



**PARECER Nº** 1075/2019/JULG ASJIN/ASJIN  
**PROCESSO Nº** 00068.501176/2017-56  
**INTERESSADO:** AGROTOTAL AERO AGRÍCOLA LTDA

## **PROPOSTA DE DECISÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA**

### **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de recurso interposto por AGROTOTAL AERO AGRÍCOLA LTDA., em face da decisão proferida no curso do processo administrativo em epígrafe, 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 662355187.

2. O Auto de Infração 001423/2017 (0791866), que deu origem ao presente processo, foi lavrado em 22/6/2017, capitulando a conduta do Interessado na alínea "u" do inciso III do art. 302 do CBA - Código Brasileiro de Aeronáutica, c/c item 137.101(b)(3) do RBAC 137, descrevendo o seguinte:

Descrição da ementa: Conduzir uma operação comercial aeroagrícola, ou iniciar tais operações, segundo o RBAC 137 sem possuir uma autorização para operar para condução de SAE emitida pela ANAC, contrariando o item 137.101(b)(2) do RBAC 137.

Histórico: Foi constatado que a empresa AGROTOTAL AERO AGRÍCOLA LTDA prestou serviços aéreos especializados na modalidade aeroagrícola no período em que estava com Certificado de Operador Aéreo (COA) suspenso. A empresa infringiu a Portaria 1.866 de 20/07/2016 que suspendeu cautelarmente suas operações, combinado com a seção 137.101(b)(3) do RBAC 137.

As operações irregulares ocorreram na localidade de Granja Bretanhas, município de Jaguarão, RS, nas datas de 13/10/2016, 14/10/2016, 21/10/2016, 22/10/2016, 23/10/2016, 29/10/2016 e 31/10/2016, com a aeronave marcas PP-IFV, tripulada por Douglas Garrido - CANAC 904805, totalizando 07 (sete) operações irregulares.

3. No Relatório de Fiscalização 152 (0793836), a fiscalização registra que a empresa foi denunciada. A fiscalização, então, solicitou cópias autenticadas dos Diários de Bordo de todas as suas aeronaves. Em 14/3/2017, foi realizada inspeção na empresa, sendo constatados registros de operações durante o período de 21/7/2016 a 6/12/2016, quando o COA da empresa estava suspenso. A fiscalização registra ainda que o último lançamento no DB era de 7/10/2016.

4. A fiscalização juntou aos autos:

- 4.1. Portaria nº 1.866, de 21/7/2016 (0793839);
- 4.2. Contrato de aplicação nº 0348 (0793842); e
- 4.3. Dados da aeronave PP-IFV (0793843).

5. Notificado da lavratura do Auto de Infração em 10/7/2017 (0913545), o Autuado apresentou defesa em 25/7/2017 (0895662), na qual alega que o Auto de Infração seria nulo por ausência de indicação do cargo ou função do autuante. Argumenta que não seria concessionária ou permissionária de serviços aéreos, pois realizaria serviços aéreos privados. Alega também que não haveria no Compêndio de Elementos de Fiscalização 137 - CEF 137 referência à conduta descrita no Auto de Infração.

6. Em 18/12/2017, 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\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais) - 1303256 e 1303341.

7. Cientificado por meio da Notificação de Decisão - PAS 46 (1400878) em 15/1/2018 (1461629), o Interessado apresentou recurso a esta Agência em 15/1/2018 (1447632).

8. Em suas razões, o Interessado reitera os argumentos trazidos em defesa.

9. Tempestividade do recurso aferida em 22/3/2018 - Despacho ASJIN (1513002).

10. Em 6/12/2018, foi proferida a Decisão Monocrática de Segunda Instância 24 (2318893), determinando a convalidação do enquadramento do Auto de Infração para a alínea "f" do inciso III do art. 302 do CBA, c/c itens 137.5(a)(c)(d) do RBAC 137.

11. Cientificado da convalidação por meio do Ofício 76 (2597710) em 21/1/2019 (2640611), o Interessado apresentou manifestação em 29/1/2019 (2661108), na qual reitera os argumentos trazidos em defesa e requer aplicação do princípio da infração continuada.

É o relatório.

## II - PRELIMINARMENTE

### *Da regularidade processual*

12. O Interessado foi regularmente notificado quanto à infração imputada (0913545), apresentando defesa (0895662). Foi também regularmente notificado quanto à decisão de primeira instância (1461629), apresentando o seu tempestivo recurso (1447632), conforme Despacho ASJIN (1513002). Foi ainda regularmente notificado quanto à convalidação do enquadramento do Auto de Infração e conseqüente possibilidade de agravamento da sanção aplicada (2640611), apresentando manifestação (2661108).

13. Dessa 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

14. Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento na alínea "f" do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica, 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:

(...)

f) explorar qualquer modalidade de serviço aéreo para a qual não esteja devidamente autorizado;

15. Destaca-se que, com base na Resolução ANAC nº 25, de 2008, para pessoa jurídica, o valor da multa referente a este item poderá ser imputado em R\$ 8.000,00 (grau mínimo), R\$ 14.000,00 (grau médio) ou R\$ 20.000,00 (grau máximo).

16. O Regulamento Brasileiro de Aviação Civil 137 - RBAC 137 - Emenda 00, aprovado pela Resolução ANAC nº 233, de 2012, dispõe sobre a certificação e requisitos operacionais para operações aeroagrícolas. Ele é aplicável nos termos de seu item 137.1, a seguir:

RBAC 137

Subparte A - Geral

137.1 Aplicabilidade

(a) Este Regulamento aplica-se a qualquer pessoa física ou jurídica operando ou que pretenda operar aeronaves agrícolas:

(1) em serviços aéreos especializados públicos (SAE) de fomento ou proteção da agricultura

em geral (uso comercial); e

(2) em operações privadas de fomento ou proteção da agricultura em geral (uso não comercial).

(...)

(d) O não cumprimento dos requisitos estabelecidos neste Regulamento torna o operador aeroagrícola sujeito às sanções previstas na Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 - Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA).

17. Em seu item 137.5, o RBAC 137 apresenta requisitos de certificação, autorização e proibição:

RBAC 137

Subparte A - Geral

137.5 Certificação, autorização e proibição

(a) A empresa que pretenda prestar SAE na modalidade aeroagrícola (uso comercial) deve obter e manter válido um COA e respectivas EO antes de iniciar tais operações.

(...)

(c) O detentor de COA somente pode realizar operações comerciais aeroagrícolas em conformidade com este Regulamento após a publicação, pela ANAC, da autorização para operar.

(d) Ninguém pode realizar operações comerciais aeroagrícolas sem um COA apropriado, respectivas EO e sem uma autorização para operar emitida pela ANAC em seu nome ou de seu representante, ou em violação ao disposto em tais documentos.

18. Assim, a norma é clara quanto à obrigatoriedade de possuir COA válido para realizar operações comerciais aeroagrícolas. Conforme os autos, o Autuado realizou 7 (sete) operações aeroagrícolas sem COA válido. Dessa forma, o fato exposto se enquadra ao descrito no referido dispositivo.

19. Em defesa (0895662), o Interessado alega que o Auto de Infração seria nulo por ausência de indicação do cargo ou função do autuante. Argumenta que não seria concessionária ou permissionária de serviços aéreos, pois realizaria serviços aéreos privados. Alega também que não haveria no Compêndio de Elementos de Fiscalização 137 - CEF 137 referência à conduta descrita no Auto de Infração.

20. Em sede recursal (1447632), o Interessado reitera os argumentos trazidos em defesa.

21. Em manifestação após convalidação em segunda instância (2661108), o Interessado reitera os argumentos trazidos em defesa e requer aplicação do princípio da infração continuada.

22. Sobre a arguição de ausência de indicação do cargo ou função do autuante, aponto que o Auto de Infração nº 001423/2017 (0791866) foi assinado eletronicamente e, assim como todos os documentos assinados eletronicamente no SEI, contém o nome completo e o cargo do servidor, no caso Julio Cesar Bombarda, Técnico em Regulação de Aviação Civil. Assim, não pode prosperar o argumento do Interessado.

23. O enquadramento de empresas aeroagrícolas no inciso III do art. 302 do CBA já foi chancelado pelo órgão de assessoramento jurídico desta autarquia especial, Procuradoria Federal junto à ANAC (PF-ANAC), por meio do Parecer 550/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, aprovado pelo então Procurador-Geral em 23/10/2012. Elucidou a orientação do órgão jurídico:

2.3 No que condiz com a interpretação do artigo 302 da Lei nº 7.565/86, para fins de enquadramento de condutas infracionais, frisa-se, inicialmente, a necessidade de se observar a forma como estruturada a redação do dispositivo legal. De se atentar, primeiramente, ao fato de os preceitos do citado artigo terem sido subdivididos em seis incisos, os quais preconizam que:

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

I - infrações referentes ao uso das aeronaves:

(...)

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

(...)

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

(...)

IV - infrações imputáveis a empresas de manutenção, reparação ou distribuição de aeronaves e seus componentes:

(...)

V - infrações imputáveis a fabricantes de aeronaves e de outros produtos aeronáuticos:

(...)

VI - infrações imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos grupos anteriores:

(...)

2.4 Consoante se infere dos termos da norma transcrita acima, o inciso I refere-se a infrações relacionadas ao uso de aeronaves, não vinculando as condutas descritas em suas alíneas a qualquer sorte de autor. Os incisos II, III, IV e V, por sua vez, elencam os possíveis autores das condutas previstas em suas alíneas, referindo-se estas, respectivamente, a aeronautas, aeroviários ou operadores, concessionárias ou permissionárias<sup>5</sup> [leia-se autorizadas, conforme explicação veiculadas nos parágrafos 2.30 e 2.31] de serviços aéreos, empresas de manutenção, reparação ou distribuição de aeronaves e seus componentes e fabricantes de aeronaves e de outros produtos aeronáuticos. O inciso VI, por fim, estabelece rol residual de autores de condutas infracionais ao prever infrações imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos incisos anteriores.

**2.5 Referida norma, portanto, ao enumerar ações e omissões juridicamente relevantes para fins de apuração administrativa, correlaciona tais condutas, com exceção das previstas no inciso I, a sujeitos determinados, vinculando-as à determinação de sua autoria, ou seja, estabelece infrações próprias que só podem ser praticadas por certas pessoas. Dessa forma, necessários se faz identificar aqueles a que se refere o dispositivo.**

[...]

2.16 No tocante ao conceito de operador de aeronave, o artigo 123 da Lei 7.565/1986 preconiza que:

Art. 123. Considera-se operador ou explorador de aeronave:

I - a pessoa jurídica que tem a concessão dos serviços de transporte público regular ou a autorização dos serviços de transporte público não regular, de serviços especializados ou de táxi-aéreo;

II - o proprietário da aeronave ou quem a use diretamente ou através de seus prepostos, quando se tratar de serviços aéreos privados;

III - o fretador que reservou a condução técnica da aeronave, a direção e a autoridade sobre a tripulação;

IV - o arrendatário que adquiriu a condução técnica da aeronave arrendada e a autoridade sobre a tripulação.

2.17 Consoante estabelece o dispositivo supratranscrito, reputam-se operadores ou exploradores de aeronaves o concessionário de serviços de transporte público regular ou autoritário de serviços de transporte público não regular, de serviços especializados ou de táxi aéreo, o proprietário ou a pessoa que use, diretamente ou por meio de prepostos, a aeronave para a prestação de serviços aéreos privados, o fretador que mantenha a condução técnica da aeronave, a direção e a autoridade sobre a tripulação; e, o arrendatário que assuma a condução técnica da aeronave e a autoridade sobre a tripulação.

2.18 Pressupõe, destarte, a especificação do operador/explorador, a determinação do conceito de concessionário e autoritário de serviços aéreos públicos, de proprietários e usuários de aeronaves empregadas na prestação de serviços aéreos privados, de fretador de aeronave e de arrendatário de aeronave.

[...]

2.30 No que tange aos sujeitos previstos no inciso III do artigo 302 do aludido diploma legal, ou seja, "*concessionária ou permissionária de serviços aéreos*", imperioso se faz destacar, primeiramente, a **impropriedade técnica do texto legal**, consistente na utilização do termo "permissionária". Conforme referido acima, os artigos 175, parágrafo 1º e 180 estabelecem que a prestação de serviços aéreos públicos depende de prévia concessão ou autorização. O artigo 178 do Código Brasileiro de Aeronáutica, a seu turno, estabelece não necessitarem de autorização os proprietários e operadores de aeronaves destinadas a serviços aéreos privados, sem fins comerciais, para a realização de suas atividades aéreas. Dessa forma, a outorga de serviços aéreos apenas se dá na hipótese de serviços aéreos públicos e por meio de concessão ou autorização,

podendo os outorgados, portanto, figurarem tão-somente como concessionários ou autorizatários de serviços aéreos.

2.31 Destarte, **o inciso III do artigo 302 da Lei 7.565/1986 deve, em verdade, ser lido como referente às "infrações imputáveis à concessionárias ou autorizatárias de serviços aéreos"**, cuja identificação já foi abordada quando da análise da definição de operador de aeronave."

[...]

2.64 No que concerne, ainda, à interpretação do artigo 302 da Lei n.º 7.565/1986, para fins de enquadramento, impõe-se destacar a a necessidade de, primeiramente, se identificar a qualidade em que o agente atua no caso concreto. Havendo hipóteses em que o autor da ação reúna mais de uma das condições previstas nos incisos do dispositivo em comento, dever-se-á precisar em qual delas está agindo. Exemplificando a questão, considere-se o caso de uma empresa prestadora de serviços aéreos, que se encontra também autorizada a realizar manutenção, manutenção preventiva, modificações e reparos previstos em suas especificações operativas, nos termos do parágrafo 43.3 (f) do RBHA 43 e do parágrafo 145.1 (d) e (e) do RBHA 145. Nesta hipótese, em que a concessionária de serviços aéreos mantém oficina, atuando também como empresa de manutenção e reparação de aeronaves e de seus componentes, a apuração de eventual conduta infracional pressuporá, inicialmente, que se determine se, no caso, a ação foi executada na qualidade de concessionário de serviços aéreos ou na condição de empresa de manutenção e reparação de aeronaves, pois, na primeira hipótese, se amoldará nas alíneas previstas no inciso III do artigo 302 da Lei n.º 7.565/86. Já na segunda, deverá se coadunar com a descrição veiculada numa das alíneas do inciso IV do aludido dispositivo legal. Destarte, para fins da correta capitulação da conduta apurada, mister se faz determinar de que qualidade se revestia o autor da ação/omissão juridicamente relevante quando da sua ocorrência.

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 n.º 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)

24. Portanto, conclui-se que a tipificação da infração administrativa imputada ao recorrente é adequada, rebatido, assim, tal argumento de defesa. Igualmente 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. É o caso. Afasto o argumento.

25. Quanto ao argumento de aplicação da infração continuada, observe-se. 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.

26. 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.

27. 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).

28. 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).

29. 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)

30. 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.

31. 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 administrativo nº 60800.018591/2010-68, originado pelo Auto de Infração nº 1552/2010 (0882277), em que se negou a aplicação do referido instituto segundo esse entendimento.

32. 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.

33. 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*".

34. 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).*

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

Primeiramente, não há que se falar em culpabilidade exclusiva da empresa e suposta incompetência do interessado para observar a previsão legal. Esclareço que a alínea “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 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.

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

6.65 De não se olvidar, contudo, que, eventualmente, detendo uma pessoa o exercício de mais de uma atividade, **responsabilizando-se, assim, pelo atendimento de diversos deveres e obrigações, poderá uma mesma situação fática ensejar a caracterização de plúrimas infrações, sujeitando aquela a diversas sanções administrativas.** Exemplifica a hipótese o caso em que a concessionária de serviços aéreos, sendo também empresa de manutenção e reparação de aeronaves e de seus componentes, proceder à realização de serviço de manutenção deficiente de uma de suas aeronaves. Neste caso, a empresa responderá na qualidade de empresa de manutenção e reparação pela execução de serviço de manutenção deficiente nos termos do artigo 302, inciso IV, alínea "d", da Lei nº. 7.566/86, bem como na condição de prestadora de serviços aéreos e responsável primária pela regularidade do serviço de manutenção (item 91.403 (a) do RBHA 91, item 121.63 do RBAC 121 e item 135.413 do RBAC 135), nos termos do artigo 302, inciso III, alínea "e", do Código Brasileiro de Aeronáutica.

(destacamos)

37. 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.

38. Nada obsta, então, que ato normativo estipule a acumulação de sanções administrativas ou de sanções administrativas com outras consequências, como sanções penais e compensações civis, por exemplo (VITTA, 2003, p. 115 - VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115). Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de "*ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas*".

39. Neste sentido, a Resolução ANAC 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:

§ 2º Havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único Auto de Infração, para a apuração conjunta dos fatos conexos, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas.

(...)

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas.

40. Dessa forma, não se vislumbra possibilidade de o argumento da defesa prosperar, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais. Assim, configurada a hipótese, respaldada pela doutrina administrativa, de poder ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre

descumprimento de um mesmo dever mais de uma vez, como é o caso, diante de permissivo normativo que explicitamente determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas.

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

42. 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.

43. 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.

44. 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

45. Primeiramente, cabe observar que o CBA dispõe, em seu art. 295, que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração.

46. A Resolução ANAC nº 472, de 2018, que entrou em vigor em 4/12/2018, estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Essa Resolução atualizou as providências administrativas sob competência da ANAC e revogou a Resolução ANAC nº 25, de 2008, e a Instrução Normativa ANAC nº 8, de 2008. Conforme entendimento sobre a dosimetria da sanção desta ASJIN e da Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC, a aplicação das sanções deve se dar de acordo com a norma em vigência na data do cometimento do ato infracional; no entanto, os critérios de dosimetria a serem observados são os dispostos na nova Resolução atualmente em vigor.

47. A referida Resolução, em seu art. 36, indica que sejam consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes na dosimetria da aplicação de sanções. Ainda, de acordo com o § 3º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio das tabelas anexas à Resolução.

48. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018 ("*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.

49. 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. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

50. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018 ("*a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento*"), 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 Extrato SIGEC (2316398), ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao Autuado nessa situação. Deve ser aplicada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

51. Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento

que configure hipótese prevista no § 2º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, 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.

52. Dada a presença de atenuante e ausência de agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 8.000,00 (oito mil reais), que é o valor mínimo previsto, à época dos fatos, para a hipótese do item SAN da Tabela III do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 2008, para cada infração, totalizando R\$ 56.000,00 (cinquenta e seis 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.

53. **Da sanção a ser aplicada em definitivo:** quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada infração, temos que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº 25, de 2008. No entanto, em decorrência da convalidação do enquadramento, o valor adequado para a sanção passou a ser de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) para cada infração, conforme exposto acima.

#### V - CONCLUSÃO

54. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pelo setor de primeira instância administrativa para o valor de R\$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais).

À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Correia Mourente Miguel, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 05/09/2019, às 11:40, 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 **3388259** e o código CRC **9B610E67**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1218/2019**

PROCESSO Nº 00068.501176/2017-56

INTERESSADO: AGROTOTAL AERO AGRÍCOLA LTDA

Brasília, 5 de setembro de 2019.

1. De acordo com a proposta de decisão (3388259), 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. Acrescento, no tocante ao argumento de ausência de indicação do cargo ou função do atuante, destaco ainda que a IN Nº 98/2016, que instituiu o Sistema Eletrônico de Informações no âmbito da Agência Nacional de Aviação, art. 9º, estabelece:

Art. 9º Os documentos produzidos no âmbito do SEI-ANAC terão sua autoria, autenticidade e integridade asseguradas mediante utilização de assinatura eletrônica, que poderá ser:

I - assinatura cadastrada: baseada em login e senha institucionais; e

II - assinatura digital: baseada em certificado digital fornecido por autoridade certificadora credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

§ 1º Será utilizada assinatura digital nos atos decisórios e com efeitos em ambiente externo à ANAC definidos em portaria do Diretor-Presidente.

§ 2º Nos documentos eletrônicos produzidos pela ANAC, cuja modalidade de assinatura não se enquadre nas hipóteses tratadas no § 1º deste artigo, poderá ser utilizada a assinatura cadastrada.

§ 3º A assinatura eletrônica é de uso pessoal e intransferível, sendo de responsabilidade do titular o seu sigilo.

(...)

5. Assim, inequívoco que a assinatura digital, contendo o nome completo e cargo do servidor, no caso Julio Cesar Bombarda, Técnico em Regulação de Aviação Civil, responsável pela lavratura do auto de infração são suficientes para atender o requisito do o art. 8º da Resolução 25/2008.

6. 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*".

7. 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 o valor de **R\$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais)**, em desfavor de **AGROTOTAL AERO AGRÍCOLA LTDA.**, por conduzir 7 (sete) operações comerciais aeroagrícolas no período de 13/10/2016 a 31/10/2016 com a aeronave PP-IFV sem possuir autorização para condução de SAE emitida pela ANAC, em afronta ao art. 302, inciso III, alínea "f" da Lei nº 7.565, de 1986, c/c 137.5(a)(c)(d) do RBAC 137.

- No presente processo foram tratadas 7 multas individuais e autônomas que, por economia e celeridade processual implicaram em apenas um lançamento de crédito de multa sob o número 662355187, que deve ser reformado conforme a presente decisão.

8. À Secretaria.
9. Publique-se.
10. 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 05/09/2019, às 17:09, 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 **3395844** e o código CRC **B9901220**.

Referência: Processo nº 00068.501176/2017-56

SEI nº 3395844