



DESPACHO DECISÓRIO

Brasília, 04 de novembro de 2019.

PROCESSO Nº	00058.077427/2015-25
INTERESSADO	PARITINS TÁXI AÉREO LTDA.

Assunto: Recurso à Diretoria. Análise de admissibilidade.

Infração: Não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves.

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "e" da Lei nº 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica.

1. Trata-se de recurso interposto em face da decisão monocrática 1185 (SEI 3340541), da qual resultou a condenação do autuado ao pagamento de multa no montante de **R\$ 208.000,00 (duzentos e oito mil reais)**.

2. O Despacho ASJIN 3644696, de 22/10/2019, concluiu pela **admissibilidade** do recurso interposto à Diretoria. Ato contínuo, encaminha o feito para a presente coordenadoria, para manifestação quanto à aplicação do efeito suspensivo ao recurso em situação excepcional, solicitado pelo interessado (SEI 3532368), **entendo incidente a regra do art. 38, § 1º (primeira parte), da Resolução ANAC nº 472/2018**. Expôs que, por força do art. 53 do mesmo diploma normativo, a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa e, pendente decisão de mérito no caso, não há circunstância que justifique a aplicação do referido efeito.

3. Pois bem.

4. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, disciplina, em seu art. 56, que das decisões administrativas cabe **recurso**, em face de razões de legalidade e de mérito, com seu §1º especificando que a peça será dirigida à autoridade que proferiu a decisão, a qual, **se não a reconsiderar** no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior." (Grifamos). Em sendo a reconsideração etapa inerente ao princípio da autotutela administrativa, é o caso de abordá-la previamente à provocação feita pelo Despacho supracitado.

5. Escrutinando as razões do recurso à Diretoria apresentado pelo autuado (3532368), nota-se:

6. **I- Alegação quanto inexistência de infração:** a interessada argumenta que a aeronave modelo PR-PPL, objeto da autuação, compartilharia a Lista de Equipamentos Mínimos - MEL do modelo PA-34, o qual a empresa possuía aprovado, pois, supostamente, seriam duas aeronaves do mesmo "tipo". Nesse sentido, cita o item nº 13 do Guia da Empresa Aérea - GEA:

13. O modelo de aeronave PIPER PA-34 Seneca possui MMEL emitida pelo FAA, porém o modelo similar Neiva EMB-810, produzido pela Embraer, não possui MMEL emitida pela ANAC. É necessário apresentar uma MEL para o modelo EMB-810 mesmo sem haver MMEL disponível para este modelo?

A ANAC não exige a elaboração de uma MEL para os modelos EMB-810 C/D, já que não

existem MMELs editadas para os mesmos. No entanto, caso a empresa deseje elaborar uma MEL, é recomendável que a confeccione baseando-se na MMEL do PA-34, pois na EA-7501-05 das aeronaves EMB-810C e EMB-810D consta que "O modelo EMB-810C é derivado de "kits" PIPER do modelo PA-34-200T. O modelo EMB-810D é derivado de "kits" PIPER do modelo PA-34-220T".

7. No Relatório de Fiscalização nº 17/2015/GTAR-DF/GAEM/GGAC/SAR (fls. 1 a 2), a fiscalização registra que, em 23/4/2015, a aeronave PR-PPL realizou voo de SBIC a SWFN e o piloto reportou na página nº 006056 do Diário de Bordo nº 007/PR-PPL/2015 instrumentos com falhas e inoperantes. Em auditoria na empresa em 10/6/2015, a fiscalização constatou que não havia registro das ações corretivas requeridas e, em *check* operacional, foi constatado que algumas destas panes persistiam, sendo emitida Notificação de Condição Irregular de Aeronave - NCIA nº 01/110615/GTAR-DF/A-1922. Foram identificados no DB diversos voos realizados com a aeronave em condição não aeronavegável.

8. O Regulamento Brasileiro da Aviação Civil 135 - RBAC 135 - Emenda 03, aprovado pela Resolução ANAC nº 304, de 2014, apresenta requisitos operacionais para operações complementares e por demanda. Ele é aplicável nos termos de seu item 135.1:

RBAC 135

Subparte A - Geral

135.1 Aplicabilidade

(a) Este regulamento estabelece regras que regem:

(1) as operações complementares ou por demanda de um solicitante ou detentor de um Certificado de Empresa de Transporte Aéreo (Certificado ETA) segundo o RBAC 119;

(2) cada pessoa empregada ou prestando serviços a um detentor de certificado na condução de operações segundo este regulamento, incluindo manutenção, manutenção preventiva, modificações e reparos de uma aeronave;

(...)

9. Em seu item 135.179, o RBAC 135 dispõe sobre instrumentos e equipamentos inoperantes:

RBAC 135

Subparte C - Aeronaves e equipamentos

135.179 Instrumentos e equipamentos inoperantes

(a) O operador deverá incluir em seu sistema de manuais uma Lista de Equipamentos Mínimos (MEL) aprovada pela ANAC, para cada tipo de aeronave que possua uma MMEL publicada, para que o piloto em comando possa determinar se é seguro iniciar o voo ou continuá-lo a partir de qualquer parada intermediária, no caso de algum instrumento, equipamento ou sistema deixar de funcionar.

(b) Ninguém pode decolar com uma aeronave com instrumentos e equipamentos inoperantes instalados, a menos que as seguintes condições sejam atingidas:

(1) deve existir uma Lista de Equipamentos Mínimos (MEL) aprovada para a aeronave;

(2) deve haver uma carta da ANAC autorizando operações de acordo com a MEL aprovada. A tripulação de voo deve ter acesso direto antes de cada voo a todas as informações contidas na MEL aprovada através de documentação impressa ou outros meios aprovados nas especificações operativas do detentor de certificado e colocados à sua disposição. Uma MEL aprovada como autorizada pelas especificações operativas constitui uma modificação aprovada ao projeto de tipo de aeronave sem requerer nova certificação;

(3) a Lista de Equipamentos Mínimos aprovada deve:

(i) ser preparada de acordo com as limitações especificadas no parágrafo (b) desta seção; e

(ii) prover procedimentos para a operação da aeronave com certos instrumentos e equipamentos em condição inoperante;

(4) registros identificando os equipamentos e instrumentos inoperantes e as informações requeridas pelo parágrafo (a)(3)(ii) desta seção devem estar disponíveis para conhecimento do piloto;

(5) a aeronave deve ser operada de acordo com todas as condições e limitações contidas na MEL e nas especificações operativas autorizando o seu uso.

(c) Os seguintes instrumentos e equipamentos não podem ser incluídos na MEL:

(1) instrumentos e equipamentos que sejam especificamente ou de qualquer outra maneira requeridos pelos requisitos de aeronavegabilidade segundo as quais a aeronave recebeu certificação de tipo e que sejam essenciais para a operação segura sob todas as condições de operação;

(2) instrumentos e equipamentos que uma diretriz de aeronavegabilidade requeira estarem em condições de funcionamento, a menos que a própria DA dê outra orientação; e

(3) os instrumentos e equipamentos requeridos por este regulamento para operações específicas.

(d) Não obstante os parágrafos (b)(1) e (b)(3) desta seção, uma aeronave com instrumentos e equipamentos inoperantes pode ser operada segundo uma permissão especial de voo emitida de acordo com as seções 21.197 e 21.199 do RBAC 21.

(grifos nossos)

10. Conforme os autos, o Interessado permitiu 52 operações com a aeronave PR-PPL de 25/4/2015 a 29/5/2015 sem ações corretivas requeridas, considerando a inexistência de MEL aprovada e de permissão especial de voo. Dessa forma, o fato exposto se enquadra ao descrito no referido dispositivo.

11. A materialidade é incontestável. A decisão se sustenta pelos próprios termos e não há que se falar em reconsideração.

12. **II- Argumento de aplicação da continuidade delitiva.**

13. A infração continuada é instituto extraído do Direito Penal e no âmbito do Direito Administrativo recebe aceitação **restrita junto à doutrina administrativista**. Maysa Abrahão Tavares Verzola, em sua obra **Sanção no Direito Administrativo**, São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 52, quanto à diferença entre o *Direito Penal* e o *Direito Administrativo*, assim aponta alguns contornos: Enquanto pessoa autônoma, as normas constitucionais e legais de Direito Penal limitam sua liberdade como indivíduo. Já as normas de Direito Administrativo dirigem-se ao aspecto societário, comunitário, do indivíduo, em busca do bem-estar e progresso social.

[...] Enquanto o delito penal seria uma lesão que põe em perigo direitos subjetivos protegidos juridicamente, o ilícito administrativo nada mais seria que um comportamento contrário aos interesses da Administração.

14. No entanto, apesar da independência em seus princípios e suas finalidades, o Direito Administrativo Sancionador deve reconhecer a sua tangência com o Direito Penal, talvez, pela sua característica sancionatória, a qual é exercida pela Administração Pública quando no pleno exercício de seu poder de polícia. Por esse prisma, pode-se entender, então, que o Direito Penal "empresta" ao Direito Administrativo Sancionador, entre outros, a obrigatoriedade de se observar alguns de seus princípios, guardadas as devidas proporções e peculiaridades. **Noutra baila, há muito se sabe que “a multa administrativa não é pena, mas indenização cuja responsabilidade se estende ao sucessor”**. (GALLOTTI, Luís. Multa administrativa - Responsabilidade do sucessor do negócio. RDA v. 79 (1965). Disponível em: . Acesso: 09/04/2018).

15. Quanto ao crime continuado, o Código Penal brasileiro adotou a teoria da ficção jurídica, por opção de política criminal, evitando assim a aplicação de sanções penais severas e desnecessárias, preservando um dos fins da penalização, ou seja, a ressocialização do criminoso. Em conformidade com o caput do art. 71 do CP, diz-se que há crime continuado quando o agente, mediante mais de uma conduta, comete mais de um crime da mesma espécie, sendo necessário, também, que os crimes guardem relação no que diz respeito ao tempo, ao lugar, à maneira de execução e a outras características que façam presumir a continuidade delitiva, esta punida pela aplicação de uma única pena, se idênticas, mas se referindo a apenas um só dos crimes. Ainda por este dispositivo, sendo as penas diversas, a pena aplicada, caso se identifique a continuidade delitiva, será a mais grave, contudo, em qualquer caso, a pena será aumentada de um sexto (1/6) a um terço (1/3). S.M.J, poder-se-ia considerar a possibilidade da aplicação deste instituto no âmbito do Direito Administrativo Sancionador e, em especial, no âmbito desta

ANAC, no entanto, observa-se que o referido conceito e critérios de aplicabilidade **não se encontram legalmente previstos e regulamentados no âmbito desta Agência.**

16. O "**pilar**" da Administração Pública se fundamenta no princípio da legalidade, determinando que a ação estatal deve ser pautada dentro do ordenamento normativo em vigor, considerando-se, assim, o seu sentido amplo (leis, decretos, normas complementares, atos normativos, *entre outros*). A Administração só pode/deve agir caso esteja em consonância com o ordenamento normativo, ou seja, sempre em perfeita observância ao referido comando normativo aplicável o que, inclusive, se encontra expressamente previsto em nossa Carta Magna (*caput* do art. 37 da Constituição da República - CR/88) bem como na legislação infraconstitucional (*caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99).

17. Deve-se apontar que a questão se encontra pacificada na doutrina majoritária onde, inclusive, Alexandre Santos de Aragão em sua obra **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 62, assim define o princípio da legalidade: "*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 permite*". Para Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 105, o princípio da legalidade pode ser conceituado de forma similar, a saber: "*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*".

18. No âmbito do processo administrativo sancionador, assim aponta Régis Fernandes de Oliveira, em sua obra **Infrações e Sanções Administrativas**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 55: [...] A norma do inciso II do art. 5º da CF não excepcionou nenhuma hipótese, nem outorgou maiores poderes a Administração para que esta agisse de forma arbitrária (entendendo-se o arbitrário como atuação independentemente da lei).

19. Quanto à jurisprudência, por sua vez, observa-se que o Superior Tribunal de Justiça - STJ inúmeras vezes lançou mão deste princípio, ratificando, assim, o conceito adotado:

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) (**grifos nossos**).

20. **A Administração só pode atuar diante da prévia previsão legal e/ou normativa, ou seja, em consonância com o que já se encontra determinado pelo ordenamento jurídico. A aplicação do instituto da infração continuada, ou qualquer outro que seja, desde que não esteja inserido previamente no ordenamento, fere o princípio da legalidade, conforme acima definido, devendo ser afastado do âmbito desta Administração Pública.**

21. É o entendimento **reiterado no âmbito de julgamentos administrativos na ANAC - impossibilidade de aplicação de instituto por ausência de previsão e regulamentação específica:**

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 delitativa, 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 “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 (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)

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

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

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

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

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

administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar.

22. É também o posicionamento que a ANAC vem apresentando ***reiteradamente*** em sede de subsídios à Procuradoria para defesa em juízo da ANAC, conforme se pode observar dos seguintes processos: 00424.131621/2018-91 - Mandado de Segurança nº 1022423-24.2018.4.01.3400; 00766.000242/2019-60 - Ação nº 5003608-65.2019.4.03.6100; 00766.000170/2018-70 - Ação Anulatória nº 1001011-71.2018.4.01.4100

23. Motivo pelo qual a decisão recorrida também se sustenta pelos próprios termos.

24. **III - Alegação de vício formal e material da Resolução nº 472 06 de junho de 2018,** com objetivo de pleitear efeito suspensivo, a interessada alega: vício formal devido a suposta não realização de consulta pública durante a elaboração da Resolução; e vício material pelo suposto afronte ao princípio do devido processo legal e da ampla defesa constante do art. 292, §2º da Lei nº 7.565/86.

25. O artigo 1º, §3º, do Código Brasileiro de Aeronáutica, define que “*a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica*”.

26. 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).

27. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que as resoluções específicas editadas pela ANAC se enquadram no escopo do artigo 1º, §3º, do CBA, uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil. 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.

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

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

IV – realizar estudos, **estabelecer normas**, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

[destacamos]

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

poderiam ser taxadas de “reguladoras”:

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

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

31. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida:

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

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

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

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

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

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

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

37. Há que se ressaltar, ainda, que o ato normativo em questão foi editado pela ANAC nos

limites de sua competência reguladora, assim definida no art. 8º da Lei nº 11.182/2005, com destaque para os incisos VII, X, XI, XXX, XXXV e XLVI. Trata-se, portanto, de norma revestida de presunção de legalidade e legitimidade, como são os atos da Administração Pública Federal, não havendo que se falar na existência de qualquer vício, seja formal ou material.

38. Destaca-se, ainda, que referida resolução tem por escopo garantir a segurança das operações aéreas, visto que consiste em instrumento eficaz e necessário para compelir os regulados a cumprirem os requisitos de segurança previstos na Lei e na legislação complementar editada por esta Agência.

39. Dessa forma, a Resolução nº 472/2018 favorece o desenvolvimento da aviação civil de forma segura, propiciando a prestação de serviços adequados à sociedade, na medida em que busca garantir que a atuação dos agentes econômicos envolvidos ocorra de forma consentânea com os princípios e regras de segurança que norteiam a aviação civil como um todo. Em última análise, a norma em tela tem o condão de proteger os direitos à vida e à segurança insculpidos no art. 5º da Constituição. Verificado, pois, que a norma em questão possui amparo legal e que harmoniza-se com os direitos e garantias fundamentais insculpidos.

40. **IV- Pleito de concessão do efeito suspensivo**, a interessada alega que a aplicação de sanção no valor decidido na Decisão Monocrática (SEI 3340541) configuraria hipótese de "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

41. Ainda que a norma vigente a época do fato fosse a Resolução nº 25/2008, as regras aplicadas para questões processuais são aquelas presentes na Resolução nº 472/2018:

Resolução nº 472/2018

Art. 82. Esta Resolução aplica-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

42. O art. 38, § 1º, da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, prevê a aplicação do efeito suspensivo em situação excepcional, quando a autoridade decisora, de ofício ou a pedido, entende presente a hipótese de "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999). Em análise isolada do art. 54 da mesma Resolução ANAC, tal risco se concretizaria em função da possibilidade de impedimento à realização de homologações, registros, concessões, transferências de propriedade de aeronaves e certificados ou qualquer prestação de serviços, decorrente da inscrição do crédito em dívida ativa.

43. A interpretação deve se dar em conjunto com o disposto no art. 53, que faculta ao interessado o cumprimento da decisão após o encerramento do contencioso administrativo, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da comunicação da penalidade. Esgotando-se referido prazo, e passados 75 (setenta e cinco) dias, procede-se à inclusão do inadimplente no CADIN (art. 53, § 1º).

44. Em relação à inscrição em dívida ativa, cuja efetivação implicaria os impedimentos de que trata o art. 54, esclarece o § 2º do mesmo dispositivo normativo que a remessa dos créditos à Procuradoria-Geral Federal está condicionada à positivação do interessado no CADIN.

45. O decreto 9.194/2017, que trata da remessa de créditos das autarquias à PGF, estipula:

Art. 2º Após a constituição definitiva do crédito, as autarquias e fundações públicas federais comunicarão ao devedor, no prazo de quinze dias, a existência do débito passível de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin e fornecerão todas as informações pertinentes ao débito.

§ 1º A notificação expedida por via postal ou telegráfica para o endereço indicado no instrumento que deu origem ao débito será considerada entregue após quinze dias da expedição.

§ 2º A inclusão no Cadin ocorrerá setenta e cinco dias após a expedição da notificação de que trata o caput.

[destacamos]

46. Assim, dado que a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa imposta, não se enxerga no caso "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" que possa justificar a concessão do efeito suspensivo. Isso porque, com a admissibilidade, o feito fica pendente de decisão de mérito de outra instância e enquanto não seja exarada nenhum trâmite de cobrança será efetuado.

47. O entendimento se alinha à Lei 7.565/86, que estabelece em seu artigo 292, § 2º que o procedimento será sumário, com efeito suspensivo. A citada Resolução 472/2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC, e por conseguinte o rito de constituição e aplicação de sanções administrativas na Agência é expressa no 53 que encerrado o contencioso administrativo mediante a imposição de sanção pecuniária, o autuado terá o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento da decisão proferida contados da sua intimação.

48. Isso posto, com a leitura integrada dos dois dispositivos, entende-se por efeito suspensivo que o efeito da aplicação da sanção (e eventuais atos de inscrição/cobrança) somente se estabelece após concluído o feito/procedimento de apuração.

49. É a visão dessa coordenadoria, com a ressalva de que, nos termos do Regimento Interno da ANAC, Res. 381/2016, art. 24, inciso V e XI, compete à Procuradoria Federal junto à ANAC apurar a liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial e interpretar as leis e orientar a Diretoria na sua aplicação.

50. A esse respeito, a Procuradoria Federal Junto à ANAC se pronunciou por meio da NOTA n. 00044/2019/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, exarada nos autos do processo 00058.030321/2019-91 que:

9. Nessa linha, e em resposta ao questionamento apresentado no item k da Nota Técnica inaugural, a eventual concessão de efeito suspensivo ao recurso não tem o condão de suspender a incidência de juros e multa de mora, os quais são devidos desde a data de vencimento apontado na notificação da decisão de primeira instância. O pagamento efetuado no referido prazo, por sua vez, interrompe a incidência de referidos consectários legais.

51. Por todo o exposto, adiro aos termos do Despacho ASJIN 3644696, de 22/10/2019, nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tornando-os parte integrantes deste documento e concluo por: (i) CONHECER DO RECURSO; (ii) NEGAR O JUÍZO DE RECONSIDERAÇÃO; (iii) NÃO SER CABÍVEL A CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO.

52. Notifique-se o interessado sobre a admissibilidade.

53. Encaminhe-se o feito ao assessor de julgamento de autos em segunda instância para ciência.

54. Após, à ASTEC, para distribuição aleatória.

55. À Secretaria.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 25/11/2019, às 21:07, 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 **3690481** e o código CRC **08E2765A**.



DESPACHO

À Assessoria Técnica - ASTEC

Assunto: **Recurso à Diretoria Admitido - Encaminhamento - Processo nº 00058.077427/2015-25.**

1. Fazendo referência aos documentos (i) Despacho ASJIN (3644696) e (ii) Despacho Decisório 11 (3690481), além de ratificar integralmente os argumentos em ambos os documentos, encaminho o presente expediente à ASTEC para as providências de praxe.
2. Ademais, é importante frisar a **NÃO** concessão, por parte desta Assessoria, do efeito suspensivo previsto no art. 38, § 1º, da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, pois não se exerga presente a hipótese de "*justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução*" (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).
3. Permanecemos à disposição.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Hildebrando Oliveira, Chefe da Assessoria**, em 04/02/2020, às 12:39, 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 **3992479** e o código CRC **A59A9E1E**.