



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
ASSESSORIA DE JULGAMENTO DE AUTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA - ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1846/2018

PROCESSO Nº 00065.094021/2013-56
INTERESSADO: NOVA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

Brasília, 21 de agosto de 2018.

Tabela 1 - Processos, Autos de Infração e Créditos de Multa

Processo	Auto de Infração	Crédito de Multa
00065.094104/2013-45	03004/2013	653427169
00065.094107/2013-89	03005/2013	653427169
00065.094110/2013-01	03006/2013	653427169

1. Trata-se de recurso interposto por NOVA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA em face de decisão proferida pela Superintendência de Aeronavegabilidade em 10/03/2016, que aplicou multa no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), pela autuada *permitir a operação de aeronave sem Certificado de Matrícula e Aeronavegabilidade*, relativa aos 3 processos administrativos listados na Tabela 1 acima, referentes aos 3 Autos de Infração também listados na Tabela 1, que capitularam as infrações na alínea "d" do inciso I do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA. A multa está consubstanciada no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 653427169.

2. De acordo com a proposta de decisão [**Parecer 1639/2018/ASJIN - SEI nº 2142220**]. 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 e com base nas atribuições a mim conferidas Portaria ANAC nº 1.518, de 18/05/2018, c/c art. 17-B, inciso V, alínea "a" da Resolução Anac nº 25, de 2008, c/c art. 30 do Regimento Interno da Anac (Resolução Anac nº 381/2016) e Portaria nº 128/ASJIN, de 13/01/2017, **DECIDO**:

- **POR CONVALIDAR** os Autos de Infração nº 03004/2013, 03005/2013 e 03006/2013, modificando seus enquadramentos para a alínea "a" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c itens 91.203(a)(1) do RBHA 91 e 137.35(a)(1) e (2) do RBHA 137, com base no inciso I do artigo 7º da IN ANAC nº 08/2008, de forma que a Secretaria da ASJIN venha a notificar o interessado quanto à convalidação dos Auto de Infração de forma que o mesmo, *querendo*, venha no prazo de 5 (cinco) dias, formular suas alegações, com fundamento no parágrafo §2º do artigo 7º da IN ANAC nº 08/2008.
- **QUE A EMPRESA NOVA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA SEJA NOTIFICADA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE GRAVAME**, em função da não aplicabilidade do instituto da infração continuada, aplicada pelo setor competente de primeira instância, conforme exposto no Parecer nº 1639/2018/ASJIN, e do possível afastamento da circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e do §1º do art. 58 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 com relação à irregularidade descrita no Auto de Infração nº 03006/2013, de forma que o mesmo, *querendo*, venha no prazo de 10 (dez) dias, formular suas alegações, cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 64 da Lei nº 9.784/99.

3. Sendo assim, deverá ser observado o prazo de 10 (dez) dias para que o interessado, *querendo*, venha a se pronunciar quanto à convalidação dos Autos de Infração e/ou a possibilidade de decorrer gravame à situação do recorrente aplicada pelo setor de decisão de primeira instância.

4. À Secretaria.

5. Notifique-se.

Cassio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 06/09/2018, às 13:43, 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 **2145141** e o código CRC **6E7388BD**.

Referência: Processo nº 00065.094021/2013-56

SEI nº 2145141



Superintendência de Administração e Finanças - SAF
Gerência Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade - GPOF

Impresso por: ANAC/henrique.hiebert

Data/Hora: 21/08/2018 15:56:01

Dados da consulta

Extrato de Lançamentos

Nome da Entidade: NOVA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

Nº ANAC: 30000025968

CNPJ/CPF: 06945502000171

CADIN: Não

Div. Ativa: Não

Tipo Usuário: Integral

UF: SP

Receita	NºProcesso	Processo SIGAD	Data Vencimento	Data Infração	Valor Original	Data do Pagamento	Valor Pago	Valor Utilizado	Chave	Situação	Valor Débito (R\$)
2081	613643065		18/06/2007		R\$ 1 660,00	18/06/2007	1 660,00	0,00		PG	0,00
2081	624929109		01/10/2010		R\$ 1 600,00		0,00	0,00		CAN	0,00
2081	636337137		08/12/2014	31/07/2008	R\$ 14 000,00	28/06/2016	18 639,51	0,00		PG	0,00
2081	639561139	00058004209201318	07/12/2017	17/01/2013	R\$ 4 000,00		0,00	0,00		PC	0,00
2081	653427169	00065094110201301	25/04/2016	15/05/2013	R\$ 3 500,00		0,00	0,00		RE2	5 009,55
Total devido em 21/08/2018 (em reais):											5 009,55

Legenda do Campo Situação

DC1 - Decidido em 1ª instância mas ainda aguardando ciência	CP - Crédito à Procuradoria
PU1 - Punido 1ª Instância	PU3 - Punido 3ª instância
RE2 - Recurso de 2ª Instância	IT3 - Punido pq recurso em 3ª instância foi intempestivo
ITD - Recurso em 2ª instância intempestivo , mas ainda aguardando ciência do infrator	RAN - Processo em revisão por iniciativa da ANAC
DC2 - Decidido em 2ª instância mas aguardando ciência	CD - CADIN
DG2 - Deligências por iniciativa da 2ª instância	EF - EXECUÇÃO FISCAL
CAN - Cancelado	PP - PARCELADO PELA PROCURADORIA
PU2 - Punido 2ª instância	GPE - GARANTIA DA EXECUÇÃO POR PENHORA REGULAR E SUFICIENTE
IT2 - Punido pq recurso em 2ª foi intempestivo	SDE - SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE POR DEPÓSITO JUDICIAL
RE3 - Recurso de 3ª instância	SDJ - SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE POR DECISÃO JUDICIAL
ITT - Recurso em 3ª instância intempestivo , mas ainda aguardando ciência do infrator	GDE - Garantia da Execução por Depósito Judicial
IN3 - Recurso não foi admitido a 3ª instância	PC - PARCELADO
AD3 - Recurso admitido em 3ª instância	PG - Quitado
DC3 - Decidido em 3ª instância mas aguardando ciência	DA - Dívida Ativa
DG3 - Deligências por iniciativa da 3ª instância	PU - Punido
RVT - Revisto	RE - Recurso
RVS - Processo em revisão por iniciativa do interessado	RS - Recurso Superior
INR - Revisão a pedido ou por iniciativa da anac não foi admitida	CA - Cancelado
	PGDJ - Quitado Depósito Judicial Convertido em Renda

Tela Inicial

PARECER N° 1639/2018/ASJIN
PROCESSO N° 00065.094021/2013-56
INTERESSADO: NOVA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

PROPOSTA DE DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

Tabela 1 - Processos tratados no parecer

Processo	Auto de Infração	Crédito de Multa	Data da ocorrência	Hora	Local	Trecho
00065.094104/2013-45	03004/2013	653427169	31/07/2008	5:00	Agrestina / PE	Posto Texaco Petroforte (Agrestina / PE - Usina São José (Igarassu / PE)
00065.094107/2013-89	03005/2013	653427169	31/07/2008	11:00	Igarassu / PE	Usina São José (Igarassu / PE) - Carpina / PE
00065.094110/2013-01	03006/2013	653427169	01/08/2008	07:00	Carpina / PE	Carpina / PE - SNEM (Encanta Moça, Recife / PE)

Infração: *permitir a operação de aeronave sem Certificado de Matrícula e Aeronavegabilidade*

Enquadramento: alínea "a" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c itens 91.203(a)(1) do RBHA 91 e 137.35(a)(1) e (2) do RBHA 137

Aeronave: PR-ARQ

Proponente: Henrique Hiebert - SIAPE 1586959

RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso interposto por NOVA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA em face de decisão proferida pela Superintendência de Aeronavegabilidade em 10/03/2016, relativa a seis Processos Administrativos Sancionadores, a qual decidiu pelo arquivamento de três destes processos e pela aplicação de multa para três desses, os quais encontram-se listados na Tabela 1 acima e são objeto do presente parecer.

2. Os Autos de Infração (fls. 187/189), que deram origem aos processos, encontram-se listados na Tabela 1 e capitularam a conduta do interessado na alínea "d" do inciso I do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, descrevendo o seguinte:

Data: [vide coluna 4 da Tabela 1] Hora: [vide coluna 5 da Tabela 1] Local: [vide coluna 6 da Tabela 1]

Descrição da ocorrência: Operação de aeronave sem estar munida dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade

HISTÓRICO: NOVA AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA. permitiu a operação da aeronave de marcas PR-ARQ, sem estar munida dos Certificados de Matrícula e Aeronavegabilidade, no trecho [vide coluna 7 da Tabela 1], aproximadamente às [vide coluna 5 da Tabela 1] horas. Tal conduta constituiu infração ao art. 302, inciso I, alínea "d" c/c art. 20, inciso I da Lei 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica).

3. Inicialmente, cabe registrar que entre as fls. 03/172 do presente processo consta cópia integral do processo administrativo 60820.001570/2009-31, relacionado aos atos infracionais aqui tratados e encaminhado à Gerência Geral de Aeronavegabilidade Continuada através do memorando nº 17/2012/AMI/SAR (fls. 01/02). O citado processo foi inaugurado pelo Auto de Infração nº 09/2SDSO-4/2009 (fl. 04), que foi anulado em decisão de segunda instância administrativa em 15/03/2012 (fls. 44/48). Ainda dentro do mesmo processo foi lavrado o auto de infração nº 01526/2012/SSO (fl. 66), que foi anulado em decisão de primeira instância administrativa em 10/04/2013 (fls. 161/171).

4. Cabe ainda observar que os processos 00065.094104/2013-45, 00065.094107/2013-89 e 00065.094110/2013-01, objetos do presente parecer, encontram-se anexados ao processo 00065.094021/2013-56, assim como os processos 00065.094095/2013-92 e 00065.094099/2013-71, sendo que os três últimos citados tiveram seus respectivos Autos de Infração declarados nulos. Sendo assim, o presente parecer irá se ater somente aos fatos relativos aos processos 00065.094104/2013-45, 00065.094107/2013-89 e 00065.094110/2013-01.

5. Notificado dos três autos de infração em 04/07/2013, conforme Aviso de Recebimento à fl. 190, o Interessado apresentou defesas de igual conteúdo para os mesmos em 16/07/2013 (fls. 209/235).

6. Nos documentos, preliminarmente alega nulidade do Auto de Infração por incompetência do Autuante, citando aí trechos do Regimento Interno da Agência, entendendo que somente a Diretoria, Superintendências e Gerências-Gerais tem competência legal para aplicar penalidades resultantes do descumprimento da legislação aeronáutica. Dispõe que no caso em tela não é possível determinar se quem aplicou o auto de infração tinha as condições de legalidade e legitimidade para atuar, entendendo que o auto de infração não atende ao previsto no art. 8º da Resolução ANAC nº 25/2008, frisando ainda que credenciamento de INSPAC não é capaz de comprovar o cargo ou função pública. Adicionalmente, dispõe que a atuada "não pode impugnar o ato em relação à hipótese de impedimento ou suspeição (...), já que não é possível determinar se o servidor que assinou o auto é ou não servidor público

(...)", impedindo assim seu direito constitucional de ampla defesa da empresa.

7. Do mérito alega que *"não pode desenvolver sua ampla defesa, tendo em vista não saber se quem lhe aplicou a sanção ou se o autuante tem competência legal dentro de sua formação e se cumpriu o programa de capacitação para exercer tal função e ainda se possui delegação de competência válida para atuar a empresa"*. Adicionalmente, alega que os Autos de Infração devem conter como requisito essencial de validade a assinatura do autuante e indicação de seu cargo ou função, aduzindo que os mesmos estariam em desacordo com o art. 7º da IN 08/2008.

8. Por fim, requer a nulidade dos Autos de Infração e a extinção dos processos administrativos.

9. Em 19/07/2016, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, com o reconhecimento de uma circunstância atenuante e de uma circunstância agravante, aplicou uma multa no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), referente aos 3 autos de infração listados na Tabela 1. – fls. 246/252.

10. Tendo tomado conhecimento da decisão de primeira instância em 23/03/2016, conforme Aviso de Recebimento à fl. 258, o Interessado apresentou três peças recursais de mesmo conteúdo para os três Autos de Infração em 31/03/2016 (fls. 259/285).

11. Nos documentos, inicialmente afirma que não há na Notificação de Decisão qualquer informação sobre a tipificação clara e inequívoca das supostas infrações. Alega ainda falta de motivação, pois na Notificação de Decisão não há qualquer indício sobre que fato ou conduta executada pelo Recorrente foi considerada infracional, entendendo que a sanção imposta não atende ao disposto no art. 50, II, §1º da Lei 9.784/99.

12. Alega ainda ilegalidade da notificação de decisão, pois entende que a mesma não atende ao que determina o art. 26, §1º, inciso VI da Lei nº 9.784/99.

13. Também alega ilegalidade do valor da multa, pois entende que a lei de criação da ANAC e o Regimento Interno da Agência não a autorizam majorar ou mesmo atualizar os valores das multas, *"que somente poderão ser alterados mediante nova lei ordinária"* e mesmo que as normas autorizassem a majoração ou atualização, ainda assim, entende que seriam manifestamente ilegais, pois estariam contrárias ao CBA, *"lei ordinária, que somente pode ser revogada por outra lei ordinária que dê tratamento diverso aos valores atualmente estipulados"*. Também entende que o cálculo do valor da multa ser amparado na dosimetria da penalidade com base em resolução é absolutamente ilegal.

14. Ainda alega desproporcionalidade e irrazoabilidade do valor da multa, pois entende que o valor da multa imposta fere os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, basilares da administração pública.

15. Do mérito, alega que *"não pode desenvolver uma ampla defesa e o contraditório, via recurso, tendo em vista não saber os motivos pelos quais está sendo multado e não ter acesso a qualquer documento produzido, que deveriam fazer parte da Notificação de Decisão, conforme prevê o art. 26, §1º, VI da Lei nº 9.784/99"*.

16. Por fim, requer a nulidade dos Autos de Infração e a extinção dos processos administrativos.

17. Em 1884388, lavrado Termo de Encerramento de Trâmite Físico do processo (SEI 1884388).

18. Em 05/07/2018, lavrado Despacho SEI 1991466, que certifica a tempestividade do recurso e distribui o processo para deliberação.

19. É o relatório.

PRELIMINARES

20. Regularidade processual

21. O Interessado foi regularmente notificado quanto às infrações imputadas em 04/07/2013 (fl. 190), tendo apresentado suas defesas em 16/07/2013 (fls. 209/235). Foi ainda regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância em 23/03/2016 (fl. 258), apresentando seu tempestivo recurso em 31/03/2016 (fls. 259/285), conforme Despacho SEI 1991466.

22. Sendo assim, aponto a regularidade processual do presente processo, a qual preservou todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitou, também, aos princípios da Administração Pública, estando, assim, pronto para, agora, receber uma decisão de segunda instância administrativa.

MÉRITO

23. Fundamentação da matéria: permitir a operação de aeronave sem Certificado de Matrícula e Aeronavegabilidade

24. Diante dos atos infracionais em tela, os autos de infração foram capitulados na alínea "d" do inciso I do art. 302 do CBA, que dispõe:

CBA

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

(...)

I - infrações referentes ao uso das aeronaves:

(...)

d) utilizar ou empregar aeronave sem os documentos exigidos ou sem que estes estejam em

vigor;
(...)

25. O RBHA 91, referente às REGRAS GERAIS DE OPERAÇÃO PARA AERONAVES CIVIS, dispõe em seu item 91.203(a)(1) o seguinte:

RBHA 91
SUBPARTE C REQUISITOS DE EQUIPAMENTOS, INSTRUMENTOS E CERTIFICADOS

(...)

91.203 AERONAVE CIVIL. DOCUMENTOS REQUERIDOS

(a) Exceto como previsto em 91.715 e nos parágrafos (b), (c) e (d) desta seção, nenhuma pessoa pode operar uma aeronave civil brasileira, a menos que ela tenha a bordo os seguintes documentos:

(1) certificado de matrícula e certificado de aeronavegabilidade, válidos, emitidos pelo Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB);

(...)

26. Ainda, o RBHA 137, em vigor à época dos fatos, dispunha sobre "OPERAÇÕES AEROAGRÍCOLAS" e apresentava a seguinte redação em seu item 137.35:

137.35 - DOCUMENTAÇÃO

(a) O operador aeragrícola deve providenciar para que os seguintes documentos estejam disponíveis, no local de operação, não sendo necessário tê-los a bordo durante as aplicações:

(1) Certificado de Matrícula;

(2) Certificado de Aeronavegabilidade;

(...)

27. Verifica-se portanto a obrigatoriedade dos Certificados de Matrícula e de Aeronavegabilidade para operação de aeronaves civis no Brasil, no entanto, é preciso tecer algumas considerações quanto ao enquadramento dos Autos de Infração. Esta ASJIN entende que o enquadramento mais adequado e mais específico para o caso em tela, por se tratar de uma autorizatária, é a **alínea "a" do inciso III do art. 302 do CBA**, o qual dispõe sobre permitir a utilização de aeronave sem situação regular no Registro Aeronáutico Brasileiro - RAB, ou sem observância das restrições do certificado de navegabilidade:

CBA

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

(...)

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

a) permitir a utilização de aeronave sem situação regular no Registro Aeronáutico Brasileiro - RAB, ou sem observância das restrições do certificado de navegabilidade;

(...)

28. Entende-se que existe congruência entre a matéria objeto dos Autos de Infração (fls. 187/189) e a decisão de primeira instância administrativa (fls. 246/252). No entanto, conforme apontado, o enquadramento mais adequado está na **alínea "a" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86)**, c/c itens 91.203(a)(1) do RBHA 91 e 137.35(a)(1) e (2) do RBHA 137, devendo os Autos de Infração serem convalidados.

29. Observa-se que a ocorrência tida como infracional suporta ato de convalidação, tendo em vista o disposto no inciso I do §1º e no §2º do art. 7º da Instrução Normativa (IN) ANAC nº 08/2008, que dispõe *in verbis*:

IN ANAC nº 08/2008

Art. 7º Os vícios processuais meramente formais do AI são passíveis de convalidação.

§ 1º - Para efeito do caput, são considerados vícios formais, dentre outros:

I – omissão ou erro no enquadramento da infração, desde que a descrição dos fatos permita identificar a conduta punível;

II – inexatidão no nome da empresa ou piloto;

III – erro na digitação do CNPJ ou CPF do autuado;

IV – descrição diferente da matrícula da aeronave;

V – erro na digitação do endereço do autuado;

VI – erro de digitação ao descrever o local, data ou hora da ocorrência do fato.

§ 2º Nas hipóteses do § 1º, inciso I, deste artigo, será concedido prazo de 5 (cinco) dias para a manifestação do interessado.

§ 3º Verificada a existência de vício insanável deverá ser declarada a nulidade do auto de infração e emitido novo auto.

§ 4º No prazo da manifestação do §2º, o interessado poderá requerer o benefício do art. 61, § 1º, desta Instrução Normativa, desde que o processo não esteja em fase recursal.

(grifo meu)

30. Diante do exposto, verifica-se a necessidade de notificar o Interessado e conceder o prazo de 5 (cinco) dias para a sua manifestação, cumprindo o disposto no § 2º do art. 7º da IN Anac nº 08, de 2008. Destaca-se que os valores previstos na Resolução Anac nº 25, de 2008, para a alínea "a" do inciso III do art. 302 do CBA (R\$ 1.600,00 - R\$ 2.800,00 - R\$ 4.000,00) são inferiores àqueles fixados para a alínea "d" do inciso I do art. 302 do CBA.

31. **Contudo, antes de decidir o feito há ainda duas questões que devem ser tratadas por esta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância, uma com relação ao instituto da infração continuada aplicada na decisão de primeira instância e outra com relação à aplicação de circunstâncias atenuantes:**

32. **Da infração continuada**

33. Verifica-se que a decisão de primeira instância reconhece a existência de 3 infrações relativas aos 3 Autos de Infração listados na Tabela 1, no entanto considera a existência de uma única infração continuada.

34. Deve-se observar que 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.

35. Observe-se que 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.

36. 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)

37. Ainda na doutrina, 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).

38. 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. OBEDEIÊNCIA 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)

39. 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.

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

41. Adicionalmente, se pode citar diversos outros processos em que se negou a aplicação do instituto da infração continuada: 00066.052932/2012-15, 00065.167973/2013-04, 00065.019481/2012-14, 00065.019512/2012-37, 00065.167986/2013-75, 00065.021960/2012-09).

42. Diante desse panorama, tem-se que, ao aplicar o citado 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*".

43. 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).

44. Assim, verifica-se que cada irregularidade constatada nos Autos de Infração listados na Tabela 1 são 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.

45. Desta forma, no caso em tela, entende-se não ser cabível considerar a aplicação do instituto da infração continuada, sendo possível que tal instituto – aplicado pela autoridade competente a decidir em primeira instância – seja afastado na decisão de segunda instância, ensejando o agravamento do valor da multa imposta ao Interessado, a fim de se considerar a incidência de 3 infrações autônomas, relativas aos 3 autos de infração listados na Tabela 1.

46. **Da aplicação de circunstâncias atenuantes**

47. Deve-se verificar ainda a possibilidade de correção da dosimetria da sanção aplicada ao ato infracional imputado. O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução ANAC nº 25, de 2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil determina, em seu art. 22, que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária. Assim, como dispõe sobre o mesmo tema o art. 58 da Instrução Normativa (IN) nº 08 da ANAC.

48. Em decisão de primeira instância foi identificada presente a circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e do §1º do art. 58 da IN ANAC nº 08/2008, qual seja, "a inexistência de aplicação de penalidades no último ano". Apesar disso, vislumbra-se a não ocorrência desta atenuante com relação à irregularidade descrita no Auto de Infração nº 03006/2013, pois conforme SEI 2144975, em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Crédito (SIGEC) realizada em 21/08/2018, verifica-se que já existia penalidade aplicada em definitivo ao interessado devido a ato infracional ocorrido em 31/07/2008, portanto no período de um ano encerrado em 01/08/2008, quando prolatada a decisão de primeira instância por multa (o ato infracional diz respeito ao crédito de multa 636337137, com decisão de segunda instância disponível em <https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/junta-recursal/recursos/rec636337137.pdf>).

49. Desta forma, no caso em tela, entende-se não ser cabível considerar a aplicação da atenuante do inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e do §1º do art. 58 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 para a infração descrita no Auto de Infração nº 03006/2013, sendo possível que tal circunstância – aplicada pela autoridade competente a decidir em primeira instância – seja afastada na decisão de segunda instância. Registre-se ainda que a atenuante aplica-se às infrações descritas nos Autos de Infração nº 03004/2013 e 03005/2013, vez que se referem a atos infracionais ocorridos em 31/07/2008.

50. Diante do exposto, e ante a possibilidade de decorrer gravame à situação do interessado, em cumprimento com o disposto no parágrafo único do artigo 64 da Lei 9.784/99, entende-se necessário que ele seja cientificado para que venha a formular suas alegações antes da decisão desse Órgão.

Lei nº 9.784

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

51. Importante observar o prazo total de 10 (dez) dias para que o Interessado, querendo, venha a se pronunciar quanto à possibilidade de decorrer gravame à situação do recorrente.

52. Desta forma, deixo de analisar o mérito para proferir a sugerir a proposta de decisão.

53. **CONCLUSÃO**

54. Pelo exposto acima, sugiro CONVALIDAR O ENQUADRAMENTO DOS AUTOS DE INFRAÇÃO nº 03004/2013, 03005/2013 e 03006/2013 para a alínea "a" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA (Lei nº 7.565/86), c/c itens 91.203(a)(1) do RBHA 91 e 137.35(a)(1) e (2) do RBHA 137, notificando o Interessado para que, querendo, se manifeste no prazo de 5 (cinco) dias.

55. Sugiro ainda que se notifique o Interessado ante a possibilidade de decorrer gravame à sua situação, em função da não aplicabilidade do instituto da infração continuada, aplicada pelo setor competente de primeira instância, conforme exposto no presente parecer, e do possível afastamento da circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e do §1º do art. 58 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 com relação à irregularidade descrita no Auto de Infração nº 03006/2013, de forma que o mesmo, querendo, venha no prazo de 10 (dez) dias, formular suas alegações, cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 64 da Lei nº 9.784/99.

56. Em sendo assim, deve-se observar, então, o prazo total de 10 (dez) dias, para que o interessado, querendo, venha a se pronunciar quanto à possibilidade de decorrer gravame à situação do recorrente aplicada pelo setor de decisão de primeira instância.

57. À consideração superior.

HENRIQUE HIEBERT
SIAPE 1586959



Documento assinado eletronicamente por **Henrique Hiebert, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 21/08/2018, às 17:56, 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 **2142220** e o código CRC **612C2AC9**.

Referência: Processo nº 00065.094021/2013-56

SEI nº 2142220