

PARECER Nº 1069/2019/JULG ASJIN/ASJIN
 PROCESSO Nº 00065.074433/2013-70
 INTERESSADO: MARCOS JOSE PACHECO

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	Hora	Trecho	Nº da Folha do Diário	Lavratura do AI	Notificação do AI	Proposta de Ajustamento de Conduta (PAC)	Análise PAC (Voto Relator)	Decisão da Diretoria Denegando a Celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00065.074433/2013-70	656362167	04463/2013	26/06/2011	21:45	SBEG-SWPI	1016								R\$ 2.000,00		
00065.075058/2013-85	656363165	04490/2013	26/06/2011	15:12	SWPI-SBBR	1020								R\$ 2.000,00		
00065.077222/2013-99	656364163	04499/2013	27/06/2011	11:05	SBEG-SWPI	1021	15/04/2013	18/06/2013	09/09/2013	17/05/2016	31/05/2015	13/06/2016	23/02/2018	R\$ 2.000,00	23/07/2018	19/10/2018
00065.075193/2013-21	656366160	04505/2013	27/06/2011	13:10	SBEG-SWPI	1021								R\$ 2.000,00		
00065.0.77326/2013-01	656371166	04511/2013	27/06/2011	19:20	SWPI-SBEG	1021								R\$ 2.000,00		
														Soma dos valores das multas das 5 (cinco) infrações: R\$ 10.000,00 (dez mil reais)		

Enquadramento: Art. 302, II, alínea "n", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a seção 91.706, do RBHA 91.

Infração: Infringir as normas e regulamentos que afetam a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo.

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

INTRODUÇÃO

- Trata-se de processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza as materialidades infracionais e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.
- Os autos evidenciam - RF (DOC SEI 1194844 - fls. 03) - que:
 No dia 24 de outubro de 2012, foi realizada Auditoria de acompanhamento na empresa MANAUS AEROTAXI LTDA, na cidade de Manaus, sendo gerado o RVSO Nº 13543/2012.
 Durante o dia supracitado, foram recolhidos folhas do diário de bordo, onde se constatou que houve operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced vertical Separation Minimum) sem, que houvesse autorização para tal operação nas Especificações operativas da empresa, consistindo descumprimento do item 91.706 do RBHA 91.
- Anexaram-se as devidas folhas do Diário de Bordo aos autos (DOC SEI 1194844 - fls. 10/20).
- Ato contínuo, lavraram-se os autos de infração (DOC SEI 1188107), descrevendo-se os fatos assim: "Durante auditoria de operações na empresa Manaus Aerotáxi Ltda. GIASO Nº 13543/2012 realizada no período de 22 a 24/10/2012 no Aeroporto Internacional Brigadeiro Eduardo Gomes, em Manaus, foram confrontadas informações retiradas do Diário de Bordo da aeronave supracitada com aquelas obtidas através do Ofício n. 286/ATM/71593 do CINDACTA IV. Constatou-se assim houve operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação nas Especificações Operativas da empresa. Houve descumprimento do item 91.706 do RBHA91".
- Por oportuno, destaca-se que o presente modelo de análise tem respaldo no art. 50, §2º, da Lei 9.784/1999.

HISTÓRICO

- Respaldo pelo art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 aproveita-se como parte integrante desta análise relato constante da decisão de primeira instância constante dos autos.
- Devidamente notificado, o interessado apresentou **DEFESA PRÉVIA**, (DOC SEI 1194844 - fls. 10/20) em que alega:
 I - que aeronave poderia sim voar no espaço aéreo RVSM;
 II - que haveria continuidade de infração, por todos os processos provirem do mesmo RF e do mesmo fato típico;
 III - ofensa *ao ne bis in idem*, por se ter autuado a empresa pelo mesmos fato gerador.
- Após isso, **propôs-se Termo de Ajustamento de Conduta** (DOC SEI 1194844 - fls. 22/24), que foi **negado** pela Diretoria desta Agência (DOC SEI 1194844 - fls. 25/28).
- Seguiu-se à **DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (DC1)** - (DOC SEI 1194844 - fls. 33/36) - após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos, que condenou o interessado à sanção de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) - patamar mínimo, devido a presença da circunstância atenuante prevista no § 1º, inciso III, do art. 22 da Resolução nº 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008 - ausência de penalidades no último ano - e ausência de circunstâncias agravantes - para cada uma das 5 (cinco) infrações, perfazendo um valor somado de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**. Especificou ainda:

2.1. Fundamentação Jurídica
 As infrações foram capituladas no artigo 302, inciso II, alínea "n" 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:
 (...)
 n) infringir as normas e regulamentos que afetem a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo;

E ainda, com interpretação sistemática ao disposto no item 91.706 do RBHA 91.

**91.706 - OPERAÇÕES DENTRO DE ESPAÇO AÉREO DESIGNADO
COMO RVSM (REDUCED VERTICAL SEPARATION MINIMUM)**

2.2. Análise da Defesa

Preliminarmente, em análise aos níveis de voo informados no Ofício nº 286/ATM/71593 do CINDACTA IV e aos dados lançados no Diário de Bordo, verifica-se que há divergência entre as altitudes voadas. O Diário de Bordo possui 9 (nove) Linhas para lançamento de voos e apenas 1(um) campo para lançar a altitude de cruzeiro, desta forma, como não consta no Diário de Bordo a altitude em cada voo realizado, iremos considerar a altitude de cada voo lançado no Diário de Bordo pelas informações provenientes do CINDACTA.

Observa-se de acordo com o AIP BRASIL ENR 2.2.1, de 15/01/09 a seguinte instrução acerca de ESPAÇO AÉREO RVSM:

1.1 O espaço aéreo RVSM compreende todos os níveis de voo entre o FL290 e FL410 inclusive nas FIR Amazônica, Atlântico, Brasília, Curitiba e Recife.

NOTA: Sobre o RVSM no corredor EURISAM, ver Capítulo ENR 3.5, do AIPBrasil.

1.2 Exceto os casos previstos nas cartas de rota para continuidade de níveis em algumas rotas ATS, os Níveis de Cruzeiro a serem utilizados no Espaço Aéreo RVSM serão os constantes na tabela a seguir:

RUMO MAGNETICO	
DE 000º a 179º	DE 180º a 359º
FL 290	FL 300
FL 310	FL 320
FL 330	FL 340
FL 350	FL 360
FL 370	FL 380
FL 390	FL 400
FL 410	

1.3 A separação vertical mínima de 1000 pés será aplicada pelo órgão ATC entre aeronaves aprovadas RVSM. Essa aprovação será concedida pelo Estado de Registro ou Estado do Operador, como apropriado, às aeronaves capazes de atender às especificações mínimas de performance dos sistemas de aeronaves (MASPS) sobre a manutenção de altitude (ou equivalente).

1.4 O operador de aeronave civil brasileira deve contatar a ANAC para obter a aprovação RVSM e o de aeronave estrangeira a autoridade do Estado pertinente.

Cabe ainda citar o que dispõe a IAC 3508, de 08/08/95; em sua introdução, acerca de operações RVSM:

ORIENTAÇÃO PRELIMINAR PARA APROVAÇÃO DE OPERADORES E DE AERONAVES PARA OPERAÇÕES COM SEPARAÇÃO VERTICAL MÍNIMA REDUZIDA

1 - INTRODUÇÃO

Assunto: Aprovação de aeronaves e operadores para voar em espaço aéreo acima do nível de voo FL 290 no qual é aplicável uma separação vertical mínima de 1000 pés. Para os propósitos desta IAC, operações em tal tipo de espaço aéreo serão denominadas operações RVSM" (Reduced Vertical Separation Minimum).

(...)

Este documento pretende estabelecer orientação preliminar para a aprovação de aeronaves para voos em espaços aéreos ou rotas onde a VSM é aplicável (espaço aéreo RVSM é qualquer espaço aéreo ou rota, entre os níveis de voo -FL 290 o FL 410 inclusive, onde as aeronaves são separadas verticalmente por 1.000 pés);

Acrescento que para melhor análise do fato faço acostar a cópia das páginas 9/23 da Especificação Operativa (EO) da empresa Revisão 15, de 07/03/2014.

Quanto ao mérito da defesa, cabe esclarecer que o ofício nº 286/ATM/71593, do CINDACTA IV, em seu anexo reportou sim a ocorrência de operação RVSM nos voos citados nos Autos de Infração supracitados.

Quanto à informação de que o Comandante solicitou ao Controle de Tráfego Aéreo autorização para operar em níveis CVSM (Conventional Vertical Separation Minimum), ou seja, abaixo do nível 290, assim como acima do nível 410, mantendo-se em níveis CVSM, não há qualquer prova apresentada pelo mesmo, além do relatório supracitado. Frisa-se ainda que o mesmo, na função de piloto em comando, estava ciente de que a aeronave e tampouco a empresa não estavam autorizadas a operar em espaço RVSM, como visto na página 9/23 da Revisão 15, de 07/03/2014, acostadas aos autos, a qual menciona no item B.2.16 que a empresa não estava autorizada para Separação Vertical Mínima Reduzida (RVSM).

Em relação à responsabilidade, durante a operação da aeronave ser um ofício exclusivo do comandante, o mesmo exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem, sendo-lhe defeso delegar atribuições que se relacionem com a segurança de voo, decidindo qual será o nível a ser trilhado pela aeronave, entretanto, diante de qualquer operação não pode a pessoa jurídica se esquivar de sua responsabilidade, pois há de se observar o previsto no Art. 297 do Código Brasileiro de Aeronáutica:

A pessoa jurídica empregadora responderá solidariamente com seus prepostos, agentes, empregados ou intermediários, para elas infrações por eles cometidas no exercício das respectivas funções.

Em alegação a defesa afirma que todos os autos de infração foram provenientes, na essência, do mesmo elenco probatório, ou seja, dos mesmos fatos típicos em espécie, bem como pelas mesmas condições, ou ao menos semelhantes, de tempo, lugar, modo e maneira de execução, conforme se pode comprovar pelas datas e capitulações dos respectivos documentos de autuação, ou seja, provenientes da auditoria de rampa na aeronave PR-MPF, e solicita a aplicação do princípio "non bis in idem" e cita o princípio, com referência a uma decisão datada de 26/03/2012.

Observa-se que nos autos inexistia uma "infração única" para que seja adotado o princípio do "non bis in idem". Em que pese tenha sido apontada a violação de um mesmo dispositivo legal em todas as infrações, certo é que isso não afasta a existência dos vários atos considerados infracionais, envolvendo dias, horas, locais e tripulantes distintos, representando e assim consequências individuais, uma vez que cada uma delas comprometeu a segurança operacional, constituindo risco à segurança, à propriedade e, principalmente, à vida.

Dessa maneira, as alegações em sua defesa não podem servir para excluir a sua responsabilidade administrativa, na medida em que não traz aos autos qualquer prova de que assim ocorreu. Assim sendo, não há nos autos qualquer comprovação que possa excluir a responsabilidade do Autuado quanto ao ato infracional praticado e afastar a aplicação da sanção administrativa.

Nota-se que a proposta do Termo de Ajuste de Conduta apresentado pela empresa foi decidida pela Diretoria da ANAC com voto contrário à mesma, seguindo assim os presentes processos para decisão em primeira instância.

2.3. Conclusão

O item (VII) do Art. 43 do Regimento Interno da ANAC dispõe que:

Art. 43. À Superintendência de Padrões Operacionais compete:

(...)

VII - proceder à certificação e emitir, suspender, revogar ou cancelar certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades sob responsabilidade da Superintendência de Padrões Operacionais, observados os padrões e normas estabelecidos e, em especial:

(...)

e) emitir, suspender, revogar e cancelar autorizações de operações aéreas especiais solicitadas por operadores aéreos; e

Em análise da página 9/23, da revisão 15, das Especificações Operativas da empresa, de 07/03/2014, verifica-se no item B.2.16 - Separação Vertical Mínima Reduzida (RVSM), que, até aquela revisão, a empresa não possuía tal autorização para operação em espaço designado como RVSM.

Ademais, O Regulamento de Aviação Civil - RBAC 119: Certificação: Operadores Regulares e Não-Regulares estabelece os requisitos que um operador deve atender para conduzir operações segundo os RBAC 121, 125 ou 135, quando operando cada classe e tamanho de aeronave autorizada em suas especificações operativas.

Conforme o referido regulamento a pessoa detentora de uma concessão para condução de serviços de transporte aéreo público regular ou autorização para condução de serviços de

transporte aéreo público não-regular emitida pela ANAC deve obter um Certificado de Empresa de Transporte Aéreo e respectivas especificações operativas antes de iniciar tais operações. O item 119.7 do RBAC 119, dispõe sobre o conteúdo das Especificações Operativas:

119.7 - Especificações operativas

(a) Cada especificação operativa emitida para um detentor de certificado deve conter:
(1) as autorizações, limitações e procedimentos segundo os quais cada espécie de operação, se aplicável, deve ser conduzida; e
(2) outros procedimentos segundo os quais cada classe e tamanho de aeronave deve ser operada;
(b) Exceto quanto aos parágrafos das especificações operativas identificando espécies de operações autorizadas, às especificações operativas são vinculadas, mas não constituem parte do Certificado ETA 01, do COAP.

E ainda, o item 119.33 do RBAC 119, dispõe sobre os requisitos das operações previstas nas Especificações Operativas:

119.33 - Requisitos gerais

(a) Ninguém pode conduzir nenhuma operação de transporte aéreo público de passageiros ou de cargas e/ou malas postais, segundo o RBAC 121 ou 135, a menos que seja brasileiro; e
(1) possua concessão ou autorização da ANAC para exploração de transporte aéreo público (como aplicável).
(2) obtenha um Certificado de Empresa de Transporte Aéreo;
(3) possua especificações operativas onde estejam estabelecidas as autorizações, limitações e procedimentos segundo os quais cada espécie de operação deve ser conduzida.

Com relação ao cumprimento das Especificações Operativas por seus prepostos há de se verificar o disposto na seção 119.43 do RBAC 119:

119.43 - Obrigações do detentor de certificado em relação às suas especificações operativas

(c) Cada detentor de certificado deve manter cada uma das pessoas empregadas em suas operações informadas das provisões de suas especificações operativas aplicáveis aos deveres e responsabilidades da pessoa.

Ademais, em relação à responsabilidade, o comandante da aeronave exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem, sendo-lhe defeso delegar atribuições que se relacionem com a segurança de voo, cabendo a ele decidir sobre a operação da aeronave, não podendo se esquivar de sua responsabilidade, conforme disposto no Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, Título V, Capítulo III:

Art. 165. Toda aeronave terá a bordo um Comandante, membro da tripulação, designado pelo proprietário ou explorador e que será seu preposto durante a viagem.

(...)

Art. 166. O Comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave.

(...)

Art. 167. O Comandante exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem.

(...)

Art. 170. O Comandante poderá delegar a outro membro da tripulação as atribuições que lhe competem, menos as que se relacionem com a segurança do voo. Como visto na análise dos fatos e documentos acostados aos processos, restou configurada a prática de infrações à legislação vigente, em especial ao que estabelece o artigo 302, inciso n, alínea "n", do Código Brasileiro de Aeronáutica.

3. MEDIDAS SUGERIDAS

Face ao exposto, sugere-se a aplicação de multa no patamar mínimo, no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para cada um dos 22 (vinte e dois) Autos de Infração, totalizando assim no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)**, com espeque no Anexo I, da Resolução n.0 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008, haja vista a existência de circunstâncias atenuantes previstas no parágrafo primeiro, inciso III, e a ausência de circunstâncias agravantes, conforme consulta ao SIGEC, considerado o rol taxativo fixado no art. 22 da referida Resolução.

10. Ató contínuo, por meio de interposição de **RECURSO ADMINISTRATIVO (DOC SEI 2046167)**, insurgiu-se o interessado da decisão condenatória, alegando:

- IV - incompetência da ANAC para multar as infrações em análise;
- V - que a empresa aérea deveria ser responsabilizada no lugar do interessado;
- VI - prescrição quinquenal;
- VII - continuidade delitiva.

11. **É o relato.**

PRELIMINARES

12. Primeiramente, salienta-se que não se encontram no presente processo vícios insanáveis. Ao interessado garantiu-se o direito de manifestação nos autos, podendo, inclusive, produzir provas. Observa-se que assim o fez, uma vez que apresentou diversas provas.

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

"Durante auditoria de operações na empresa Manaus Aerotáxi Ltda. GIASO Nº 13543/2012 realizada no período de 22 a 24/10/2012 no Aeroporto Internacional Brigadeiro Eduardo Gomes, em Manaus, foram confrontadas informações retiradas do Diário de Bordo da aeronave supracitada com aquelas obtidas através do Ofício n. 286/ATM/71593 do CINDACTA IV. Constatou-se assim houve operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação nas Especificações Operativas da empresa. Houve descumprimento do item 91.706 do RBHA91".

14. Note-se que o Auto de Infração é o ato que dá início 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 verificar 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 cabíveis."

15. Com base, nesse dispositivo, resta claro que verificada a infração, deve-se lavrar o respectivo AI, exatamente como verifica-se nos presentes casos.

16. 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."

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

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

- STF: RMS 24.129/DF, 2ª Turma, DJe 30/04/2012: "Exercício do direito de defesa. A descrição dos fatos realizada quando do indiciamento foi suficiente para o devido exercício do direito de defesa. Precedentes: MS 21.721; MS 23.490. (grifamos)

(...)

- Excerto de julgado do STJ: "O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta não tem o condão de inquirir de nulidade o processo. Precedentes: (MS 14.045/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Terceira Seção, DJe 29.4.2010; MS 10.128/DF, Rel. Min. Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 22.2.2010; MS 12.386/DF, Rel. Min. Felix Fischer, Terceira Seção, DJ 24.9.2007, p. 244" (STJ, MS 12.677/DF, 1ª Turma, DJe 20/04/2012). (grifamos)

19. Nos presentes casos, os fatos estão corretos 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 ou a indicação por escrito dos fatos e dos fundamentos jurídicos do ato".

20. Desse modo, não há que se falar em nulidade dos processos, já que todos os requisitos legais para sua exarcação foram estritamente observados.

21. Semelhantemente não prospera o argumento de que se deveria aplicar uma única multa aos múltiplos fatos apurados pela fiscalização. Esse argumento implicaria a adoção do conceito de infração continuada, que, embora 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.

22. 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.

23. 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 proíbe, só pode fazer aquilo que a lei esteie*". (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: FORENSE, 2013. p. 62)

24. 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).

25. 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. OBEEDIÊNCIA 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)

26. 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.

27. 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 inexistem 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:

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

29. 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*".

30. 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).

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

00065.139049/2012-49 (em 08/10/2018)

Da alegação da defesa de aplicabilidade do instituto da infração continuada ao presente caso.

Quanto à alegação de "conduta continuada", aponto que apesar da independência de princípios e finalidades do direito administrativo sancionador, reconheço a sua tangência com o Direito Penal, à primeira vista por suas feições sancionatórias, exercida pela Administração Pública no exercício de seu poder de polícia. Não obstante, no ramo do Direito Administrativo Sancionador, a atividade punitiva do Estado só poderá ocorrer embasada em lei em sentido formal, conforme, Art. 5º, II, CF/88).

"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Assim, matéria sancionadora pode sistematizar as condutas e sanções (ambas previstas em lei) de forma a expressar, para cada conduta infracional, a respectiva sanção. Tal procedimento facilita a compreensão dos particulares sobre a relação entre condutas e sanções a que estão sujeitos e, principalmente, atua na sua dosimetria. Em consequência disso, será atingido os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade, todas vinculadas ao devido processo legal.

Dessa forma, por falta de previsão legal, é inaplicável, já que esta não se encontra legalmente prevista no âmbito da ANAC. A administração Pública está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado na norma.

Como não existe previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração, por não haver amparo legal que defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa, é inaplicável tal instituto.

(...)

00065.026931/2013-14 (em 02/10/2018)

Sobre a alegação de *bis 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, explico:

Primeiramente, não há que se falar em culpabilidade exclusiva da empresa e suposta incompetência do interessado para observar a previsão legal. Esclareço que a alínea "ii" do inciso II do artigo 302 do CBA é imputável também aos aeronautas (piloto, copiloto, etc.) e esses respondem pelas extrapolações de jornada, independentemente das responsabilidades do empregador, que também respondem em processo apartado, sendo também inadmissível a alegação do *non bis in idem*, até porque só consta um crédito de multa (atínente a infração em tela), referente ao autuado.

Nesse diapasão, sobre a alegação do interessado quanto à continuidade do delito infracional, cabe dizer que cada operação conduzida pelo autuado, em situação irregular pelo descumprimento de qualquer regulamento, dá ensejo a infrações distintas. Assim, verifica-se que cada irregularidade constatada nos referidos (pelo autuado) autos de infração são todas autônomas passíveis, portanto, de aplicação de penalidades de forma independente, pelo fato de se referirem a operações distintas ocorridas em datas, horários e etapas de voo distintos. Ainda, cabe ressaltar que, no caso concreto, não se pretende aplicar múltiplas punições para uma mesma conduta, pois tratam-se de diferentes condutas, devendo ser analisado cada ato infracional

imputado que resulta, se confirmado, na aplicação da penalidade. Dessa maneira, afasta-se também, e mais uma vez, a alegação do recorrente quanto à aplicação do princípio *non bis in idem*, conforme já mencionado, pois verifica-se que as irregularidades descritas nos referidos autos de infração (por ele mencionados e constantes de outros processos apartados do presente aqui tratado) não representam o mesmo fato gerador (ainda que de mesma natureza), ou seja, verifica-se que ocorreram conduções de operações distintas em situação irregular quanto aos limites de jornada de trabalho. Não se pode admitir que, como defende o autuado, diversas condutas infracionais de natureza similar, ou de mesma espécie sejam punidas em conjunto, com uma única multa. Entender dessa forma seria admitir que aquele que já extrapolou a jornada de trabalho continuasse a fazê-lo impunemente – afinal, como consequência de tal entendimento, seria penalizado na mesma medida por incorrer nessa ilegalidade uma ou dezenas de vezes. É necessário, portanto, com vistas a preservar a efetividade da ação punitiva por parte da Administração, que um infrator seja penalizado de maneira proporcional ao número de violações por ele praticadas. Importante ressaltar que a Resolução ANAC nº 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, não faz qualquer menção sobre tratamento de infrações permanentes ou continuadas.

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

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

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

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

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

A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou 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)

32. 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.

33. 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.

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

"6.65 De não se olvidar, contudo, que, eventualmente, detendo uma pessoa o exercício de mais de uma atividade, **responsabilizando-se, assim, pelo atendimento de diversos deveres e obrigações, poderá uma mesma situação fática ensejar a caracterização de plúrimas infrações, sujeitando aquela a diversas sanções administrativas.** Exemplifica a hipótese o caso em que a concessionária de serviços aéreos, sendo também empresa de manutenção e reparação de aeronaves e de seus componentes, proceder à realização de serviço de manutenção deficiente de uma de suas aeronaves. Neste caso, a empresa responderá na qualidade de empresa de manutenção e reparação pela execução de serviço de manutenção deficiente nos termos do artigo 302, inciso IV, alínea "d", da Lei 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)

35. 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.

36. No mesmo sentido, cumpre 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.

37. 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.

38. 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".

39. 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.

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

41. **Logo, não há que se falar em infração continuada ou ofensa ao princípio do *ne bis in idem* no presente caso, devendo, cada fato infracional, ser penalizado individualmente.**

42. **Da Regularidade Processual** - Considerados o disposto acima e os marcos apontados no início dessa análise, acuso regularidade processual nos presentes feitos. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração

Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

43. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, as materialidades infracionais 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 no Art. 302, II, alínea "n", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a seção 91.706, do RBHA 91.

44. 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.

45. **Das razões recursais** - O Recorrente não trouxe em recurso, nenhuma argumentação sustentada por prova apta a desconstituir a materialidade infracional, que foi muito bem demonstrada pela Fiscalização.

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

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

47. 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).

48. 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;

49. 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.

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

51. 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.

52. 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.

53. 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 exposto 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.)

54. 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.

55. 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).

56. 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.

57. 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 extrapolção. 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.

58. Por fim, ressalte-se que as infrações foram muito bem documentadas pela fiscalização.

59. Considerando a necessidade de se verificar a ocorrência de prescrição no caso em apreço, registra-se, primeiramente, ter sido elaborado, em 12 de fevereiro de 2009, o Parecer PROC/ANAC n.º 056/2009, aprovado, na mesma data, pelo Sr. Procurador-Geral, restando assentado, 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 n.º 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 n.º 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 recorível (incisos I, II e III do art. 2º, da Lei n.º 9.873/94.

A administração não está autorizada a concluir no sentido de que todos os processos autuados com datas anteriores a 10 de março de 2006 e que não tiveram prosseguimentos normais, encontram-se alcançados pela prescrição bial (fl. 23). Com efeito, a análise da prescrição deve ser feita em concreto, caso a caso, de acordo com os preceitos gerais enumerados nos itens 2.47 a 2.55 do presente parecer."

Consignam os itens 2.47 a 2.55 do citado Parecer que:

"2.47. Da forma como feita, denota-se que a consulta formulada às fls. 23-24 pretende que além de emitir um pronunciamento acerca da multa de que versa o presente processo, esta Procuradoria manifeste-se acerca das demais multas em situação similar.

2.48. Destarte, cumpre estabelecer algumas premissas gerais aplicáveis a todas as multas que tramitam ou que venham a tramitar no âmbito desta Agência.

2.49. Como dito, apesar de não terem pronunciado expressamente, os Pareceres n.º 106/2006 e 103/2008 versam não somente acerca de prazos prescricionais para exercício da ação punitiva do Estado (apuração de infrações e adoção de medidas autoaplicáveis no exercício de poder de polícia). É que, como frisado, no caso das multas pecuniárias, tanto o CBAer como a Lei n.º 9.874/94 estipulam prazos prescricionais aplicáveis somente enquanto a multa ainda não houver sido definitivamente constituída.

2.50. Destarte, harmonizando os preceitos firmados no Parecer n.º 103/2008/PROC/ ANAC (aplicabilidade da Lei n.º 9.873/99 a multas emitidas por infrações ao CBAer) com aqueles constantes do Parecer AGU-PGF/CGCOB/DICON n.º 05/2008 (fixa distinção entre prazo

prescricional para aplicação da multa e prazo prescricional para execução do crédito dela resultante); **conclui que:**

2.51. O entendimento a ser adotado no âmbito desta Agência é no sentido de que a Administração Pública possui **cinco anos** para apurar uma infração ao Código Aeronáutico Brasileiro e lavrar um auto de infração definitivo. (art. 1º da Lei nº 9.873/94)

2.52. Contudo, se o processo que visa à **apuração** de infração punível por multa ficar parado por mais de **três anos**, sem que haja a incidência de nenhuma das causas interruptivas de que tratam os incisos do art. 2º, da Lei nº 9.873/99 (Interrompe-se a prescrição: I - citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível), ocorrerá a prescrição intercorrente, de que trata o § 1º, do art. 1º da mesma Lei.

2.53. Sobrevida uma causa interruptiva, o prazo prescricional de cinco anos volta a contar do zero, assim como o prazo trienal para verificação da prescrição intercorrente.

2.54. Os processos com vistas à **apuração** de infrações passíveis de multa, que sob a vigência do Parecer nº 106/2006 (até 10/03/2008) tenham completado dois anos sem que multa definitiva fosse constituída, devem ser tratados de maneiras distintas, conforme haja ou não ato administrativo declarando a prescrição, a saber:

Processos onde haja ato administrativo declarando a prescrição, adotando como razão de decidir o entendimento manifestado no Parecer nº 106/2006 (prazo bienal do art. 319 do CBAer): devem permanecer arquivados, haja vista que o princípio da segurança jurídica e o art. 2º, XII, da Lei nº 9.784/1999, vedam a aplicação retroativa de novo entendimento jurídico.

Processos onde não haja ato administrativo declarando a prescrição: a análise da prescrição da ação punitiva deve ser feita com base na Lei nº 9.873/99 (cinco anos para prescrição geral e três para prescrição intercorrente, contando que não ocorreram as causas interruptivas).

2.55. **Constituída definitivamente a multa através da notificação final do sujeito passivo para pagamento**, a Agência dispõe de **cinco anos** para provocar o Judiciário visando a satisfação compulsória do crédito inadimplido, a teor do art. 1º, do Decreto nº 20.910/1932. Aqui não há falar-se na prescrição intercorrente de que trata o § 1º, art. 0, da Lei 9.873/99, visto que, segundo o Parecer AGU-PGF/CGCOB/DICON nº 05/2008, as disposições desta Lei somente são aplicáveis enquanto não houver sido definitivamente constituída a multa."

60. De se destacar, ainda, que, após a edição do Parecer PROC/ANAC nº 056/2009, sobreveio a edição da Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, que alterou as disposições contidas na Lei nº 9.873/99, passando esta a prever expressamente que:

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.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

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)

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória: (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

II - pelo protesto judicial; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

IV - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

V - 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)

61. Portanto, consoante se infere dos dispositivos destacados supra, a prescrição da pretensão executória e punitiva restou disciplinada pelo aludido diploma legal, passando, assim, a existir disposição expressa acerca da matéria, definindo não apenas o prazo quinquenal para o aludido instituto (art. 1º-A), mas também as causas interruptivas a que este se sujeita (art. 2º-A). Ficou assentado pelo Parecer PROC/ANAC nº 056/2009 transcrito acima, restou claro que o exame da prescrição quinquenal para os casos da pretensão punitiva deve ser feito sob a égide dos arts. 1º e 2º (causas interruptivas da contagem do prazo, situações em que ele é zerado e restituído por completo), da Lei nº 9.873/1999.

62. Ante isso, para se analisar a prescrição quinquenal, a primeira linha a ser traçada 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 (art. 2º da Lei 9.873/1999), tal prazo se reinicia, ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses ali presentes interromperá o prazo prescricional que volta a seu início, voltará a contar do marco zero.

63. Em se tratando de suspensão, o prazo para de correr, fica paralisado, mas, com o fim da suspensão, este retoma seu curso e deve ser considerado em seu cômputo o prazo anteriormente decorrido. Esta modalidade de não se aplica à contagem prescricional da intenção punitiva da Autarquia, a não ser que nos termos do art. 3º da Lei.

64. É importante salientar que o legislador optou por um rol exaustivo, ou taxativo, das hipóteses de marcos interruptivos para a contagem do prazo prescricional quinquenal. É dizer que ali foram exauridas todas as hipóteses com condão de produzir os efeitos de interrupção de contagem desta modalidade específica de prescrição. Consequentemente, se uma hipótese não for ali encontrada, ela não será capaz de produzir o efeito interruptivo da prescrição quinquenal.

65. Aponta-se novamente o dispositivo legal que trata do tema:

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)

66. No presente caso, vê-se que a notificação dos AIs ocorreu em 18/06/2013, interrompendo o prazo, importando o início da contagem. Assim, o termo final do prazo passara a ser 17/06/2018. Após, deram-se vários atos processuais importantes, inclusive Decisórios, mas aqui indica-se a Decisão, prolatada em 13/06/2016, contra a qual se recorreu, enquadrando-se, portanto, inequivocamente, no rol acima como interruptora do prazo prescricional, que passou a ter por termo final 12/06/2021.

67. Logo, não prospera a alegação do impugnante.

68. Destaque-se que ANAC 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".

69. 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 as Resoluções 25, de 25/04/2008; Resolução 58, de 24/10/2008 e Resolução 88, de 11/05/2009 - exatamente os normativos que serviram de supedâneo para a atuação da Agência. De se registrar: todas vigentes e de aplicação erga omnes quando da fiscalização em referência.

70. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que aquelas resoluções, em especial a RBHA 91 (por descrever especificamente a conduta praticada pelo regulado autuado - ex vi 91.706), se enquadram 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.

71. 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. **Assim tornou-se o órgão responsável por apurar e penalizar as infrações ao CBAer.**

72. 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 esqueço, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela ANAC, autoridade de aviação civil, subjeta, 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.

73. 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 pelo item 91.706, do RBHA, entendemos que 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.

§ 1º Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente.

§ 2º 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 voo.

74. Ato contínuo, subteúdo-se a incidência do artigo 302 da mesma lei que é o supedâneo concreto para a apenação do interessado. Desse modo, agiu corretamente a Agência dentro de sua competência legal, ao instaura o processo e penalizar o interessado em primeira instância, sendo observados todos os preceitos legais.

75. Reforça-se aqui que as infrações ora examinadas são autônomas em sua previsão normativa. O dispositivo trata especificamente de infrações cometidas por aeronautas ou aeroviários (art. 302, Inciso II, alínea do CBAer):

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

(...)

n) infringir as normas e regulamentos que afetem a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo;

76. Além disso, como já destacado na DC1 o comandante da aeronave, o interessado neste caso, é o responsável pela operação e segurança da aeronave, não podendo delegar esta função, conforme consta do CBAer:

Art. 166. O Comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave.

(...)

Art. 167. O Comandante exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem.

(...)

Art. 170. O Comandante poderá delegar a outro membro da tripulação as atribuições que lhe competem, menos as que se relacionem com a segurança do voo.

77. Não há que se falar, portanto, em descabimento de responsabilidade ao Interessado, como alegado no Recurso.

78. **Ante o exposto, tem-se que as razões do recurso não logrou êxito em afastar a prática infracional objeto do presente feito e atribuída ao interessado, restando esta configurada nos termos aferidos pela fiscalização.**

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

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

80. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 ("o reconhecimento da prática da infração") entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência.

81. Da mesma forma, entende-se que a Interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

82. **Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso III ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano")**, é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado nas datas dispostas no quadro em epígrafe – que são as datas das infrações ora analisadas.

83. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – **SIGEC** (DOC SEI 1194844 - fls. 32) dessa Agência, ficou demonstrado, que **não há penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação.**

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

85. Dada a presença de circunstâncias atenuantes - § 1º, inciso III, do art. 22 da Resolução n.º 25 da ANAC, de 25 de abril de 2008 - ausência de penalidades no último ano - e ausência de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que as penalidades a serem aplicadas sejam quantificadas em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para cada infração, que é o valor mínimo previsto, à época dos fatos, para a hipótese da letra N - COD. INR - da Tabela (I - INFRAÇÕES IMPUTÁVEIS A AERONAUTAS E AEROVIÁRIOS OU OPERADORES DE AERONAVES- P. FÍSICA) do Anexo I da Resolução ANAC nº 25/2008, e alterações posteriores, perfazendo um valor somado de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais).**

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

CONCLUSÃO

87. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** as multas aplicadas pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de **MARCOS JOSE PACHECO**, conforme individualização no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Hora	Trecho	Nº da Folha do Diário	Infração	Enquadramento	Multa aplicada em Primeira Instância
00065.074433/2013-70	656362167	04463/2013	26/06/2011	21:45	SBEG-SWPI	1016	Infringir as normas e regulamentos que afetam a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo.	Art. 302, II, alínea "n", da Lei nº 7.565, de 12/06/2006	R\$ 2.000,00
00065.075058/2013-85	656363165	04490/2013	26/06/2011	15:12	SWPI-SBBR	1020			R\$ 2.000,00
00065.077222/2013-	656364165	04490/2013	27/06/2011	14:06	SBEG-	1021			R\$ 2.000,00

99	00065.074433/2013-70	04505/2013	27/06/2011	13:10	SWPI	1021	disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo.	19/12/1986 c/c a seção 91.706, do RBHA 91	R\$ 2.000,00
00065.075193/2013-21	656366160	04505/2013	27/06/2011	13:10	SBEG-SWPI	1021			R\$ 2.000,00
00065.0.77326/2013-01	656371166	04511/2013	27/06/2011	19:20	SWPI-SBEG	1021			R\$ 2.000,00
									Soma dos valores das multas das 5 (cinco) infrações: R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

88. **É o Parecer.**
89. **Submete-se ao crivo do decisor.**

RODRIGO CAMARGO CASSIMIRO
Técnico em Regulação de Aviação Civil
SLAPE 1624880



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Camargo Cassimiro, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 17/12/2019, às 16:30, 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/sci/autenticidade>, informando o código verificador **3379188** e o código CRC **7DDC79A3**.

Referência: Processo nº 00065.074433/2013-70

SEI nº 3379188



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1231/2019

PROCESSO Nº 00065.074433/2013-70

INTERESSADO: MARCOS JOSE PACHECO

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 (3379188) Ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tomando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.
4. Dosimetria adequada para o caso. À luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".
5. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, **mantendo a decisão aplicada pelo setor de primeira instância administrativa**, em desfavor de MARCOS JOSE PACHECO, conforme individualização no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Hora	Trecho	Nº da Folha do Diário	Infração	Enquadramento	Multa aplicada em Primeira Instância
00065.074433/2013-70	656362167	04463/2013	26/06/2011	21:45	SBEG-SWPI	1016	Infringir as normas e regulamentos que afetam a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo.	Art. 302, II, alínea "n", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c a seção 91.706, do RBHA 91	R\$ 2.000,00
00065.075058/2013-85	656363165	04490/2013	26/06/2011	15:12	SWPI-SBBR	1020			R\$ 2.000,00
00065.077222/2013-99	656364163	04499/2013	27/06/2011	11:05	SBEG-SWPI	1021			R\$ 2.000,00
00065.075193/2013-21	656366160	04505/2013	27/06/2011	13:10	SBEG-SWPI	1021			R\$ 2.000,00
00065.0.77326/2013-01	656371166	04511/2013	27/06/2011	19:20	SWPI-SBEG	1021			R\$ 2.000,00
									Soma dos valores das multas das 5 (cinco) infrações: R\$ 10.000,00 (dez mil 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 18/12/2019, às 17:00, 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 **3414291** e o código CRC **67C68EC9**.

Referência: Processo nº 00065.074433/2013-70

SEI nº 3414291