



PARECER Nº 1130/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00065.076996/2013-01
INTERESSADO: MANAUS AEROTÁXI LTDA

PROPOSTA DE DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de recurso interposto por MANAUS AEROTÁXI LTDA., em face de decisão proferida no curso do processo sancionador em epígrafe, conforme registrado no Sistema Eletrônico de Informações - SEI desta Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC no Volume de Processo 1 (1188178) e Volume de Processo 2 (1194918), da qual restou aplicada sanção de multa, consubstanciada no crédito registrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC sob o número 655327163.

2. O Auto de Infração nº 04965/2013, que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 15/4/2013, capitulando a conduta do Interessado na alínea "o" do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica, c/c alínea "a" do art. 21 da Lei nº 7.183, de 1984, descrevendo o seguinte (fls. 1):

Marcas da aeronave: PR-MNS

Data: 08/10/2012

Hora: 11:30

Local: SBEG

Descrição da ementa: Extrapolação de jornada de trabalho

Histórico: 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, Através de informações retiradas da página nº 003031 do Diário de Bordo da aeronave supracitada. Constatou-se que assim houve extrapolação de jornada de trabalho. Na ocasião, o tripulante LUIZ RIBAMAR MARANHÃO RODRIGUES (CANAC 110453) exercia a função de comandante. A empresa, em sua função de operador aéreo responsável pela condução e acompanhamento de seus voos, permitiu tal procedimento. Houve descumprimento da lei nº 7.183 art. 21 alínea "a" que limita em 11 horas o limite de jornada de trabalho se integrante de uma tripulação simples.

3. No Relatório de Fiscalização de 25/4/2013 (fls. 2), a fiscalização registra que foi realizada auditoria de acompanhamento na empresa, sendo recolhidas folhas do DB da aeronave PR-MNS e constatada extrapolação de jornada em nove ocasiões.

4. A fiscalização juntou aos autos página nº 003031 do DB da aeronave PR-MNS de 3/10/2012 (fls. 3).

5. Notificado da lavratura do Auto de Infração em 14/6/2013 (fls. 4), o Interessado pediu vistas dos autos em 5/7/2013 (fls. 5) e obteve vistas em 16/7/2013 (fls. 7). O Interessado apresentou defesa em 22/7/2013 (fls. 8 a 15), na qual alega que teria solicitado vista dos autos em 13 e 14/6/2013, com reiterações cumuladas com solicitações de prorrogação do prazo de defesa, sendo o acesso aos autos franqueado sem deferimento do pedido de prorrogação do prazo de defesa. Alega que teria sido autuado múltiplas vezes pelo mesmo fato gerador (Autos de Infração nº 04965/2013, 04968/2013, 04971/2013, 04974/2013, 04977/2013, 04980/2013, 04983/2013, 04986/2013 e 03007/2013) e requer aplicação da teoria da continuidade delitiva. Argumenta que teria envidado esforços voluntários comprovadamente eficazes para evitar as consequências das infrações.

6. Em 6/8/2013, o Interessado protocolou nova peça (fls. 18 a 19), na qual requer concessão

de desconto de 50% (cinquenta por cento), nos termos do § 1º do art. 61 da Instrução Normativa ANAC nº 8, de 2008.

7. A área técnica juntou aos autos:

- 7.1. Proposta de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC apresentada pelo Interessado em 12/9/2013 (fls. 21 a 23);
- 7.2. Horário de nascer e por do sol em SBEG em 8/10/2012 (fls. 24);
- 7.3. Relatório dos processos nº 00065.167347/2013-18 e 00065.150213/2015-11 (fls. 25);
- 7.4. Voto dos processos nº 00065.167347/2013-18 e 00065.150213/2015-11 (fls. 26); e
- 7.5. Memorando nº 31/2016/ASTECC, de 2/6/2016, determinando o imediato prosseguimento dos processos administrativos sancionadores relacionados ao TAC proposto (fls. 27).

8. Em 6/6/2016, a autoridade competente, após apontar a presença de defesa, decidiu pela aplicação, com atenuante previsto no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, e sem agravantes, de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada infração, totalizando R\$ 8.000,00 (oito mil reais), em decisão conjunta do presente processo com o processo conexo nº 00065.078334/2013-67 - fls. 29 a 32.

9. Em 8/1/2017, foi lavrado Termo de Encerramento de Trâmite Físico ASJIN (1412827).

10. Em 9/1/2017, foi anexado aos autos o processo sancionador nº 00065.078334/2013-67, originado pelo Auto de Infração nº 04983/2013, lavrado em 15/4/2013, capitulando a conduta do Interessado na alínea "o" do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565, de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica, c/c alínea "a" do art. 21 da Lei nº 7.183, de 1984, descrevendo o seguinte (fls. 1):

Marcas da aeronave: PR-MNS

Data: 04/10/2012

Hora: 11:00

Local: SBYA

Descrição da ocorrência: Extrapolação de jornada de trabalho

Histórico: 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, Através de informações retiradas da página nº 003023 do Diário de Bordo da aeronave supracitada. Constatou-se assim houve extrapolação de jornada de trabalho. Na ocasião, o tripulante LUIZ RIBAMAR MARANHÃO RODRIGUES (CANAC 110453) exercia a função de comandante. A empresa, em sua função de operador aéreo responsável pela condução e acompanhamento de seus voos, permitiu tal procedimento. Houve descumprimento da lei nº 7.183 art. 21 alínea "a" que limita em 11 horas o limite de jornada de trabalho se integrante de uma tripulação simples.

11. Cientificado da decisão por meio da Notificação de Decisão - PAS 162 (1418810) em 18/1/2018 (1539579) e novamente por meio da Notificação de Decisão - PAS 401 (1487789) em 14/2/2016 (1577065), o Interessado apresentou recurso em 29/1/2018 (1477091) e em 23/2/2018 (1556935).

12. Em suas razões, o Interessado alega prescrição quinquenal nos termos do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, e continuidade delitiva e requer arquivamento do processo.

13. Tempestividade do recurso aferida em 22/3/2018 - Despacho ASJIN (1590439).

14. Em 1/11/2018, o Interessado protocolou Solicitação de Vista (2391120).

15. Em 19/6/2019, foi proferida a Decisão Monocrática de Segunda Instância 760 (3061249), determinando a notificação do Interessado ante a possibilidade de agravamento da sanção aplicada pelo afastamento da condição atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008.

16. Cientificado da possibilidade de agravamento por meio do Ofício 5627 (3187946) em

4/7/2019 (3238589), o Interessado apresentou manifestação em 13/7/2019 (3236881), na qual alega que a Resolução ANAC nº 472, de 2018, não poderia retroagir para que seus critérios de dosimetria sejam aplicados para sanção aplicada em 2016 por fato ocorrido em 2012.

É o relatório.

II - PRELIMINARES

Da alegação da incidência do instituto da prescrição

17. Primeiramente, cabe notar que o prazo prescricional para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, é fixado pela Lei nº 9.873, de 1999, em seu art. 1º, a seguir *in verbis*:

Lei nº 9.873/99

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.

18. Os marcos interruptivos da prescrição são elencados no art. 2º da Lei nº 9.873, de 1999:

Lei nº 9.873/99

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)

19. No caso em tela, as infrações imputadas ocorreram em 4 e 8/10/2012 e os Autos de Infração foram lavrados em 15/4/2013 (fls. 1). O Interessado foi notificado das infrações imputadas em 14/6/2013 (fls. 4), apresentando defesa em 22/7/2013 (fls. 8 a 15). Em 6/6/2016, foi proferida decisão de primeira instância (fls. 29 a 32). Notificado da decisão de primeira instância em 18/1/2018 (1539579), o Interessado recorreu em 29/1/2018 (1477091). Em 19/6/2019, foi proferida decisão de segunda instância (3061249). Cientificado da decisão em 4/7/2019 (3238589), o Interessado se manifestou em 13/7/2019 (3236881).

20. Nota-se que em nenhum momento foi superado o prazo de cinco anos previsto no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999. Igualmente, em nenhum momento o processo administrativo permaneceu por mais de três anos pendente de julgamento ou despacho. Desta forma, não se vislumbram indícios de prescrição nos autos.

Da regularidade processual

21. O Interessado foi regularmente notificado quanto às infrações imputadas (fls. 4), apresentando defesa (fls. 8 a 15). Foi também regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância (1539579 e 1577065), apresentando seu tempestivo recurso (1477091 e 1556935), conforme Despacho ASJIN (1590439).

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

III - FUNDAMENTAÇÃO

23. Diante das infrações do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento na alínea "o" do inciso III do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 1986, que dispõe o seguinte:

CBA

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

(...)

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

(...)

o) infringir as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário;

24. Destaca-se que, com base na Resolução ANAC nº 25, de 2008, para pessoa jurídica, o valor de multa referente a este item poderá ser fixado em R\$ 4.000,00 (patamar mínimo), R\$ 7.000,00 (patamar médio) ou R\$ 10.000,00 (patamar máximo), conforme a presença ou ausência de atenuantes e agravantes.

25. A Lei nº 7.183, de 1984, regular o exercício da profissão de aeronauta. Em seu art. 21, ela dispõe o seguinte, *in verbis*:

Lei nº 7.183/84

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

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

26. Conforme os autos, o tripulante realizou as seguintes jornadas:

Apresentação (a)	Primeira partida	Último corte (b)	Final da jornada (c) = (b) + 30min	Nascer do sol (hora Zulu)	Pôr do sol (hora Zulu)
4/10/2012 11:00	4/10/2012 12:18	4/10/2012 22:03	4/10/2012 22:33	10:21	22:28
Jornada noturna antes do nascer do sol (d)	Jornada noturna após pôr do sol (e)	Total da jornada noturna (f) = (d)+(e)	Acréscimo noturno (g) = [(f)*0,1428]	Jornada padrão (h)	Período de refeição (i)
0:00:00	0:05:00	0:05:00	0:00:43	11:00	0:00
Interrupção programada da viagem (início) (j)	Interrupção programada da viagem (fim) (k)	Total da interrupção programada da viagem (l) = (k)-(j)	Dilatação da jornada de trabalho (m) = (l)/2	Total da jornada (n) = (c)-(a)+(g)-(i)	
0:00:00	0:00:00	0:00:00	0:00	11:33	
Limite legal para jornada (o) = (h)+(m)	Extrapolação efetiva (n)-(o)	Apresentação para próxima jornada (p)	Reapresentação (q)	Repouso previsto	Repouso efetivo
11:00	0:33	--	--	--	--

Apresentação (a)	Primeira partida	Último corte (b)	Final da jornada (c) = (b) + 30min	Nascer do sol (hora Zulu)	Pôr do sol (hora Zulu)
8/10/2012 11:30	8/10/2012 12:49	8/10/2012 22:13	8/10/2012 22:43	9:42	21:52
Jornada noturna			Acréscimo		Período

Jornada noturna antes do nascer do sol (d)	Jornada noturna após pôr do sol (e)	Total da jornada noturna (f) = (d)+(e)	Acrescimo noturno (g) = [(f)*0,1428]	Jornada padrão (h)	Período de refeição (i)
0:00:00	0:51:00	0:51:00	0:07:17	11:00	0:00
Interrupção programada da viagem (início) (j)	Interrupção programada da viagem (fim) (k)	Total da interrupção programada da viagem (l) = (k)-(j)	Dilatação da jornada de trabalho (m) = (l)/2	Total da jornada (n) = (c)-(a)+(g)-(i)	
0:00:00	0:00:00	0:00:00	0:00	11:20	
Limite legal para jornada (o) = (h)+(m)	Extrapolação efetiva (n)-(o)	Apresentação para próxima jornada (p)	Reapresentação (q)	Repouso previsto	Repouso efetivo
11:00	0:20	--	--	--	--

27. De acordo com a norma, a jornada de trabalho de aeronauta em tripulação simples é de 11 horas. Conforme os autos, o Autuado permitiu que piloto extrapolasse o limite de onze horas nos dias 4 e 8/10/2012. Dessa forma, o fato exposto se enquadra no descrito no referido dispositivo.

28. Em defesa (fls. 8 a 15), o Interessado alega que teria solicitado vista dos autos em 13 e 14/6/2013, com reiterações cumuladas com solicitações de prorrogação do prazo de defesa, sendo o acesso aos autos franqueado sem deferimento do pedido de prorrogação do prazo de defesa. Alega que teria sido autuado múltiplas vezes pelo mesmo fato gerador (Autos de Infração nº 04965/2013, 04968/2013, 04971/2013, 04974/2013, 04977/2013, 04980/2013, 04983/2013, 04986/2013 e 03007/2013) e requer aplicação da teoria da continuidade delitiva. Argumenta que teria envidado esforços voluntários comprovadamente eficazes para evitar as consequências das infrações.

29. Em sede de recurso (1477091 e 1556935), o Interessado alega prescrição quinquenal nos termos do art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, e continuidade delitiva e requer arquivamento do processo.

30. Em manifestação após notificação ante a possibilidade de agravamento (3236881), o Interessado alega que a Resolução ANAC nº 472, de 2018, não poderia retroagir para que seus critérios de dosimetria sejam aplicados para sanção aplicada em 2016 por fato ocorrido em 2012.

31. A alegação de prescrição já foi analisada e afastada em preliminares neste parecer.

32. A respeito do pedido de concessão de 50% de desconto (fls. 18 a 19), cabe apontar que, à época, o processo sancionador era disciplinado pela Instrução Normativa nº 8, de 2008, a seguir *in verbis*:

IN ANAC nº 8/08

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. (Redação dada pela Instrução Normativa nº 9, de 08.07.2008)

§ 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. (Incluído pela Instrução Normativa nº 9, de 08.07.2008)

(grifos nossos)

33. Observa-se que, à época da apresentação do pedido de fls. 18 a 19, o prazo para requerimento do desconto de 50% já havia transcorrido. Logo, não é possível deferir o pedido de Interessado, por ser intempestivo

34. Com relação ao argumento de *bis in idem*, cabe frisar que, como o próprio Interessado relata em sua defesa, cada Auto de Infração diz respeito a uma data diversa, conforme transcrição abaixo:

AUTUADO	Nº AUTO	DATA	LOCAL	Nº FL. DIÁRIO DE
---------	---------	------	-------	------------------

AUTUADO	N. AUTO	INFRAÇÃO	LOCAL	DIÁRIO DE BORDO.
MANAUS	04965/2013	08/10/2012	SBEG	003031
MANAUS	04968/2013	06/10/2012	SWCA	003463
MANAUS	04971/2013	10/10/2012	SBEG	003469
MANAUS	04974/2013	13/10/2012	SBEG	003472
MANAUS	04977/2013	07/07/2012	SBEG	002757
MANAUS	04980/2013	16/09/2012	SBTF	003001
MANAUS	04983/2013	04/10/2012	SBYA	003002
MANAUS	04986/2013	05/10/2012	SBEG	002776
MANAUS	03007/2013	13/10/2012	SBEG	003007

35. Logo, claramente não se trata da mesma infração, mas sim de infrações distintas, em datas diversas, que deram origem a diversos Autos de Infração.

36. Quanto ao argumento de aplicação da infração continuada, observa-se que tal instituto, presente no direito criminal, não encontra aplicabilidade nos processos administrativos sancionadores desta agência, uma vez que não se acha previsto nas normas de âmbito deste ente público.

37. 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, de 1999.

38. 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).

39. 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).

40. 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)

41. 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.

42. 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 nº 60800.018591/2010-68 (0882277), em que se negou a aplicação do referido instituto segundo esse entendimento:

43. 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.

44. 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*".

45. 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 art. 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no art. 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).

46. 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 atuado.

Nesse diapasão, sobre a alegação do interessado quanto à continuidade do delito infracional, cabe dizer que cada operação conduzida pelo atuado, em situação irregular pelo descumprimento de qualquer regulamento, dá ensejo a infrações distintas. Assim, verifica-se que cada irregularidade constatada nos referidos (pelo atuado) 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 atuado, 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.

47. 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.

48. Por mais, o Parecer nº 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)

49. 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.

50. 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*".

51. Neste sentido, a Resolução ANAC nº 25, de 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:

Res. ANAC 25/08

§ 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.

52. 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.

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

54. Diante do exposto, o Autuado não apresenta qualquer excludente de sua responsabilidade, cabendo destacar que o mesmo não trouxe aos autos qualquer prova de que, de fato, não descumpriu a legislação vigente.

55. Ademais, a Lei nº 9.784, de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu art. 36, dispõe a redação que segue:

Lei nº 9.784/99

Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.

56. Por fim, as alegações do Interessado não podem servir para afastar a aplicação da sanção administrativa quanto ao ato infracional praticado.

IV - DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

57. Primeiramente, cabe observar que o CBA dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. A Resolução ANAC nº 25, de 2008, estabelece

providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC.

58. A referida Resolução, em seu art. 22, indica que sejam consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o art. 57 da Instrução Normativa ANAC nº 8, de 2008, a penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas anexas à Resolução ANAC nº 25, de 2008.

59. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008 ("*o reconhecimento da prática da infração*"), entende-se, conforme determinado pela Diretoria Colegiada na Súmula Administrativa nº 001/2019, publicada no Diário Oficial da União de 30/5/2019, que tal atenuante é compatível somente com a apresentação de explicações do contexto fático ou arguição de questões meramente processuais e incompatível com a apresentação de argumentos contraditórios. No caso em tela, identificou-se que o Interessado apresentou argumentos contraditórios. Portanto, tal atenuante é inaplicável.

60. Da mesma forma, entende-se que o Interessado 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 inciso II do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008.

61. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008 ("*a inexistência de aplicação de penalidades no último ano*"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado antes da data das infrações ora analisadas. No Anexo SIGEC (3060656), ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação, a exemplo daquelas consubstanciadas nos créditos de multa nº 651247150 e 652958165. Deve ser afastada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

62. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, incluindo a interpretação fixada pela Diretoria Colegiada da ANAC na Súmula Administrativa nº 002/2019, publicada no Diário Oficial da União de 30/5/2019.

63. Dada a ausência de atenuantes e agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor intermediário previsto, à época dos fatos, para a hipótese do item INI da tabela III do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 2008, para cada infração, totalizando R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais). Cumpre ressaltar que o valor de multa previsto para este item na Resolução ANAC nº 472, de 2018, é idêntico àquele fixado na Resolução ANAC nº 25, de 2008. Assim, ainda que o valor da multa fosse calculado com base na norma vigente atualmente e não na norma vigente à época dos fatos, não haveria alteração no valor da sanção a ser aplicada.

V - CONCLUSÃO

64. Diante do exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa para o valor de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais).

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Correia Mourente Miguel, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 25/11/2019, às 11:34, 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 **3468896** e o código CRC **DE7BEBEB**.

Referência: Processo nº 00065.076996/2013-01

SEI nº 3468896



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1311/2019

PROCESSO Nº 00065.076996/2013-01

INTERESSADO: Manaus Aerotáxi Ltda

Brasília, 25 de novembro de 2019.

1. De acordo com o Parecer 1130 (3468896), ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do art. 50, § 1º da Lei nº 9.784, de 1999.

2. Ressalto, ainda, que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

3. 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.

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 ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, tratando-se de ser matéria de saneamento da dosimetria aplicada em primeira instância, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa para duas vezes o valor médio de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), totalizando **R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais)**, em desfavor de **MANAUS AEROTÁXI LTDA.**, pela extrapolação da jornada de trabalho de aeronauta nos dias 4 e 8/10/2012, em afronta ao art. 302, inciso III, alínea "o" da Lei nº 7.565, de 1986, c/c alínea "a" do art. 21 da Lei nº 7.183, de 1984.
- No presente processo foram tratadas 2 multas individuais e autônomas que, por economia e celeridade processual implicaram em apenas um lançamento de crédito de multa sob o número 655327163, que deve ser reformado conforme a presente decisão.

6. À Secretaria.

7. Publique-se.

8. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

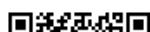
SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 25/11/2019, às 15:34, 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 **3511427** e o código CRC **0500C8F7**.

Referência: Processo nº 00065.076996/2013-01

SEI nº 3511427