRESENTAÇÃO DA TRIPULAÇÃO

Comandante	Hora	Rubrica	Co-Piloto	Hora	Rubrica	Trip. Extra	Hora	Rubrica
Phelipe	10:15		Henne	10:15				
CANAC: 108765			CANAC: 144157					

PARTE1 - REGISTRO DE VÔO DIÁRIO DE BORDO

Nº 002 / PR-OMX / 2015
Nº 000096

Hr. de Célula Anterior: 11.538,2 | Hr. de Célula no Dia: 11.2 | Total Hr Célula: 11.549,4

Ciclos: 7539 | Ciclos: 7742 | Pousos: 8142

Data Dia/Mês	De	Para	ACIO	DEC	POUSO	CORTE	T. VÔO	T. TOTAL	NOT	DIU	IFR-R	VFR	Comb. Total	Comb. Gasto	Comb. Rem	Pax	Ciclo	Ciclo	Pousos	Nat	Ass. CMT
28/4	SWNV	SBSP	10:45	10:49	11:54	11:58	1.1	1.2	–	1.1	0.7	0.4	3500	1713	1786	0	1	1	1		
28/4	SBSP	SBFZ	12:38	12:41	16:02	16:07	3.4	3.5	–	3.4	3.1	0.3	6400	4750	1650	4	1	1	1	PV	
28/4	SBFZ	GVAC	16:31	16:34	20:07	20:11	3.5	3.6	1.5	2.0	3.0	0.5	7540	5979	1561	4	1	1	1	PV	
28/4	GVAC	LEMG	20:20	20:23	23:39	23:41	3.2	3.2	3.2	3.2	3.0	0.2	7300	5694	1606	4	1	1	1	PV	
TOTAL:							11.2	11.5	4.7	6.5	9.8	1.4					4	4	4		
															Total:		7543	7746	8146		

Ocorrências:

PERFORMACE DA AERONAVE

Etapa		Hora		Instrum.	Motor Esq.	Motor Dir.
Peso Atual		Pneumatico		ITT		
Nível		Hidráulico		Torque/EPR		
RAT/SAT		Ar Emerg.		N1		
IAS/MACH		Carn Alt/Dif		N2		
Oxigênio		Inversores		Oil Press		
Sucção				Oil Temp.		
OBS.:				Fuel Flow	Obs.:	
				Gen/Alt		

ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEL

Local	CIA	Doc.	Litros

PASSAGEIROS / EMPRESA

CLOTILDE SOUZA FRAUSINO PEREIRA | Tabelã
Rua João de Abreu, 157 - Setor Oeste - Goiania - GO - Fone: (062) 3215-8998
-6202160622161609490129 3 - Consulte em http://extrajudicial.tjgo.jus.br
CONFERE COM O ORIGINAL, DOU FÉ. *36046D *0024
Goiânia, 28 de junho de 2016.
Artal Cavalcante de Assunção - Escrevente

2º Tabelionato de Notas
Artal Cavalcante de Assunção
Escrevente
Rua João de Abreu Nº 157 - Setor Oeste
GOIÂNIA - GOIÁS

Visto:

PARTE II - SITUAÇÃO TÉCNICA DA AERONAVE

Tipo da última intervênção de manutenção:
Horas de célula para próxima intervênção de manutenção:

Tipo da última intervênção de manutenção:
Horas disponíveis:

REGISTRO DA TRIPULAÇÃO

Data	Sist.	Discrepância	Cód.	Rub.
/				
/				
/				

APROVAÇÃO DE RETORNO AO SERVIÇO

Data	Ação Corretiva	Cód	Rubrica
/			
/			
/			

4. Ato contínuo, lavrou-se o auto de infração (DOC SEI 0864159), descrevendo-se o fato assim:"*O tripulante não preencheu a Parte II- Situação Técnica da Aeronave na página 00096 do Diário de Bordo Nº 002/PR-OMX/2015. Operações do dia 28/04/2016*".

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

<u>HISTÓRICO</u>

6. Respaldado 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. Em **Defesa Prévia** (DOC SEI 1014978), o interessado alega:

> ***3- QUESTÕES PRELIMINARES***
>
> ***3.1- NULIDADE DO AUTO PELA FALTA DE COMPETÊNCIA DO AGENTE***
>
> *(...)*
>
> *...somente as Superintendências possuem competência para autuar e aplicar medidas previstas nº 7.656/86 e normas complementares.*

(...)

3.2- AUSÊNCIA DE LEI ESTABELECENDO A OBRIGAÇÃO - OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA RESERVA LEGAL

(...)

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

(...)

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

3.3- ANULAÇÃO OU REVOGAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

(...)

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

(...)

4- ANÁLISE DE MÉRITO

***4.1-* Autorização Para Procedimento Diferente (Item 4.1.2 Da IAC 3151) - Previsão Em Manual Geral De Operações Aprovado Pela Anac**

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

Não bastassem os fundamentos acima, suficientes para a improcedência do auto de infração impugnado, o Autuado esclarece que não competia à ele preencher a Parte 11 da página 96 do Diário de Bordo n° 002/PR-OMX/2015, pois não foi encontrada nenhuma discrepância na aeronave durante aquele voo .

(...)

4.2- Aeronave Submetida Às Manutenções Exigidas- Finalidade Do Ato Atendida - Ausência De Prejuízo

A inobservância de mera formalidade (suposta irregularidade no preenchimento de documento que, diga-se de passagem, não causou qualquer transtorno à Administração) não pode ensejar aplicação de multa, ainda mais ao considerar que a finalidade do ato foi atendida, uma vez que a aeronave em questão sempre esteve com todas as suas manutenções devidamente atualizadas. Dessa forma, deve ser relevada a penalidade, em homenagem ao princípio da finalidade da sanção ...

(...)

6- PEDIDOS

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

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

1- Seja reconhecida e declarada a nulidade do auto de infração pela incompetência do agente para autuar e aplicar medidas previstas na Lei n° 7.656/86 e normas complementares, competência essa definida no art. 31, II do Regimento Interno da Agência Nacional de Aviação Civil - Anac, com a conseqüente extinção e arquivamento do processo administrativo;

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

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

Na remota hipótese de superação das questões preliminares, em análise de mérito requer seja julgado improcedente o auto de infração aqui impugnado em razão da autorização para utilizar procedimento diferente, como previsto no item 4.1.2 da lAC 3151, mediante aprovação do Manual Geral de Operações da empresa Brasil Vida Táxi Aéreo Ltda, que estabelece que a Parte II ("Situação Técnica da Aeronave") do Diário de Bordo é destinada à anotação de "todas as discrepâncias encontradas na aeronave durante o voo.

Alternativamente, requer seja relevada a infração face a ausência de qualquer repercussão ou prejuízo e porque foi atendida a finalidade do ato, fazendo-o em respeito ao princípio da finalidade da sanção, sob pena de rigor excessivo, uma vez que a aeronave foi submetida às manutenções periódicas, obrigatórias e necessárias.

8. Anexou aos autos cópias dos seguintes documentos:

a) Página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015;

b) Páginas n.º 6 a 10 do Manual Geral de Operações - MGO da empresa, Revisão n.º 6;

c) Caderneta de Célula n.º 05/PR-OMX/10, número de série 363.

9. A **Decisão de Primeira Instância (DC1)**, *vide* DOC SEI 1838103 e 1840104, após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que os da autuado não evidenciaram elementos probatórios capazes de ilidir a aplicação de penalidade e condenou o interessado à sanção de multa no valor de R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), patamar mínimo, com a incidência da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1°, inciso III ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano") e ausência de circunstâncias agravantes. Especificou ainda:

A infração foi capitulada no **artigo 302, inciso II, alínea "a" do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBAer**, nestes termos:

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

(...)

II - infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:

a) preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização;

E ainda, com infração ao disposto no **item 9.3 da IAC 3151:**

9.3 PREENCHIMENTO DO DIÁRIO DE BORDO PELA TRIPULAÇÃO

O Diário de Bordo deverá ser preenchido de maneira que todos os dados referentes a uma etapa de voo estejam preenchidos e assinados pelo comandante da aeronave, antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo. As instruções de preenchimento estão contidas no capítulo 17 desta IAC.

(...)

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

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

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

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

(...)

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

(...)

***§ 2º A competência atribuída aos Superintendentes nos termos do inciso II poderá ser objeto de delegação**. (g. n.)*

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

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

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

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

(...)

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

O CBAer, em seu artigo 197, estabelece o seguinte:

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

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

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

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

Vê-se, portanto, que ao Autuado não favorece a razão.

Embora não tenha sido objeto de alegação por parte do Autuado, é importante frisar que o ato administrativo foi praticado dentro do prazo, já que o Auto de Infração em referência foi lavrado em 13/07/2017 e entregue ao Autuado em 07/08/2017.

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

"(...) ***a ANAC tem cinco anos (art. 1º da Lei 9.783/99) para aplicar a multa e cinco anos (art. 1º do Decreto nº 20.910/32) para cobrá-la****. Nos cinco anos destinados à aplicação da multa, a Agência não pode deixar o processo sem movimentação injustificada por mais de três anos, sob pena de ocorrer a prescrição intercorrente de que trata o § 1º, art 1º, da Lei nº 9.873/99. Tais prazos para apurar infrações são interrompidos (recomeçam totalmente) pela citação do*

indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível (incisos I, II e III do art. 2º, da Lei nº 9.873/94." (g. n.)

A seguir, o Autuado afirmou que o fato gerador para a lavratura do presente Auto de Infração não está estipulado em lei, mas sim em uma Instrução Normativa. Uma Instrução Normativa, por ser ato administrativo, não pode criar conduta infracional, pois isso ofende o princípio da legalidade e da reserva legal, o que ofende também ao estabelecido pelo artigo 5º, incisos II e XXXIX da Constituição Federal.

Sobre esse aspecto, interessante trazer o enunciado pela Introdução da IAC 3151, a saber:

"Esta Instrução de Aviação Civil (IAC) ***estabelece e normatiza os procedimentos*** *que visam à padronização para confecção, emissão e orientação de preenchimento dos Diários de Bordo das aeronaves civis brasileiras, assim como atende aos requisitos estabelecidos no CBA, RBHA e Legislação Complementar, conforme aplicáveis. Desta forma, implementa uma sistemática visando ao correto e adequado controle das atividades em vôo das aeronaves e de seus tripulantes. Esta IAC é aplicável a todas as aeronaves civis brasileiras, independente de sua categoria de homologação ou de registro." (g. n.)*

Por isso, não merecem prosperar a alegação de que o Autuado não precisa cumprir a IAC 3151 e seus dispositivos, porque como se observa, ela estabelece e normatiza os procedimentos para confeccionar, emitir e orientar o preenchimento de um Diário de Bordo.

Sobre o mérito em si, o Autuado alegou que não há qualquer discrepância no Diário de Bordo em questão, e que o item 4.1.2 da IAC 3151, traz o seguinte enunciado:

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

Então, o Autuado afirmou que, com relação ao preenchimento do campo "Situação Técnica da Aeronave", não fora registrada nenhuma discrepância na situação técnica da aeronave durante os voos realizados em 28/04/2016 e que, caso uma pane tivesse sido relatada anteriormente em Ação Corretiva Retardada - ACR, não seria necessário novo registro. Para tal, acostou cópias do Manual Geral de Operações que informam tal situação (1014978).

Antes de mais nada, é importante destacar o que estabelece a IAC 3151 sobre o tema:

17.5 ANEXOS 4 E 5 - PARTE II – SITUAÇÃO TÉCNICA DA AERONAVE - Preencher de acordo com as seguintes orientações:

a) TIPO DA ÚLTIMA INTERVENÇÃO DE MANUTENÇÃO → preencher com o tipo da última intervenção de manutenção prevista para a célula;

b) TIPO DA PRÓXIMA INTERVENÇÃO DE MANUTENÇÃO → preencher com o tipo da próxima intervenção de manutenção prevista para a célula;

c) HORAS DE CÉLULA PARA PRÓXIMA INTERVENÇÃO DE MANUTENÇÃO → preencher com as horas faltantes para a próxima intervenção de manutenção prevista para a célula;

d) DATA → preencher com a data do voo (dd/mm/aa);

e) SIST → preencher com o respectivo capítulo da ATA 100;

f) DISCREPÂNCIA → lançar a discrepância técnica verificada, de acordo com o item 5.5 desta IAC;

g) COD/RUB → código DAC e rubrica de quem constatou a existência da discrepância;

h) AÇÃO CORRETIVA → registrar a ação adotada para correção; e

i) COD/RUB → código DAC e rubrica de quem liberou a aeronave para retorno ao serviço.

Em que pese o Autuado ter informado não ter ocorrido nenhuma discrepância durante as operações realizadas com a aeronave PR-OMX em 28/04/2016 e ainda o que dispõe o item 13.2.2 do Manual Geral de Operações da empresa BRASIL VIDA TÁXI AÉREO LTDA, o campo "Situação Técnica da Aeronave" não se refere apenas à discrepâncias verificadas durante o voo. Conforme se depreende da redação do item 17.5 da IAC 3151, e da cópia da página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015 (0864957), além das discrepâncias, o campo "Situação Técnica da Aeronave" possui informações que devem ser preenchidas independentemente de ocorrerem panes durante a operação da aeronave ou não, como os itens "Tipo da última intervenção de manutenção", "Horas de célula para próxima intervenção de manutenção", "Tipo da próxima intervenção de manutenção" (digitada, provavelmente, com erro como "Tipo da última intervenção de manutenção" por duas vezes na página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015) e "Horas disponíveis".

Curiosamente, estes itens estão preenchidos na cópia da página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015 apresentada pelo Autuado (1014978), e não na cópia autenticada encaminhada a esta Agência pela empresa BRASIL VIDA TÁXI AÉREO LTDA (0864957). Não há nenhuma exclusão para os preenchimentos destes itens pelo Comandante no Manual Geral de Operações da referida empresa que apenas complementa a IAC 3151, em seu item 17.4, com relação ao preenchimento das discrepâncias observadas em voo.

O modelo para o Diário de Bordo para a aeronave tipo WW24 (caso da aeronave PR-OMX), constante no Manual Geral de Operações da referida empresa, é diferente do modelo usado na página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015. Ainda assim, no entanto, conforme dispõe o item 17.5 da IAC 3151, era obrigatório o preenchimento dos itens "Tipo da última intervenção de manutenção", "Horas de célula para próxima intervenção de manutenção", "Tipo da próxima intervenção de manutenção" e "Horas disponíveis" do campo "Situação Técnica da Aeronave", ao menos, na citada página, o que não ocorreu no caso em análise.

Não há o que se falar em não realização das manutenções na aeronave, conforme tentou apontar a o Autuado, mas sim o fornecimento de dados inexatos sobre um documento exigido pela fiscalização, no caso o Diário de Bordo da aeronave PR-OMX.

Sobre um eventual "castigo" ou "indústria de multas", que o Autuado refere em sua defesa, as eventuais multas a serem aplicadas para o Autuado estão devidamente fundamentadas no artigo 289 do CBAer e no artigo 19 da Resolução ANAC n.º 25/2008, na redação abaixo:

Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

I - multa;

II - suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

IV - detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;

V - intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas.

(...)

Art. 19. As penalidades a serem aplicadas são:

I - multa;

II - suspensão;

III - cassação;

IV - detenção;

V - interdição;

VI - apreensão;

VII - intervenção; e/ou

VIII - as demais previstas na legislação de competência da ANAC. (g. n.)

Sem embargo da irregularidade constatada ser formal ou material, o caso em análise faz jus à aplicação de multa no caso concreto para o Autuado, que não observou a legislação em vigor.

Portanto, vê-se de maneira cristalina que o caso enquadra-se perfeitamente ao artigo 302, inciso II, alínea "a" do CBAer, e que o Autuado infringiu a legislação aeronáutica ao deixar de realizar anotações no campo "Parte II - Situação Técnica da Aeronave" na página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015, conforme relatou o servidor desta Agência.

2.3. Conclusão

De acordo com a cópia da página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015 (0864957), pode-se constatar que o Autuado deixou de registrar as informações referentes à situação técnica da aeronave, no respectivo campo de registro, referentes aos campos "Tipo da última intervenção de manutenção", "Horas de célula para próxima intervenção de manutenção" e "Horas disponíveis". Ao não registrar as informações no supracitado campo do Diário de Bordo, o Autuado infringiu o preconizado pelo Item 9.3 da IAC 3151.

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

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

Com base no Memorando n.º 12/2018/CCPI/SPO, assinada pelo Superintendente de Padrões Operacionais, Substituto, que trata do entendimento sobre a aplicação de multa sobre preenchimento incompleto, inexato ou omisso do Diário de Bordo após a criação da Resolução ANAC n.º 457/2017, a dosimetria da sanção deve ser por folha do Diário de Bordo e não por voo, de acordo com a Nota Técnica n.º 13/2016/ACPI (1838463), para infrações cometidas até 21/12/2017, na redação abaixo:

"(...)

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

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

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

(...)"

Assim, com o entendimento presente no Memorando n.º 12/2018/CCPI/SPO, ocorreu uma infração, por ausência de preenchimento da Parte II - Situação Técnica da Aeronave na página n.º 000096 do Diário de Bordo n.º 002/PR-OMX/2015.

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

10. O interessado foi devidamente notificado da decisão condenatória, interpondo **RECURSO ADMINISTRATIVO** (DOC SEI 1938239) em que reitera as alegações apresentadas em sede de defesa prévia, acrescendo que:

I - falta de competência do agente;

II - ausência de lei estabelecendo a obrigação - ofensa ao princípio da legalidade e da reserva legal; e

III - que haveria infração continuada, uma vez que vários autos teria sido lavrados por fatos similares, ausência de preenchimento da Parte II - Situação Técnica dos diários de bordo.

11. Ao cabo, requer o arquivamento do processo.

12. **É o relato.**

PRELIMINARES

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

14. Assim, tem-se que em momento algum houve prejuízo ao exercício de defesa do Interessado ou à Administração. O AI, lavrado em 14/07/2017, traz expressamente que: *"O tripulante não preencheu a Parte II- Situação Técnica da Aeronave na página 00096 do Diário de Bordo Nº 002/PR-OMX/2015. Operações do dia 28/04/2016* ". Desse modo, está clara a transgressão.

15. Note-se que o Auto de Infração é o ato que dá inicio ao processo administrativo sancionador, conforme prescreve a Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, que dispõe o sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBAer): *"Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providências administrativas cabível."*

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

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

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

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

> *- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012: "Exercício do direito de defesa.* ***A descrição dos fatos*** *realizada quando do indiciamento* ***foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa****. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490.* ***(grifamos)***
>
> ***(...)***
>
> *- Excerto de julgado do STJ: "****O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquinar de nulidade o processo****. Precedentes: (MS 14.045/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 29.4.2010; MS 10.128/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 22.2.2010; MS 12.386/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, DJ 24.9.2007, p. 244" (STJ, MS 12.677/DF, 1ª Turma, DJe 20/04/2012).* ***(grifamos)***

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

21. Destaque-se que a Lei nº 9.874/99 tem aplicação subsidiária no presente caso: *Art. 69. Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria,* ***aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei.***

22. O regimento interno da ANAC repercutiu tal disposição ao prescrever: *Art. 30. À Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância compete: I - julgar, em segunda instância administrativa, os recursos às penalidades interpostas por inobservância ou descumprimento dos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, observadas as normas em vigor, bem como,* ***subsidiariamente, a Lei nº. 9.784, de 1999****, sem prejuízo dos recursos de competência da Diretoria;*

23. A citada INº 008/2008, por seu turno, também estabeleceu: *Art. 64. Aplicam-se* ***subsidiariamente*** *ao processo administrativo de que trata a presente Instrução às disposições da Lei n° 9.784, de 29 de janeiro de 1999.*

24. Assim, importa apontar o prazo previsto em lei para exercício da ação punitiva pela administração pública federal, Lei n. 9873/99: *Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado*. Tal prazo não transcorreu no caso em exame.

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

26. Saliente-se, novamente, que o interessado teve acesso anteriormente ao auto de infração, contentor de todos os dados necessários para o exercício pleno da ampla defesa e do contraditório. Ademais, foi devidamente notificado do decisão de primeira instância – que, correta e devidamente motivada, determinou a aplicação de sanção - e, desde a notificação do auto de infração, teve a sua disposição os autos do processo, inclusive, para tirar cópias. Mais ainda, vê-se nas suas manifestações, que defendeu-se precisamente dos fatos imputados.

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

28. Não se pode afirmar que a garantia do *non bis in idem* impossibilite o legislador, ou quem

lhe faça as vezes, de atribuir mais de uma sanção, administrativa ou não, a uma mesma conduta. Para Mello (2007, p. 212 - MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007):

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

29. 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".

30. Neste sentido, a Resolução ANAC 25/2008, 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.*

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

32. Quanto ao argumento de aplicação da [infração continuada], observe-se.

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

3.2. A administração pública é regida pelo princípio da legalidade estrita, que prevê sua atuação totalmente adstrita às prescrições legais. Desse modo, a administração só pode agir se houver um comando legal nesse sentido. A obediência ao princípio da legalidade está consagrada no direito pátrio, encontrando-se comando expresso dela no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99.

3.3. Já na doutrina, Alexandre Santos de Aragão bem define esse princípio: *"O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei esteie".* (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 62)

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

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

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

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

3.7. Destaque-se, ainda, que no direito criminal a aplicação do instituto do crime continuado depende de que alguns critérios, estabelecidos e elencados no dispositivo legal que prevê a incidência do instituto, art. 71 do Código Penal, sejam preenchidos. Como inexiste previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração. Impossível, assim, definir o que seria continuidade infracional no âmbito das normas de aviação civil. Por isso, não é praxe deste órgão decisor de segunda instância aplicar tal instituto. Tome-se como exemplo a decisão deste órgão no Processo de n. 60800.018591/2010-68, AI 1552/2010 (SEI 0882277) em que se negou a aplicação do referido instituto segundo esse entendimento:

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

3.8. Diante desse panorama, tem-se que, ao aplicar o indigitado instituto ao presente caso, estar-se-ia afrontando, além do princípio da legalidade, também o da isonomia, pois se daria tratamento distinto aos regulados. Este princípio possui previsão expressa na Constituição Federal de 1988, no caput do art. 5º e também em seu inciso I: "*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição"*.

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

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

> **00065.139049/2012-49 (em 08/10/2018)**
>
> **Da alegação da defesa de aplicabilidade do instituto da infração continuada ao presente caso.**
>
> Quanto à alegação de "conduta continuada", aponto que apesar da independência de princípios e finalidades do direito administrativo sancionador, reconheço a sua tangência com o Direito Penal, à primeira vista por suas feições sancionatórias, exercida pela Administração Pública no exercício de seu poder de polícia. Não obstante, no ramo do Direito Administrativo Sancionador, a atividade punitiva do Estado só poderá ocorrer embasada em lei em sentido formal, conforme, Art. 5º, II, CF/88),
>
> "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".
>
> Assim, matéria sancionadora pode sistematizar as condutas e sanções (ambas previstas em lei) de forma a expressar, para cada conduta infracional, a respectiva sanção. Tal procedimento facilita a compreensão dos particulares sobre a relação entre condutas e sanções a que estão sujeitos e, principalmente, atua na sua dosimetria. Em consequência disso, será atingido os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade, todas vinculadas ao devido processo legal.
>
> Dessa forma, por falta de previsão legal, é inaplicável, já que esta não se encontra legalmente prevista no âmbito da ANAC . A administração Pública está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado na norma.
>
> Como não existe previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração, por não haver amparo legal que defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa, é inaplicável tal instituto.
>
> (...)
>
> **00065.026931/2013-14 (em 02/10/2018)**
>
> Sobre a alegação de bis id idem e da continuidade delitiva, vez que a empresa (sua empregadora) e o copiloto também foram multados pelo mesmo fato gerador, e que a quantidade de multas a ele aplicadas (o interessado), foram pela mesma razão, e apenas em datas diferentes, explano:
>
> Primeiramente, não há que se falar em culpabilidade exclusiva da empresa e suposta incompetência do interessado para observar a previsão legal. Esclareço que a alínea "p" do inciso II do artigo 302 do CBA é imputável também aos aeronautas (piloto, copiloto, etc.) e esses respondem pelas extrapolações de jornada, independentemente das responsabilidades do empregador, que também respondem em processo apartado, sendo também inadmissível a alegação do non bis in idem, até porque só consta um crédito de multa (atinente 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 dispõem sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, não faz qualquer menção sobre tratamento de infrações permanentes ou continuadas.

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

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

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

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

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

A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar.

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

Quanto a alegação II da defesa - presença de infração administrativa continuada, decorrente de uma mesma espécie de infração constatada em uma única inspeção - por mais que o interessado alegue a ocorrência de forma continuada, entende-se que, não há amparo legal no direito administrativo para tal, ou seja, não há até o presente momento normatização que estipule e defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa.

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

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

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

A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar.

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

"6.65 De não se olvidar, contudo, que, eventualmente, detendo uma pessoa o exercício de mais de uma atividade, **responsabilizando-se, assim, pelo atendimento de diversos deveres e obrigações**, **poderá uma mesma situação fática ensejar a caracterização de plúrimas infrações, sujeitando 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 emrpesa 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 nº. 7.566/86, bem como na condição de prestadora de serviços aéreos e responsável primária pela regularidade do serviço de manutenção (item 91.403 (a) do RBHA 91, item 121.63 do RBAC 121 e item 135.413 do RBAC 135), nos termos do artigo 302, inciso III, alínea "e", do Código Brasileiro de Aeronáutica.

(destacamos)

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

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

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

> *§ 2º Havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único Auto de Infração, para a apuração conjunta dos fatos conexos, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas.*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas.*

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

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

3.17. O Interessado alega a incompetência do autuante, mencionando o Regimento Interno desta ANAC. Contudo, cabe mencionar a Resolução ANAC 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, apresentando, em seus artigos 2º e 5º, a seguinte redação:

> *Resolução ANAC nº 25/2008*
>
> *Art. 2º O agente da autoridade de aviação civil, conforme definido em normatização própria, que tiver ciência de infrações ou de indícios de sua prática é obrigado a promover a sua apuração imediata, mediante a instauração de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa, em atenção ao devido processo legal.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 5º O AI será lavrado quando for constatada a prática de infração à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil, sendo obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º desta Resolução.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 8º O AI deve conter os seguintes requisitos:*
>
> *I - identificação do autuado;*
>
> *II - descrição objetiva da infração;*
>
> *III - disposição legal ou normativa infringida;*
>
> *IV - indicação do prazo de vinte dias para a apresentação de defesa;*
>
> *V - assinatura do autuante e indicação de seu cargo ou função;*
>
> *VI - local, data e hora.*

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

34. Observa-se, ainda, que a Instrução Normativa nº 06, de 20 de março de 2008, que regula o credenciamento do Inspetor de Aviação, dispõe em seu artigo 1º a seguinte redação:

> *IN ANAC nº 06/2008*
>
> *CAPÍTULO I - DA FISCALIZAÇÃO*
>
> *Art. 1° As atividades de fiscalização da aviação civil são realizadas pelo Especialista e pelo Técnico em Regulação de Aviação Civil dentro de suas respectivas áreas de atuação.*
>
> *Parágrafo único. Enquanto não houver quantitativo suficiente de Especialistas e Técnicos em Regulação de Aviação Civil no quadro efetivo de servidores da ANAC, as atividades de fiscalização podem ser realizadas por pessoas credenciadas nos termos do art. 197 da Lei n°7.565, de 1986, mediante a realização de teste de capacitação.*

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

36. Assim, afasta-se a alegação do Interessado quanto à incompetência do autuante ou qualquer descumprimento do art. 8º da Resolução ANAC nº 25/2008, na medida em que restou comprovado que o inspetor de aviação civil, que lavrou o referido auto de infração (fls.01), possui a sua competência para o exercício do poder de polícia desta ANAC.

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

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

39. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que as resoluções e instruções, especialmente a Lei nº 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) e a IAC 3151, por descreverem especificamente a conduta praticada pelo regulado autuado - *ex vi* art. 302, inciso II, alínea "a", do CBAer e Item 9.3 da IAC 3151 - sendo que este último se enquadra no escopo da **"legislação complementar"** referida no caput do art. 289 do CBA, uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil.

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

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

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

> CBA
>
> Art. 291. Toda vez que se verifique a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.
>
> § 1° Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente.
>
> § 2° Tratando-se de crime, em que se deva deter membros de tripulação de aeronave que realize serviço público de transporte aéreo, a autoridade aeronáutica, concomitantemente à providência prevista no parágrafo anterior, deverá tomar as medidas que possibilitem a continuação do vôo.
>
> Ato contínuo, subtende-se a incidência do artigo 299 da mesma lei que é o supedâneo concreto para a apenação da empresa.

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

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

> Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:
>
> (...)
>
> IV – realizar estudos, **estabelecer normas**, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;
>
> (...)
>
> XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;
>
> (...)
>
> XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;
>
> [destacamos]

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

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

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

47. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

55. **Da materialidade infracional -** A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada à interessada pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base na documentação probatória constante dos autos do processo, a inobservância pelo interessado, ao disposto na alínea "a", inciso II, do art. 302 da Lei n° 7.565, de 19/12/1986 c/c o Item 9.3 da IAC 3151.

56. 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.

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

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

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

59. 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).

60. 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;*

61. 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.

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

63. 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.

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

65. 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 expresso 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.)

66. 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.

67. 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).

68. 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.

69. 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.

70. **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

71. 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 n° 25, em vigor desde 28/04/08, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes

72. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1°, 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.

73. 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, § 1°, inciso II.

74. Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1°, 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.

75. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ficou demonstrado que **não há** penalidade (SEI 1833789) anteriormente aplicada ao autuado nessa situação.

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

77. Dada a presença de circunstância atenuante e ausência de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), que é o valor mínimo previsto, à época do fato, para a hipótese em tela - COD. PDI, letra "a", da Tabela de Infrações II - Infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves - P. Física - do Anexo I, da Resolução nº. 25/2008, e alterações posteriores.

78. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado neste arrazoado, entendo que cabe a **MANUTENÇÃO,** do valor da multa no patamar mínimo, R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais).

CONCLUSÃO

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

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINTIVO
00058.522456/2017-17	664323180	001625/2017	28/04/2016	No Diário de Bordo, não preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do vôo.	Artigo 302, inciso II, alínea "a" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c o Item 9.3 da IAC 3151.	R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais)

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

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

Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro**, **Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 08/05/2019, às 19:19, 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 **2923239** e o código CRC **4F4CE1A6**.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 586/2019
PROCESSO Nº 00058.522456/2017-17
INTERESSADO: Phelipe Augusto Costa Sousa Fleury

1. Recurso conhecido e recebido em seu efeitos suspensivo, 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 (2923239) 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 n° 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com 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 n 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, **mantendo a decisão aplicada pelo setor de primeira instância administrativa,** em desfavor de Phelipe Augusto Costa Sousa Fleury, nos seguintes termos:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINTIVO
00058.522456/2017-17	664323180	001625/2017	28/04/2016	No Diário de Bordo, não preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do vôo.	Artigo 302, inciso II, alínea “a” da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) c/c o Item 9.3 da IAC 3151.	R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais)

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 14/05/2019, às 16:11, 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 **2925772** e o código CRC **97EE900F**.

Referência: Processo nº 00058.522456/2017-17 SEI nº 2925772