

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 2109/2018

PROCESSO Nº 00065.034563/2013-70

INTERESSADO: JULIANO GONÇALVES PEREIRA, Coordenação de Controle e Processamento de Irregularidades

Brasília, 19 de julho de 2018.

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA
MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Local	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Notificação da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00065.034563/2013-70	658716170	5991/2012/SSO	Aeroporto de Sorocaba	21/03/2012	30/10/2012	22/03/2013	11/04/2013	04/01/2017	25/01/2017	R\$ 2.000,00 (Dois mil reais)	02/02/2017

Enquadramento: artigo 302, inciso II, alínea "p", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 Artigo 21, alínea "a", da lei nº 7.183, de 05/04/1984.

Infração: Extrapolar os limites de jornada de trabalho de tripulação simples ou mínima, fora dos casos previstos em lei.

1. HISTÓRICO

1.1. Trata-se de recurso apresentado em desfavor de decisão administrativa de primeira instância no processo administrativo em epígrafe, originado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 5991/2012/SSO, pelo descumprimento da legislação vigente com fundamento no **artigo 302, inciso II, alínea "p" da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) com interpretação sistemática ao disposto no artigo 21, alínea "a" da Lei n.º 7.183/1.984.**

1.2. O auto de infração descreveu a ocorrência como:

"No dia 21/03/2012 foi constatado que o tripulante Juliano Gonçalves Pereira (Código ANAC 119465) se apresentou para início de seus afazeres às 09:56 e encerrou suas atividades às 23:27, totalizando 13:31 horas de trabalho. Violando portanto a jornada prevista pela Lei 7.183 de 05 de abril de 1984. Portanto, lavra-se este auto pela infração do art. 21, da Lei nº 7.183, de 05 de abril de 1984, cumulada com o art. 302, inciso II, alínea 'p', da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986."

1.3. **Relatório de Fiscalização (Nº 21/2013/GVAG-SP)** - A fiscalização descreve as circunstâncias da constatação das infrações.

"Durante inspeção periódica de base operacional principal da Central Táxi Aéreo Ltda, realizada entre os dias 2 e 3 de maio de 2011, ao se analisar os registros de voo dos tripulantes das duas aeronaves da empresa foi verificado que entre julho de 2011 e abril de 2012 a jornada de trabalho imposta aos tripulantes da empresa excedeu o limite de 11 (onze) horas diárias determinado pelo artigo 21 da Lei 7.183 nas datas contidas na tabela do Anexo 2 deste relatório.

Face ao exposto e diante dos documentos anexados a este Relatório de Fiscalização, verificou-se então que a Central Táxi Aéreo o Art. 302, Inciso (II), Alínea "p" da Lei 7.565 código do ETL, a regularmente submeter seus funcionários à jornada de trabalho superior ao limite de 11 (onze) horas diárias, compreendidas entre a apresentação do tripulante e meia hora depois do corte final dos motores da aeronave, como é determinado pelo artigo 21, alínea "a" da lei 7.183 (Lei do Aeronauta)".

I - Anexou ainda documentos que consubstanciam as práticas infracionais:

- Anexo 2 - Extrapolações de Jornada da empresa CENTRAL TÁXI AÉREO LTDA entre julho de 2011 e abril de 2012 (fl. 03/04v);
- Páginas n.º 323 e 324 do Diário de Bordo da aeronave PR-LLF (fl. 05/06 e 30/31).

1.4. **Da Defesa do Interessado** - Devidamente notificado do AI, o interessado apresentou defesa prévia tempestiva constata no dia 11/04/2013, oportunidade em que expôs suas razões de defesa, alegando que:

"I - DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, cumpre ressaltar que resta comprovada a existência dos Pressupostos Objetivos e Subjetivos de Admissibilidade, conforme segue comprovado.

1.1 - DO PRESSUPOSTO OBJETIVO DE ADMISSIBILIDADE - DA TEMPESTIVIDADE

A presente Defesa é protocolizada nos termos estabelecidos na Lei Geral do Processo Administrativo em âmbito Federal, bem como na Instrução Normativa da ANAC nº 008, de 06 de junho de 2008, consubstanciado nos princípios fulcrados em Lei para o exercício do bom direito, tal qual estabelece, em especial, os Art. 1º e 2º da Resolução nº 25 e Art. 2º Instrução Normativa nº 08, ambas da ANAC, ao estabelecerem que:

(...)

1.2.1 - DO SUPORTE FÁTICO

Conforme descrição textual contida nos Auto de Infração acima referenciados, alegou-se, em linhas gerais, a extrapolação de jornada de tripulantes, dessa forma, infração a preceito da legislação complementar, fundamentada e capitulada inicialmente no Art. 302, II, 'p', do CBA (Lei nº 7.565/86), ficando a referida Empresa sujeita a providências administrativas a serem aplicadas pela ANAC.

1.2.1.1 - DA CAPITULAÇÃO

Os referidos Autos de Infração foram capitulados com base no art. 302, inciso II, alínea 'p', do CBA.

Como se pode observar, com relação ao que consta no referido Código, sob índole geral, acerca de conflito com o que a Lei do Aeronauta estabelece, há dispositivos que ora seguem transcritos:

(...)

Considerando o posicionamento aplicado pelo Coordenador do Curso de Examinador Credenciado realizado no ano de 2011, nessa Agência, posicionou-se o eminente servidor Célio Eugênio, em sede de Revisão de questão de avaliação que as capitulações gerais supra poderão, sim, ser consideradas, a exemplo do que ocorreu quando da lavratura de Autos de Infração em face da Empresa Gol Linhas Aéreas, no ano de 2010.

Face ao explicitado, cumpre ressaltar que as diferentes capitulações sinalizam diferentes valores de sanções-multas, na Resolução 25/2008.

2 – DA CONTINUIDADE DE DELITO INFRACIONAL

Num primeiro momento, tem-se que a legalidade não se compreende dissociada dos valores substanciais integrados no ordenamento jurídico, nem tampouco destacada da sua função própria e histórica de contenção do arbítrio. Manipulada isoladamente, desviada de sua finalidade instrumental, contrasta com a própria segurança jurídica, princípio voltado à proteção da confiança e da boa fé e à garantia da previsibilidade objetiva das situações jurídicas.

Entretanto, no presente caso em concreto, verifica-se que o Agente da Autoridade de Aviação Civil examinou TODOS os aspectos da conduta supostamente infracional, isto é, os delíneos quando da emissão do Auto de Infração nº 5955/2012 e, mesmo assim, penalizou, por diversas vezes, a Empresa PELO MESMO FATO GERADOR em flagrante desrespeito a princípios constitucionais e legais(...)

Há que se consignar que, repise-se, TODOS os processos relacionados em epígrafe foram provenientes, na essência, do mesmo Relatório, do mesmo suposto fato típico sem espécie, bem como das mesmas condições, ou ao menos semelhantes, de modo e maneira de execução, conforme se pode comprovar pela proximidade das datas e capitulação dos respectivos documentos de autuação que, segundo posicionamento do Ilustríssimo Sr. Presidente da Junta Recursal abaixo reproduzido, o qual adotou posicionamento do STF no sentido de compilar em um único Auto de Infração os fatos da mesma espécie ocorridos num período de 30 dias, consubstanciado nos Autos de infração em epígrafe (...)

No que tange ao montante das multas aplicadas, devem ser acolhidas as teses defensivas perpetradas pela Empresa, com o consequente arquivamento dos referidos Processos, posto que, não se cogitou adentrar no mérito administrativo de apuração da penalidade, e sim aos aspectos de legalidade e aos princípios norteadores do direito, que devem ser observados também pela Administração, conforme comando constitucional e legal, devendo-se reconhecer, no caso vertente, aplicável a teoria da continuidade delitiva para os casos de diversas infrações administrativas da mesma espécie e apuradas em um mesmo momento, como o que ocorre no caso dos autos (...)

Do exposto acima, tem-se que a própria Corte Superior de Justiça do país entende que, em casos como este materializado no presente Processo, devem ser tratados de forma única, diferentemente do que preconiza o art. 10 da Resolução Nº 25 da ANAC a qual deve ser interpretada de forma justa e ponderada, a luz do que preconiza o Art. 2º, Parágrafo Único, VI e XIII da Lei Nº 9.784/99, no sentido de não só dar interpretação à norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, bem como adequar meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, quando for o caso.

Corroborando com o entendimento de que ocorreu a lavratura de autos de infração de forma excessiva, o D. Presidente da Junta Recursal, o Sr. Sérgio Luís Pereira Santos, postou TESE sobre esse tema, afirmando sua convicção 'de que o princípio da "conduta continuada" poderá, sim, ser aplicado em processo sancionador desta ANAC', pronunciando-se, desta forma em uma de suas célebres decisões (...)

Portanto, é inquestionável o fato de que é reconhecida a aplicabilidade da teoria da continuidade delitiva pela jurisprudência da própria ANAC e que, no vertente caso, o Auto de Infração deveria ser glosado para que nele se contivesse, se for o caso, a imposição de uma multa apenas para as diversas infrações acima aduzidas, de acordo com a dosimetria e a valoração definida pela Autoridade de Aviação Civil.

3. - DO PRINCÍPIO DO NON BIS IN IDEM E SUA ADEQUAÇÃO AO CASO CONCRETO

No ordenamento jurídico brasileiro, a expressão *bis in idem* pode ter seu significado dividido, num primeiro momento, na vedação não só à nova sanção (*bis*), mas também deve ser estendido seu significado e alcance para se evitar nova persecução. Já o *idem*, em termos objetivos, possui um significado, ao menos no direito brasileiro, como mesmos fatos, em termos reais e históricos, com relevância decorrente da análise da verdade real e não estritamente jurídica.

Evidencia-se, ainda, que o Sr. Delvecchio, da primeira instância da SSO, ratificou a possibilidade da existência de '*Bis in Idem*' no Processamento de Irregularidades da ANAC, devendo, de pronto ser rechaçada tal ocorrência, com base no princípio do '*Nom Bis in Idem*', tal como concordou com o Parecer do Analista, no Processo tombado sob o nº 60800.230500/2011-41, inaugurado pelo Auto de Infração nº 06399/2011/SSO, cuja peça decisória segue colacionada e que, de acordo com a Lei nº 9.784/99:

(...)

A propósito, cumpre ressaltar que com base no Art. 22, II da Resolução nº 25/2008 da ANAC, esta Empresa envidou esforços voluntários, comprovadamente eficazes para evitar as consequências das supostas Infrações em tela.

4. - DO PEDIDO

a) Considerando restar comprovada a INCIDÊNCIA DE BIS IN IDEM, conforme demonstrado nos Autos, REQUEIRO à douta Junta Recursal, O ARQUIVAMENTO DOS REFERIDOS AUTOS DE INFRAÇÃO EM EPÍGRAFE, BEM COMO DE SEUS RESPECTIVOS PROCESSOS, com os demais Atos a eles correlatos, com fundamento no Art. 15, inciso I, da Resolução da ANAC nº 25/2008, tal qual fartamente demonstrado e documentado, exceto os de nº 6235/2012/SSO, 6226/2012/SSO e 6220/2012/SSO, os quais deverão reunir em si a pluralidade dos demais, ocorridos os lapsos temporais de 30 dias, respectivamente."

1.5. **Decisão de Primeira Instância - DC1** - Em decisão motivada, o setor competente afastou as razões da defesa e considerou configurada infração à legislação vigente, decidiu-se por:

Face ao exposto, sugere-se a aplicação de multa no patamar mínimo, no valor de **R\$ 2.000,00 (Dois mil reais)**, com espeque no Anexo I, da Resolução nº 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, haja vista a ausência de circunstâncias agravantes previstas no parágrafo segundo, e a existência de circunstância atenuante prevista no parágrafo primeiro, inciso III, conforme consulta ao SIGEC, considerado o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução.

1.6. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 658716170, no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC.

1.7. **Recurso** - Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória de primeira instância em 25/01/2017, conforme faz prova a cópia de AR anexa (SEI! nº 0443810), o interessado interpôs

RECURSO em 02/02/2017, o qual foi considerado tempestivo nos termos da Certidão ASJIN 1032201, onde alega:

I - **PRELIMINARES - PRESCRIÇÃO:** No recurso alega que houve prescrição intercorrente, constatando que a infração ocorreu no dia 21/03/2012, sua notificação no dia 22/03/2013 e a Decisão de Primeira Instância somente em 04/01/2017; ou seja, se passaram mais de 04 anos para a tomada da decisão administrativa. Menciona ainda que a Central Táxi Aéreo, sua empregadora à época, apresentou um pedido de Termo de Ajuste de Conduta (TAC) em 17/05/2013, para o qual somente foi proferida decisão da Diretoria da ANAC no dia 30/09/2015; assim permanecendo o processo parado por mais de 2 anos. Desta forma, no entender do autuado, houve prescrição intercorrente na conformidade do artigo 319 do CBA e do art. 1º, §1º, da Lei nº 9.873/1999. Diante disso requer que seja determinando o cancelamento do auto de infração e seu respectivo arquivamento, inclusive o cancelamento da multa aplicada na DC1.

II - **DO MÉRITO: DA CONTINUIDADE DE DELITO INFRAACIONAL:** Consoante já defendido em instância originária, alega que o Agente da Autoridade da Aviação Civil penalizou por diversas vezes a empresa contratante e o recorrente pelo mesmo fato gerador. Aponta que o AI deve ser retirado para que nele se contivesse, se for o caso, a imposição de apenas uma multa para as diversas infrações apontadas. Argumenta que trabalhava para a Central Táxi Aéreo, que prestava serviços à Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) realizando o transporte diário de malotes bancários que precisavam que ser entregues em data e horários pré-determinados. Contudo a empresa que tinha a responsabilidade de transportar os malotes das instituições bancárias até os aeroportos costumavam atrasar, assim, ocasionando a extrapolação da sua jornada de trabalho. O autuado assegura que enquanto esperava a chegada dos malotes permanecia em descanso, fora da aeronave. Aponta que a Central Táxi Aéreo também foi autuada na mesma tipificação, pelo mesmo diário de bordo, como também foi autuado o copiloto da aeronave. Assim que um só diário de bordo gerou, no mínimo, 03 (três) multas; o que é inadmissível na legislação brasileira, .

III - **PRINCÍPIO NON BIS IN IDEM:** Pede que esta Instância Superior Julgadora acolha as razões do presente recurso para anular e arquivar o auto de infração. Ressalta que foi autuado em mais de 47 processos sancionadores, os quais somados atingem o valor de R\$ 94.000,00. Reclama que esse valor ultrapassa as suas condições financeiras e que a extrapolação da jornada ocorreu por imposição patronal, caso contrario seria o recorrente demitido. Entende, desta maneira, quem deveria ser penalizado pelos fatos deveria ser somente o empregador, pois o recorrente, na condição de empregado não tem opção outra senão acatar e atender as ordens patronais.

IV - **DOS REQUERIMENTOS FINAIS:** Por fim pede a isenção do pagamento da multa e a declaração da prescrição intercorrente. Pede também que seja intimado quando da inclusão de seu processo administrativo em pauta para julgamento, pois pretende manejar sustentação oral.

1.8. **É o breve relato. Passa-se à análise .**

2. PRELIMINARES

2.1. Recurso recebido em seu efeito suspensivo.

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

2.3. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

2.4. Julgo, pois, o(s) processo(s) apto(s) para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

3. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

3.1. **Da fundamentação da matéria e da materialidade infracional** - Com fulcro no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, ratifica-se e adota-se, na integralidade e como parte integrante desta análise, os fundamentos regulatórios, fáticos e jurídicos esposados nas decisões anteriores, em especial a decisão de primeira instância (0315900).

3.2. A autuação foi realizada com fundamento na alínea "p" do inciso II do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe o seguinte:

CBA

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

(...)

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

(...)

p) exceder, fora dos casos previstos em lei, os limites de horas de trabalho ou de voo;

3.3. Com interpretação sistemática ao disposto no **artigo 21, alínea "a" da Lei do Aeronauta:**

Art. 21 A duração da jornada de trabalho do aeronauta será de:

a) 11 (onze) horas, se integrante de uma tripulação mínima ou simples

b) 14 (quatorze) horas, se integrante de uma tripulação composta; e

c) 20 (vinte) horas, se integrante de uma tripulação de revezamento.

§1º - Nos voos de empresa de táxi aéreo, de serviços especializados, de transporte aéreo regional ou em voos internacionais regionais de empresas de transporte aéreo regular realizados por tripulação simples, se houver interrupção programada da viagem por mais 4 (quatro) horas consecutivas, e for proporcionado pelo empregador acomodações adequadas para repouso dos tripulantes, a jornada terá a duração acrescida da metade do tempo de interrupção, mantendo-se inalterados os limites prescritos na alínea "a" do art. 29 desta lei. (g. n.)

Das razões recursais

3.4. **Sobre as alegações do autuado de que houve a prescrição de pretensão punitiva da Agência, em conformidade com o artigo 319 do CBA,** tem-se que o referido dispositivo não mais

vigora, tendo em vista a sua revogação após a publicação da Lei n.º 9.873/1.999, onde poderemos encontrar em seu artigo 1º abaixo disposto *in verbis*:

Lei n.º 9.873/1.999

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.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009) (g. n.)

3.5. Importante, ainda, observar que o artigo 8º da Lei n.º 9.873/1.999 revogou expressamente as demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial, como no caso do artigo 319 do CBA:

Lei n.º 9.873/1.999

Art. 8º Ficam revogados o art. 33 da Lei no 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei no 9.457, de 1997, o art. 28 da Lei no 8.884, de 1994, e demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial. (g. n.)

3.6. Em seu recurso, o autuado ainda apontou que o CBA não foi expressamente revogado, o que manteria a aplicação do citado artigo 319. Contudo, o entendimento em decisões judiciais é que tal dispositivo foi revogado, conforme se pode ler abaixo:

"O prazo prescricional para a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor e aplicar a respectiva sanção é de 5 (cinco) anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.873/99.

Observa-se que o prazo prescricional de 2 (dois) anos previsto no art. 319 do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86) não se aplica ao caso em apreço, em que se discute multa decorrente de infração cometida em 2006, tendo em vista a revogação, operada pelo art. 8º da Lei nº 9.873/99, de todas as disposições contrárias às suas normas, ainda que constantes de lei especial".

3.7. A primeira linha a ser traçada quando se menciona em interrupção de contagem de prazo é diferenciar os conceitos de interrupção e suspensão. A interrupção do prazo se verifica quando, depois de iniciado seu curso, em decorrência de um fato previsto em lei, tal prazo se reinicia. Ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses presentes no artigo 2º da Lei 9.873/1999 interromperá o prazo prescricional que volta a seu início.

Lei 9.873/1999

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

3.8. O exame da ocorrência da prescrição intercorrente deve ser balizada pela Lei n.º 9.873/99, mais especificamente pelo §1º, do art. 1º desta lei.

3.9. Ademais, importante destacar que uma vez instaurado o procedimento administrativo, nos termos do Parecer CGCOB/DICON nº 005/2008 “*correm simultaneamente contra a Administração a prescrição de cinco anos e a prescrição intercorrente de três anos (...)*”. Escrutinando o texto legal, é possível concluir que a prescrição intercorrente tem alguns requisitos para que se caracterize, quais sejam: i) processo administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos; ou ii) pendente de julgamento ou despacho.

3.10. É importante que se tenha em mente que estamos diante de um ônus à administração, cujo intento é o combate à morosidade do processo. Este princípio está estritamente ligado ao princípio constitucional da eficiência na administração pública.

3.11. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVAT/CGCOB/PGF: “*com efeito, paralisado é o mesmo que parado, de modo que qualquer movimento que se faça para impulsionar o processo administrativo adiante modifica a condição anterior de inércia do processo*”. É dizer que traga alteração substancial à figura da matéria tratada nos autos, com um mínimo teor de análise do direito tratado (para suprir o requisito legal “*pendente de análise ou despacho*”), objetivando tornar a solução do caso.

3.12. Nos termos do art. 2º, § 1º da Lei nº 9.873/99 e da Nota Técnica CGCOB/DICON nº 043/2009, restou consignado que “*a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º, da Lei nº 9.873/98, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo*”. Assim, no tocante aos marcos interruptivos da prescrição intercorrente, notamos aqui que o legislador optou no §1º, do art. 1º da lei de prescrição administrativa por um rol exemplificativo de hipóteses de interrupção que, embora também aproveite das hipóteses do art. 2º, lança mão da característica essencial de modificação da condição anterior do processo para caracterizar um marco interruptivo.

3.13. De acordo com o Parecer CGCOB/DIGEVAT Nº 0013/2013 (disponível em <https://redeagu.agu.gov.br/Principal.aspx>):

9. Bem, pode-se sintetizar, a partir de tudo quanto mencionado acima, que, para a caracterização da prescrição intercorrente, prevista no § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.783/99, é indispensável a demonstração (i) de que houve a paralisação imotivada do processo, de forma a revelar a completa inércia da Administração, ante a ausência da prática de qualquer ato processual tendente a apurar a infração ou (ii) de que, embora tenha havido manifestação administrativa, fique comprovado que esse ato caracterizou-se como meramente procrastinatório, sem aptidão para dar o impulso necessário à solução da demanda. Enfim, para evitar a configuração da prescrição intercorrente é fundamental comprovar a tramitação qualificada dos autos, assim entendida como aquela em que os atos são indispensáveis para a continuidade do processo administrativo.

3.14. Ademais, segundo a Nota DIGEVAT/CGCOB/PGF/AGU nº 006/2014:

1. Trata-se de expediente oriundo da XI Reunião Técnica dos Procuradores chefes das Agências Reguladoras, no qual foi sugerido que a Procuradoria Geral Federal adotasse os posicionamentos indicados nos itens 1.(a) e 1.(b) daquele documento, a seguir transcritos, "uniformizando o entendimento jurídico sobre esses dois aspectos":

(a). Os prazos prescricionais previstos no art. 1º, caput, e § 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999 (prescrição quinquenal e trienal, respectivamente) correm de forma paralela. Deliberação por unanimidade.

(b). O prazo prescricional trienal (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, de 23 de novembro de 1999) é interrompido com a prática de atos que dão impulso ao processo. Deliberação por unanimidade.

3.15. Vejamos, então, os seguintes marcos interruptivos do presente processo:

- a) Data do fato: 21/03/2012;
- b) Lavratura do Auto de Infração em 30/10/2012;
- c) Notificação do Interessado em 22/01/2013, comprovada pelo Aviso de Recebimento dos Correios (fl. 07);
- d) Apresentação de proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) em 17/04/2013 (fl. 19/20), bem como outro TAC substitutivo em 17/05/2013 (fl. 21/22);
- e) Despacho n.º 1985/2015/ACPI/SPO-RJ, de 30/09/2015, requerendo informações à SPO acerca dos efeitos da proposta de TAC (fl. 23/24);
- f) Despacho n.º 452/2016/ACPI/SPO-RJ, de 22/02/2016, requerendo à GTPO-SP cópias das páginas do Diário de Bordo das aeronaves PR-LLF e PT-EUO (fl. 26/27v);
- g) Comunicação à Central Táxi Aéreo, em 29/04/2016, da Decisão da Diretoria da ANAC negando a celebração do TAC (fl. 36);
- h) Decisão de Primeira Instância proferida em 04/01/2017 (SEI! nº 0315900);
- i) Notificação do Interessado em 02/02/2017, comprovada pelo Aviso de Recebimento dos Correios em anexo (SEI! nº 0443810).

3.16. Considerando os documentos constantes nos autos, não houve paralisação do Processo Administrativo por tempo superior ao permitido na Lei. Assim, não há que se falar em prescrição quinquenal ou intercorrente no presente caso.

3.17. **Quanto às alegações de que o autuado de que não teria condições para cumprir a jornada como requerida pela legislação**, a Lei n.º 7.183/1.984 é clara quanto ao requerido para a extensão de jornada, exigindo local adequado para o repouso do tripulante bem como intervalo de mais de 04h00min de duração:

SEÇÃO II - Da Jornada de Trabalho

Art. 20 - Jornada é a duração do trabalho do aeronauta, contada entre a hora da apresentação no local de trabalho e a hora em que o mesmo é encerrado.

(...)

Art. 21 - A duração da jornada de trabalho do aeronauta será de:

(...)

§ 1º - Nos voos de empresa de táxi-aéreo, de serviços especializados, de transporte aéreo regional ou em voos internacionais regionais de empresas de transporte aéreo regular realizados por tripulação simples, se houver interrupção programada da viagem por mais 4 (quatro) horas consecutivas, e for proporcionado pelo empregador acomodações adequadas para repouso dos tripulantes, a jornada terá a duração acrescida da metade do tempo de interrupção, mantendo-se inalterados os limites prescritos na alínea "a", do art. 29, desta Lei. (g. n.)

3.18. Ademais, se sua jornada não ultrapassou as 11 horas, tal como ele alega, deveria estar registrado no Diário de Bordo o tempo real dessa jornada. Aqui vale lembrar que no Diário de Bordo deve estar registrada a hora da saída e da chegada, bem como demais observações relacionadas ao tempo de voo e de jornada, tal como previsto no artigo 172 do CBA.

3.19. Portanto, em se tratando de jornada de trabalho, repouso e folgas, não há como considerar períodos inferiores ao estabelecido na legislação sem que se comprometa a segurança operacional. Veja que é este o motivo para a profissão ser regida por legislação específica. Importante salientar que a inobservância a estes parâmetros de folga, de repouso e de jornada podem gerar a fadiga do aeronauta, consequentemente levando a um incidente ou um acidente aéreo.

3.20. A legislação estabelece limites mínimos para o repouso dos tripulantes e limites máximos de jornada e seu descumprimento é considerado um ato infracional, sendo, portanto, sujeito às aplicações de sanções conforme determinado. Não há como alegar a existência da imposição patronal no caso concreto, uma vez que a segurança operacional deve estar sempre em primeiro lugar. Contudo, quaisquer eventuais abusos impostos pela empresa empregadora contra seu empregado podem ser discutidos na esfera judicial, por serem de natureza trabalhista. Não sendo possível a discussão de tais fatos dentro da competência desta Agência.

3.21. **Quanto à alegação da ocorrência de aplicação do Princípio do "Non Bis In Idem"**, todos os autos de infração lavrados contra o interessado se referem a extrapolações de jornadas diversas. A empresa CENTRAL TÁXI AÉREO LTDA. também foi autuada por tais infrações, logo, não há o que se falar na violação do Princípio do "Non Bis In Idem" no caso concreto. Ademais, quanto à acusação de que as múltiplas penalizações ao autuado se caracterizam como enriquecimento ilícito por parte desta Agência, veja que todos os processos administrativos originados de autos de infração que já tiveram Decisão de Primeira Instância aplicando a penalidade de multa foram publicados em conformidade com a Resolução ANAC n.º 25/2008, não cabendo aqui a alegação da existência de qualquer ilegalidade ou desvio dos atos administrativos em questão.

3.22. 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.

3.23. 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.

3.24. 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".

3.25. 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.

3.26. 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. Versa o artigo 302, inciso II, alínea "p" que descreve a conduta do autuado passível de multa como "exceder, fora dos casos previstos em lei, os limites de horas de trabalho ou de voo". Dado o núcleo infracional "exceder", cada vez que o poder de polícia estiver diante de uma extrapolação, estará diante de uma ocorrência autônoma. 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.

3.27. **Quanto à alegação de incidência da continuidade do delito infracional no caso em análise**, esta não pode ser considerada. Cada extrapolação de jornada verificada pela fiscalização é uma infração autônoma e que deve ser analisada separadamente. 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 desta autarquia reguladora.

3.28. 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 mandamento expresso dela no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999. 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, A. S. de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 62).

3.29. A jurisprudência, por sua vez, observe-se manifestação do STJ, que já tratou desse princípio várias vezes, ratificando o conceito:

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

3.30. Dessa forma, resta clara a inaplicabilidade do instituto da infração continuada ao caso em tela, 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.

3.31. 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, o art. 71 do Código Penal, sejam preenchidos. Como inexistente previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta Agência, também não existem critérios para sua configuração. Impossível, assim, definir o que seria continuidade infracional no âmbito das normas de aviação civil. Por isso, não é praxe deste órgão decisor de segunda instância aplicar tal instituto. Tome-se como exemplo a decisão deste órgão no processo administrativo nº 60800.018591/2010-68, originário do Auto de Infração nº 1552/2010 (SEI 0882277), em que se negou a aplicação do referido instituto:

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.

3.32. Diante deste 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, princípio este insculpido na Constituição Federal de 1988, no *caput* do art. 5º e também em seu inciso I.

3.33. Logo, não há que se falar em infração continuada no presente caso, devendo cada ato infracional ser penalizado individualmente. Atente-se que a primeira instância assim fez, pois se trata de infrações distintas.

3.34. Isso posto, tem-se configurada a materialidade infracional de extrapolação de jornada no dia 21/03/2012, mantidos os cálculos e termos da decisão de primeira instância, não tendo trazido o interessado prova para desconstituir de forma cabal a ocorrência da infração.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

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

4.2. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 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 sua incidência.

4.3. Da mesma forma, entende-se que o Interessado não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Registre-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no inciso II do §1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 2008.

4.4. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 2008 (“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 em 21/03/2012, que é a data da infração ora analisada.

4.5. Em pesquisa no SIGEC dessa Agência, ora anexada a esta análise, ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação. Devendo ser aplicada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

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

4.7. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Dada a presença de circunstância atenuante e ausência de agravantes aplicáveis ao caso, a penalidade deve ser aplicada em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), que é o valor mínimo previsto, à época dos fatos, para a hipótese do item ELT da Tabela II do Anexo I da Resolução Anac nº 25, de 2008.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO POR CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, com aplicação de multa no **patamar mínimo**, no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, com espeque no Anexo I, da Resolução nº 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, haja vista a existência de circunstância atenuante prevista no parágrafo primeiro, inciso III, §1º, considerado o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução.

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Conduta	Sanção aplicada em segunda instância
00065.034563/2013-70	658716170	5991/2012/SSO	Extrapolar em 21/03/2012 os limites de jornada de trabalho de tripulação simples ou mínima, fora dos casos previstos em lei. Artigo 302, inciso II, alínea "p", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 Artigo 21, alínea "a", da lei nº 7.183, de 05/04/1984	R\$ 2.000,00 (dois mil reais)

5.2. À Secretaria.

5.3. Notifique-se.

5.4. 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 16/10/2018, às 16:33, 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 **2271134** e o código CRC **EED6E520**.