



DESPACHO DECISÓRIO

Brasília, 07 de abril de 2020.

PROCESSO Nº	00065.507559/2016-87
INTERESSADO:	MAP LINHAS AÉREAS LTDA.

Assunto: Recurso à Diretoria. Análise de admissibilidade.

AI: 005444/2016 **Data da Lavratura:** 17/10/2016

Crédito de Multa nº: 662312173

Infração: *possuir 50 funcionários trabalhando regularmente sem treinamento no curso de transporte aéreo de artigos perigosos*

Enquadramento: alínea “u” do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA, c/c itens 175.25(d), 175.29(a) e (b) do RBAC 175 e c/c item 121.135(b)(25) do RBAC 121

1. Trata-se de recurso interposto em face da Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 1292/2019 (SEI 3495917), proferida em acordo com os fundamentos expostos no Parecer nº 11612019/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 3495892), da qual resultou a condenação do autuado ao pagamento de multa no montante de **R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais)**.
2. O Despacho ASJIN 3743642, de 19/11/2019, concluiu pela **admissibilidade** do recurso interposto à Diretoria. Ato contínuo, encaminha o feito para a presente coordenadoria, para análise da Manifestação SEI 3609386.
3. Quanto à aplicação do efeito suspensivo ao recurso, a Secretaria da ASJIN **entendeu incidente a regra do art. 38, § 1º (primeira parte), da Resolução ANAC nº 472/2018** e expôs que, por força do art. 53 do mesmo diploma normativo, a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa e, considerando pendente decisão de mérito no caso, não há circunstância que justifique a aplicação do referido efeito. Recomendou o recebimento da manifestação no efeito devolutivo apenas.
4. Pois bem.
5. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, disciplina, em seu art. 56, que das decisões administrativas cabe **recurso**, em face de razões de legalidade e de mérito, com seu §1º especificando que a peça será dirigida à autoridade que proferiu a decisão, a qual, **se não a reconsiderar** no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior." (Grifamos).
6. Em sendo a reconsideração etapa inerente ao princípio da autotutela administrativa, é o

caso de abordá-la previamente à provocação feita pelo Despacho supracitado.

7. Escrutinando as razões do recurso à Diretoria apresentado pelo autuado (SEI 3609386), nota-se a reiteração dos argumentos, já enfrentados nos Pareceres 380/2019/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 2844675) e 1161/2019/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 3495892). Cotejando a peça recursal apresentada à ASJIN, verifica-se tratar-se dos mesmos argumentos de defesa, todos já abordados e devidamente afastados.

8. Acrescenta-se.

9. Acerca da ausência de demonstração de efetivo prejuízo para a Administração Pública ou para seus administrados, tem-se que o ilícito administrativo (ou infração administrativa, aqui tomados como sinônimos) consiste no “comportamento voluntário, violador da norma de conduta que o contempla, que enseja a aplicação, no exercício da função administrativa”, de uma sanção da mesma natureza. [FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, p. 63.]

10. Com essa delimitação conceitual afasta-se a infração administrativa do ilícito penal e do ilícito civil, na exata medida em que se reconhece que sua apuração se dá por autoridade distinta e sob regime jurídico diverso: no primeiro caso, pela autoridade administrativa consoante as regras e princípios do Direito Administrativo aplicáveis na hipótese examinada; nos demais, afinal, pela autoridade judiciária, com suporte basilar nos códigos de Direito Penal (e de Processo Penal) e Civil (e de Processo Civil), respectivamente.

11. Quando se faz referência, no conceito de infração administrativa, ao comportamento como *voluntário* – e não culposos (por negligência, imprudência ou imperícia) ou doloso – está-se a pretender afastar a necessidade de ordinária exigência (e prova) da culpa (*lato sensu*) no atuar do suposto infrator para sua eventual responsabilização pela Administração Pública.

12. No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, “a caracterização de inúmeras infrações administrativas prescinde de dolo ou culpa do agente, visto que, para configurar-se sua incursão nelas e consequente exposição às pertinentes sanções, *é indispensável que haja existido, pelo menos, a possibilidade do sujeito evadir-se conscientemente à conduta censurada*”. [BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Ilícito tributário*, pp. 24-25.]

13. As infrações administrativas, *quanto ao resultado (aos efeitos provocados pela conduta do infrator, mas sem com ela se confundir)*, podem ser formais ou materiais. Formais ou *de mera conduta* são aquelas que se concretizam *independentemente de um efetivo resultado externo à tipificada conduta*. Materiais, as que exigem um resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator e nela não se esgota. [FERREIRA, Daniel. *Infrações e sanções administrativas*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/107/edicao-1/infracoes-e-sancoes-administrativas>.]

14. A diferença será exclusivamente se a previsão normativa condiciona a reprobabilidade da conduta (e consequente cabimento de sanção) à um resultado que não se confunde, nem esgota, com a conduta do infrator. Não é o caso. Os RBACs 121 e 175 não condicionam a infração a eventual dano causado.

15. Deverá ser afastada tal alegação.

16. Acerca da proporcionalidade e razoabilidade quanto ao valor da multa, 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, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma

atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 24ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879). Daí a compreensão de que no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso.

17. Esta finalidade, por sua vez, no caso da ANAC, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008. Isso é claro a partir da redação do art. 57, da então vigente Instrução Normativa 08/2008: "*Art. 57. A penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário constantes das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25.*". A norma sucessora, Resolução 427/2018, estabeleceu que "*quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa a esta Resolução*" (art. 36, §3º).

18. Os dispositivos ao mesmo tempo que mostram a regra de início de cálculo da dosimetria, desenham um modelo de dosimetria vinculado, do qual o decisor não pode se desviar; qual seja, os valores de multa constantes dos anexos das citadas resoluções.

19. Isso dito, não cabe se falar em ausência de proporcionalidade do *quantum* da fixação da base da sanção uma vez que o próprio fundamento para a aplicação da sanção foi a prática, por parte da autuada, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso) e, a partir disso, confirmada a infração, a dosimetria passa a ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução 25/2008 ou sua sucessora, Resolução 472/2018, não podendo a Administração dali extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. Confirmado o ato infracional, deve ser aplicada uma multa para cada infração confirmada, nos exatos termos e valores constantes do anexo da norma, como ocorreu no caso.

20. Quanto ao reconhecimento de infração continuada, reporta-se aos fundamentos expostos no item 48 do Parecer nº 1161/2019/JULG ASJIN/ASJIN para afastar suas alegações.

21. Análise e manifestação se mantém pelos próprios termos. **Entende-se pelo não exercício do juízo de retratação.**

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

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

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

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

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

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

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

[destacamos]

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

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

28. Por todo o exposto, adiro aos termos do Despacho ASJIN 3717313 nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tornando-os parte integrantes deste documento e concluo por: (i) CONHECER DO RECURSO; (ii) NÃO EXERCER O JUÍZO DE RECONSIDERAÇÃO; (iii) NÃO SER CABÍVEL A CONCESSÃO DO EFEITO SUSPENSIVO, DADO QUE EVENTUAIS ATOS DE COBRANÇA SOMENTE OCORRERÃO QUANDO FINALIZADO O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

29. Notifique-se o interessado sobre a admissibilidade.

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

31. Após, à ASTEC, para distribuição aleatória.

32. À Secretaria.

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente Turma Recursal – Rio de Janeiro/RJ



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 07/04/2020, às 18:13, 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 **4228279** e o código CRC **A95EB27F**.