

PARECER Nº 238/2019/JULG ASJIN/ASJIN
 PROCESSO Nº 60800.184970/2011-26
 INTERESSADO: MANAUS AEROTAXI LTDA

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA por operar aeronave com excesso de passageiros.

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc. (dados para individualização)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Ato de Convalidação do Auto de Infração	Notificação da Convalidação do Auto de Infração	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
60800.184970/2011-26	649916157	04094/2011	MANAUS AEROTAXI LTDA	27/06/2011	09/08/2011	06/12/2011	21/10/2014	21/11/2014	03/03/2015	22/04/2015	R\$7.000,00	06/05/2015	24/06/2015

Enquadramento: alínea "o" do inciso I do art. 302, da Lei 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA.

Infração: realizar voo com número de passageiros acima dos máximos estabelecidos.

Proponente: Hildenise Reinert - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014.

INTRODUÇÃO

- Trata-se de recurso interposto pela empresa MANAUS AEROTAXI LTDA, em face da decisão proferida no curso do Processo Administrativo relacionado supra, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações – SEI desta Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC da qual restou aplicada sanção de multa, consubstanciada no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC sob o número 649916157, com a seguinte descrição:
- Auto de Infração 04094/2011 : A empresa Manaus Aerotáxi Participações Ltda. incorreu em infração ao operar a aeronave de marcas PR-MPD no trecho SWP1-SBEG no dia 27/06/2011 com 06 (seis) passageiros a bordo, sendo que o máximo permitido nas Especificações Operativas e no Manifesto de Peso e Balanceamento a bordo correspondia a 05 (cinco) passageiros.*
- A materialidade das infrações está caracterizada documentalmente nos autos, conforme se observa no Relatório de Fiscalização 36/2011/DSO/SSO/PS/MANAUS (fl.
- Por oportuno, destaca-se que o presente modelo de análise tem respaldo no art. 50, §2º, da Lei 9.784/1999.

HISTÓRICO

- Relatório de Fiscalização e Acontecimentos Relevantes -** A infração fundamenta-se no Relatório de e Fiscalização 36/2011/DSO/SSO/PS/MANAUS (fls.03) elaborado a partir da inspeção de rampa no Aeroporto Internacional Eduardo Gomes (SBEG), durante a operação de fiscalização intensiva no Festival Folclórico de Parantins/ AM .
- Foi constatado pelos inspetores que a aeronave PR-MPD fora pilotada com 6(seis) passageiros a bordo, sendo que o limite estabelecido para aquela aeronave é de no máximo 5(cinco) passageiros, nos termos do RBAC 119- seção 119.5 (c) (8).
- Assim, restou configurada infração por violar o disposto nas Especificações Operativas da empresa, emitidas em 10/05/2011 (Revisão 12- página nº 21, onde está estabelecido a capacidade máxima da aeronave PR-MPD, para 5 (cinco) passageiros.
- Da Convalidação do Auto de Infração-** O setor competente constatou erro sanável acerca do enquadramento dos Auto de Infração recapitulando-o para a **alínea "e", do inciso III do art. 302** do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, associado ao disposto na seção RBAC 119- seção 119.5 (c) (8), por entender ser a capitulação adequada à época do fato.
- Da Defesa Prévia -** Cientificada do Auto de Infração e da Convalidação, a interessada não apresentou defesa , conforme Certidão de Decurso de Prazo em 20/02/2015 (18).
- Da Decisão de Primeira Instância -**O setor competente em decisão motivada (fls. 20 a 22) confirmou o ato infracional, nos termos da alínea "e" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA , e aplicou sanção no valor médio de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), devido a inexistência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes, nos termos do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.
- Das razões de recurso -**Ao ser notificada da decisão de primeira instância, alega vício na Convalidação e requer o arquivamento dos autos.
- Da Decisão de Segunda Instância e da Convalidação do Auto de Infração -** Esta assessoria, em Decisão Monocrática de Segunda Instância (1567439) convalidou o enquadramento da infração para o inciso I, da alínea "o" do artigo 302 , pela subsunção do fato à norma , com base no artigo 55 da Lei 9784/90 e o artigo 7º da Instrução Normativa nº 08/2008, vigente à época dos fatos, a saber:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

Em adição,

o artigo 7º da IN ANAC 08/2008 categoriza a omissão ou erro no enquadramento da infração, desde que a descrição dos fatos permita identificar a conduta punível como vício formal e passível de convalidação.

10.2. Nesse sentido, notifiquei o interessado acerca da convalidação do auto de infração de forma que pudesse formular suas alegações no prazo de cinco dias, com fundamento no parágrafo § 2º do artigo 7º da IN ANAC nº 08/2008.

10.3. Notificado da convalidação em 14/05/2018 apresentou defesa, nos termos da carta s/n (1857379) na qual requer o desconto de 50 % (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, nos termos do artigo 61, parágrafo primeiro da Instrução Normativa nº 08, de 06 de junho de 2008.

10.4. **É o relato.**

PRELIMINARES

11. **Da regularidade processual**

11.1. Conheço do recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo em conformidade com o artigo 16 da Resolução ANAC nº 25/2008, norma vigente à época dos fatos.

11.2. Considerados os marcos apontados no início dessa análise, acuso regularidade processual no presente feito. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial o contraditório e a ampla defesa. Julgo, assim, os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

12. **Da Fundamentação da Matéria e análise das alegações do interessado**

13. A conduta imputada ao autuado consiste em realizar voo com número de passageiros acima dos máximos estabelecidos. Tal fato viola a alínea "o" do inciso I do art. 302, da Lei 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA., "in verbis":

14.

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

I - infrações referentes ao uso das aeronaves:

(...)

o) realizar voo com peso de decolagem ou número de passageiros acima dos máximos estabelecidos;

14.1. Diante dos fatos descritos nos autos, inclusive com o reconhecimento da prática infracional, pelo próprio interessado, restou configurada a infração apontada descrita no auto de infração, e confirmada pelo setor decisor de primeira instância.

14.2. Aponto a subsunção do fato descrito no auto de infração com o artigo artigo 302, inciso I, alínea "o" do CBA.

15. Em suas arguições, o interessado não contesta a ocorrência da prática da infração. Pelo contrário, pediu o arbitramento sumário da multa com o desconto de 50%.

16. Em juízo de admissibilidade constato que tal pedido atende aos requisitos formais exigidos pela norma.

17. À luz do § 4º, do artigo 7º, da IN 08/2008, nas hipóteses de convalidação, poderá o interessado, em suas manifestações, requerer o benefício do artigo 61, §1º, desde que ainda esteja na fase de defesa.

18. *In casu*, como o ato de convalidação fora deflagrado por esta assessoria de Segunda Instância, entendo, perfeitamente cabível nesta fase processual a concessão do desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa.

18.1. **Da Dosimetria da Sanção**

18.2. Considero, portanto, que o interessado não apresentou argumentos contraditórios ao "reconhecimento da prática da infração" ao longo de todo o processo e o pedido de 50% . Diante da ausência de contestação do mérito. A recorrente faz jus ao desconto de 50%.

18.3. Por mais, embora o art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, registre que "para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância" e seu artigo 82 expresse que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, o art. 28, §1º da Res. Anac 472/2018, é expreso no sentido de que o requerimento para o arbitramento sumário da multa implicará o reconhecimento da prática da infração, o que retrata bem o entendimento institucional da Autarquia acerca do pleito de 50%.

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

18.5. Dosimetria proposta 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".

18.6. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa decidido pela ASJIN (1567439) no valor de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais) para a infração praticada, aponto necessidade de reforma reduzindo em 50% de desconto sobre o valor da multa, perfazendo um total de R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais).

18.7. **CONCLUSÃO**

18.8. Pelo exposto, sugiro CONHECER DO RECURSO e, **DAR PROVIMENTO PARCIAL, REFORMANDO** a decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, para aplicar o desconto de 50% sobre o valor da multa, nos termos do artigo 61, §1º, da IN ANAC nº 8, de 2008, por realizar voo com número de passageiros acima dos máximos estabelecidos, circunstância que viola a alínea "o" do inciso I do art. 302, da Lei 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, nos seguintes termos:

18.9.

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc.(dados para individualização)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	Multa aplicada em Definitivo
60800.184970/2011-26	649916157	04094/2011	MANAUS AEROTAXI LTDA	27/06/2011	realizar voo com número de passageiros acima dos máximos estabelecidos.	alínea "o" do inciso I do art. 302, da Lei 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA.	R\$ 2.100,00

18.10. Importa citar, caso o interessado não proceda o pagamento no prazo previsto na notificação, levará a extinção do benefício concedido, e o conseqüente prosseguimento dos autos.

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

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

Hildenise Reinert

Analista Administrativo

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 20/02/2019, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2731820** e o código CRC **DCCB9915**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 310/2019

PROCESSO Nº 60800.184970/2011-26
INTERESSADO: MANAUS AEROTAXI LTDA

1. Trata-se de recurso interposto pela empresa MANAUS AEROTAXI LTDA contra decisão de primeira instância proferida pela SPO (Superintendência de Padrões Operacionais), que foi objeto de convalidação por esta assessoria, na qual restou aplicada a multa, sem atenuante e sem agravante, no valor de R\$ 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais), por realizar voo com número de passageiros acima dos máximos estabelecidos.
2. Constata-se que os fatos alegados pela fiscalização subsomem-se aos descritos na conduta tipificada como prática infracional, bem como fundamentam e motivam a penalidade aplicada. E, nesse sentido, aponto que tal alegação destituída das necessárias provas não afastam a presunção de veracidade que favorece o ato da Administração, a qual, ademais, "*in casu*" encontra-se documentada pela fiscalização no sentido de confirmar materialidade da infração. As alegações apresentadas pelo interessado não podem afastar o cristalino ato infracional.
3. Recurso conhecido e recebido em seus efeitos suspensivos, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.
4. 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.
5. Estou PARCIALMENTE de acordo com a proposta de decisão (2731820). Adoto como meus relatório e parte da motivação, tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999. Discordo do ponto que se segue:
6. PARECER Nº 238/2019/JULG ASJIN/ASJIN
 - 14.1. Diante dos fatos descritos nos autos, inclusive com o reconhecimento da prática infracional, pelo próprio interessado, restou configurada a infração apontada descrita no auto de infração, e confirmada pelo setor decisor de primeira instância.
 - 14.2. Aponto a subsunção do fato descrito no auto de infração com o artigo 302, inciso I, alínea "o" do CBA.
 15. Em suas arguições, o interessado não contesta a ocorrência da prática da infração. Pelo contrário, pediu o arbitramento sumário da multa com o desconto de 50%.
 16. Em juízo de admissibilidade constato que tal pedido atende aos requisitos formais exigidos pela norma.
 17. À luz do § 4º, do artigo 7º, da IN 08/2008, nas hipóteses de convalidação, poderá o interessado, em suas manifestações, requerer o benefício do artigo 61, §1º, desde que ainda esteja na fase de defesa.
 18. *In casu*, como o ato de convalidação fora deflagrado por esta assessoria de Segunda Instância, entendo, perfeitamente cabível nesta fase processual a concessão do desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa.
 - 18.1. Da Dosimetria da Sanção**
 - 18.2. Considero, portanto, que o interessado não apresentou argumentos contraditórios ao "reconhecimento da prática da infração" ao longo de todo o processo e o pedido de 50%. Diante da ausência de contestação do mérito. A recorrente faz jus ao desconto de 50%.
 - 18.3. Por mais, embora o art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, registre que "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*" e seu artigo 82 expresse que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, o art. 28, §1º da Res. Anac 472/2018, é expresso no sentido de que o requerimento para o arbitramento sumário da multa implicará o reconhecimento da prática da infração, o que retrata bem o entendimento institucional da Autarquia acerca do pleito de 50%.
 - 18.4. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

18.5. Dosimetria proposta 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*".

18.6 Da sanção a ser aplicada em definitivo - Quanto ao valor da multa decidido pela ASJIN (1567439) no valor de R\$ 4.200,00 (quatro mil e e duzentos reais) para a infração praticada, aponto necessidade de reforma reduzindo em 50% de desconto sobre o valor da multa, perfazendo um total de R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais).

7. Em suma, no presente momento processual entendeu a proponente pela concessão do desconto de 50% sobre a multa diante do **reconhecimento da infração (1840893), de modo que** o valor da multa de R\$ 4.200,00 (quatro mil e e duzentos reais) para a infração praticada, pós convalidação, necessitaria de reforma reduzindo em 50% de desconto sobre o valor da multa, perfazendo um total de R\$ 2.100,00 (dois mil e cem reais).

8. Discordo da concessão do desconto de 50% nesta fase processual. Sobre o pleito, colaciona-se o §1º do artigo 61 da IN nº. 08, de 08 de Junho de 2008, norma vigente à época do protocolo do pedido (21/05/2018) que dispõe, *in verbis*:

IN nº 08/2008

Art. 61. Cabe à Superintendência de Administração e Finanças – SAF a cobrança e gestão financeira dos valores referentes ao pagamento de multas devidas em razão das decisões definitivas.

§ 1º. Mediante requerimento do interessado e **dentro do prazo de defesa**, será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento.

(...)

(grifos acrescidos)

9. Conforme letra normativa, o momento oportuno (e único) para o requerimento do desconto seria na vigência do prazo para apresentação da defesa prévia, que se findou 20 (vinte) dias após a notificação de autuação. O prazo de defesa, é o previsto no artigo 12 da Resolução ANAC nº 25/2008 e no artigo 17 da Instrução Normativa 08/2008, ou seja, 20 dias a contar da ciência da autuação.

10. Foi também o entendimento da d. Procuradoria desta ANAC exarado no Parecer nº 01/2013/NDA/PF-ANAC/PGF/AGU:

"2.22 ...elaborado o requerimento para pagamento a que se refere o artigo 61, parágrafo primeiro da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 no prazo de defesa, sendo este deferido, deve o autuado ser notificado para efetuar o pagamento da sanção arbitrada no valor de 50% do valor médio previsto nas tabelas dos anexos I, II e III da Resolução ANAC nº 25/2008 no prazo de 20 dias, sob pena de, não efetuando o recolhimento do valor devido, não mais fazer jus à aplicação do referido critério extraordinário de dosimetria, prosseguindo o feito, mediante a posterior fixação da penalidade de acordo com as regras ordinárias de quantificação da sanção"

(...)

2.36 - a: "Sim. O prazo de defesa a que se refere o artigo 61, parágrafo, 1º, da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 é o previsto no artigo 12 da Resolução ANAC nº 25/2008 e no artigo 17 da Instrução Normativa 08/2008, ou seja, 20 dias a contar da ciência da autuação."

[destacamos]

11. Ademais, o art. 7º, § 4º da Instrução Normativa em comento é expresso no sentido que descabe a concessão do benefício em fase recursal:

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. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 76-A, de 25.02.2014)

§ 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. (Incluído

pela Instrução Normativa nº 76-A, de 25.02.2014)

[destacamos]

12. A mesma lógica foi seguida pela Resolução Anac nº 472/2018, que sucedeu a Resolução nº 25/2008 e Instrução Normativa nº 08/2008 que regiam a matéria:

Art. 28. O autuado poderá apresentar, **antes da decisão administrativa de primeira instância**, requerimento dirigido à autoridade competente solicitando o arbitramento sumário de multa em montante correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor médio da penalidade cominada à infração para imediato pagamento.

13. Diante disso, *in casu*, verifica-se que inexistente respaldo normativo para concessão do desconto de 50% em fase recursal. **Pleito negado.**

14. Noutra baila, entendo cabível a atenuante de reconhecimento da prática do fato. Vejamos.

15. Conforme consignado no parecer 01/2013/NDA/PFANAC/PGF/AGU, a aludida confissão será considerada quando da dosimetria da penalidade como circunstância atenuante, vejamos:

Portanto, na hipótese de o autuado apresentar defesa, visando a justificar seus atos, admitindo a autoria do fato e opondo-se à penalização, deve o processo administrativo prosseguir o trâmite processual ordinário, **sendo a aludida confissão considerada, quando da dosimetria da penalidade, como circunstância atenuante.** No caso, porém, de o autuado, no prazo de defesa, propor-se à imediata sujeição à penalidade, mediante o pagamento da multa e a consequente conclusão do contencioso administrativo, cabível será a incidência da regra veiculada no artigo 61, parágrafo 1º, da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008.

[destacamos]

16. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 22 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. Na evolução da discussão acerca da uniformização dos critérios de aplicação deste item de dosimetria dentro da ANAC (processo 00058.533752/2017-43), chegou-se à conclusão que:

A apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao “reconhecimento da prática da infração”, prevista no art. 22, §1º, I, da Resolução nº 25/2008, é incompatível com a aplicação da atenuante, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração, ou questões preliminares processuais.

17. Alegou a recorrente em sua última manifestação:

Face ao explicitado arrazoado, com fulcro no art. 61, parágrafo primeiro da Instrução Normativa da ANAC nº 008, de 06/06/2008, alterado pela Instrução Normativa da ANAC nº 009, de 08/07/2008, **passo a reconhecer a procedência do que fora noticiado no referido Auto de Infração em epígrafe, o que expressamente ora formalizo, com vistas a ser contemplado pelo alcance dos efeitos do fator de redução, na ordem de 50%, sobre o valor da multa**, calculada pelo valor médio da respectiva capitulação, reconhecendo-se ainda, a incidência da continuidade delitiva para fins de aplicação de sanção.

[destacamos]

18. Isso dito, dada a postura processual do autuado e não apresentou argumentos contraditórios ao “reconhecimento da prática da infração” ao longo de todo o processo e o pedido de 50%, ainda que não feito em momento processual oportuno, diante da ausência de contestação do mérito ou ocorrência da infração ao longo de todo o feito, pode ser aproveitado para fins de concessão da atenuante do art. 22, §1º, inciso I, da Res. 25/2008 (“o reconhecimento da prática da infração”).

19. Por mais, embora o art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, registre que *“para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância”* e seu artigo 82 expresse que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, o art. 28, §1º da Res. Anac 472/2018, é expresso no sentido de que o requerimento para o arbitramento sumário da multa implicará o reconhecimento da prática da infração, o que retrata bem o entendimento institucional da Autarquia acerca do pleito de 50%.

20. Assim, entende-se que, *in casu*, a recorrente faz jus à atenuante de reconhecimento da prática do fato.

21. Dito isso, considerada a convalidação operada no feito 1567439, conforme Anexo II da Resolução nº 25/2008, os valores previstos para a conduta apurada nos autos (realizar voo com número de passageiros acima dos máximos estabelecidos), capitulada no artigo 302, **alínea ‘o’ do inciso I** da Lei 7.565/1986, são:

RVP	o) Realizar vôo com peso de decolagem ou número de passageiros acima dos máximos estabelecidos;	2.400	4.200	6.000
-----	---	-------	-------	-------

22. Por fim, a recorrente sugere o reconhecimento da incidência da continuidade delitiva para fins de aplicação de sanção.

23. A esse respeito, colaciono o entendimento reiterado desta assessoria de julgamento, exarado nos autos do processo 00424.131621/2018-91:

A esse respeito, inevitável remeter à integralidade do Parecer que analisou o caso, acatado totalmente pela decisão de segunda instância, e que afastou categoricamente a possibilidade de aplicação da infração continuada. Vejamos (Parecer 1390 - SEI 1992078):

Por oportuno, será aqui abordada a **alegação da defesa de aplicabilidade do instituto da infração continuada ao presente caso.**

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.

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.

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)

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).

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

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

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.

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 n. 60800.018591/2010-68, AI 1552/2010 (SEI 0882277) em que se negou a aplicação do referido instituto segundo esse entendimento:

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

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*".

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).

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

Além disso, como visto também, não há que se falar na aplicação da nova interpretação dada pela Nota Técnica 12/2016/ACPI/SPO, 02/09/2016, uma vez que a Lei 9874/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, veda, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso XIII a aplicação retroativa de nova interpretação, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Assim, como a Nota Técnica foi elaborada em 2016 e as infrações foram cometidas em 2009, não cabe aplicar a nova interpretação ao presente caso. Ademais, note-se que no processo sancionador a retroatividade, mesmo que mais benéfica, é exceção. A regra é aplicação do *tempus regit actum*, que prevê a aplicabilidade da norma vigente à época da ocorrência do fato. Devendo existir previsão normativa expressa para aplicação em contrário.

Restou claro e fartamente fundamentado no presente caso, e consequente ato sob a qual recai o mandado de segurança, que inexistem previsão legal para aplicação do instituto da infração continuada aos processos administrativos sancionadores desta agência reguladora, bem como inexistem critérios para sua configuração. Desta sorte, impossível definir o que seria continuidade infracional no âmbito das normas de aviação civil, o que, por sua vez, inviabiliza sua concretização. Diante disso, e dado o princípio da legalidade que, dentre outros efeitos, impede decisões casuísticas aos regulados garantindo tratamento isonômico a todos jurisdicionados, a exemplo do que ocorreu no caso guerreado ora em sede de mandado de segurança, o entendimento aqui apresentado **é reiterado no âmbito de julgamentos administrativos na ANAC:**

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

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

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

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

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

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

Como não existe previsão legal para aplicação desse instituto aos processos

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

(...)

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

Sobre a alegação de bis in idem e da continuidade delitiva, vez que a empresa (sua empregadora) e o copiloto também foram multados pelo mesmo fato gerador, e que a quantidade de multas a ele aplicadas (o interessado), foram pela mesma razão, e apenas em datas diferentes, explanou:

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

Nesse diapasão, sobre a alegação do interessado quanto à continuidade do delito infracional, cabe dizer que cada operação conduzida pelo autuado, em situação irregular pelo descumprimento de qualquer regulamento, dá ensejo a infrações distintas. Assim, verifica-se que cada irregularidade constatada nos referidos (pelo autuado) autos de infração são todas autônomas passíveis, portanto, de aplicação de penalidades de forma independente, pelo fato de se referirem a operações distintas ocorridas em datas, horários e etapas de voo distintos. Ainda, cabe ressaltar que, no caso concreto, não se pretende aplicar múltiplas punições para uma mesma conduta, pois tratam-se de diferentes condutas, devendo ser analisado cada ato infracional imputado que resulta, se confirmado, na aplicação da penalidade. Dessa maneira, afasta-se também, e mais uma vez, a alegação do recorrente quanto à aplicação do princípio non bis in idem, conforme já mencionado, pois verifica-se que as irregularidades descritas nos referidos autos de infração (por ele mencionados e constantes de outros processos apartados do presente aqui tratado) não representam o mesmo fato gerador (ainda que de mesma natureza), ou seja, verifica-se que ocorreram conduções de operações distintas em situação irregular quanto aos limites de jornada de trabalho. Não se pode admitir que, como defende o autuado, diversas condutas infracionais de natureza similar, ou de mesma espécie sejam punidas em conjunto, com uma única multa. Entender dessa forma seria admitir que aquele que já extrapolou a jornada de trabalho continuasse a fazê-lo impunemente – afinal, como consequência de tal entendimento, seria penalizado na mesma medida por incorrer nessa ilegalidade uma ou dezenas de vezes. É necessário, portanto, com vistas a preservar a efetividade da ação punitiva por parte da Administração, que um infrator seja penalizado de maneira proporcional ao número de violações por ele praticadas. Importante ressaltar que a Resolução ANAC nº 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, não faz qualquer menção sobre tratamento de infrações permanentes ou continuadas.

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

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

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

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

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

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

ou constringer ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar.

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

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

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

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

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

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

Com isso, entende-se apresentados todos argumentos e contexto que levaram à conclusão de impossibilidade de aplicação do instituto da continuidade infracional no caso, bem como demonstrado que foram partes integrantes da fundamentação do ato questionado.

24. Isso posto, resta assentada a impossibilidade de aplicação do instituto da continuidade delitiva nos processos administrativos em trâmite em segunda instância da ANAC por ausência de previsão e regulamentação normativa, adstrita que está a Administração ao princípio da legalidade.

25. 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 ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução n 381/2016, **DECIDO:**

- **CONHECER DO RECURSO** e, no mérito, **DAR PROVIMENTO PARCIAL, REFORMANDO** a decisão de primeira instância em desfavor do INTERESSADO, para aplicar a multa no patamar mínimo R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), cod. RVP, alínea "o", do ANEXO II À RESOLUÇÃO Nº 25, DE 25 DE ABRIL DE 2008, por (realizar voo com número de passageiros acima dos máximos estabelecidos), conduta enquadrada no artigo **302, alínea 'o' do inciso I** da Lei 7.565/1986, conduta de 27/06/2011, conforme constatado pelo Auto de Infração 04094/2011, do qual se originou o **649916157, que deve ser reformado nos termos dessa decisão.**

26. À Secretaria.

27. Notifique-se. 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 22/02/2019, às 16:03, 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 **2722201** e o código CRC **088E24AB**.

Referência: Processo nº 60800.184970/2011-26

SEI nº 2722201