

PARECER N° 648/2020/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00065.075425/2013-41
INTERESSADO: MANAUS AEROTÁXI LTDA

PROPOSTA DE DECISÃO

Contagem dos processos	Processo	Auto de Infração	Crédito de multa	Data da Infração	Data de lavratura do Auto de Infração	Data da notificação do Auto de Infração	Data de protocolo da Defesa	Data da Convalidação pelo setor de primeira instância	Data da notificação a respeito da convalidação	Data de protocolo da Defesa apresentada após convalidação	Data da Decisão de Primeira Instância	Data da notificação da Decisão de Primeira Instância	Data de protocolo do Recurso	Data da Decisão de segunda instância para Convalidação do AI e notificação ante possibilidade de agravamento	Data da notificação do interessado acerca da convalidação e da possibilidade de agravamento
1	00065.075425/2013-41	04128/2013	655189160	15/07/2010	03/04/2013	06/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
2	00065.075548/2013-81	04134/2013	655191162	17/07/2010	03/04/2013	06/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
3	00065.069225/2013-59	04212/2013	655193169	18/02/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
4	00065.069207/2013-77	04215/2013	655195165	23/01/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
5	00065.069296/2013-51	04218/2013	655196163	23/01/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
6	00065.069286/2013-16	04221/2013	655197161	22/01/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
7	00065.071523/2013-17	04224/2013	655198160	21/01/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
8	00065.071516/2013-15	04227/2013	655199168	21/01/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
9	00065.071547/2013-68	04236/2013	655200165	08/11/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
10	00065.071539/2013-11	04239/2013	655201163	08/11/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
11	00065.071530/2013-19	04242/2013	655202161	07/11/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
12	00065.071507/2013-16	04251/2013	655204168	09/04/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
13	00065.071506/2013-71	04254/2013	655205166	09/04/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
14	00065.068171/2013-12	04260/2013	655206164	10/04/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
15	00065.071701/2013-00	04266/2013	655207162	13/04/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
16	00065.071680/2013-14	04269/2013	655208160	08/12/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
17	00065.071580/2013-98	04272/2013	655209169	07/12/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
18	00065.071725/2013-51	04275/2013	655210162	18/10/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
19	00065.071710/2013-92	04278/2013	655211160	18/10/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
20	00065.068740/2013-11	04281/2013	655212169	16/10/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
21	00065.071627/2013-13	04287/2013	655213167	12/10/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
22	00065.068802/2013-95	04290/2013	655214165	10/10/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
23	00065.068771/2013-72	04296/2013	655220160	06/10/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
24	00065.069226/2013-01	04299/2013	655221168	01/03/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
25	00065.068816/2013-17	04323/2013	655222166	11/03/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
26	00065.068807/2013-18	04326/2013	655224162	13/03/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
27	00065.068804/2013-84	04329/2013	655225160	13/03/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
28	00065.075141/2013-54	04383/2013	655226169	21/09/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
29	00065.075147/2013-21	04386/2013	655227167	27/09/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
30	00065.075152/2013-34	04395/2013	655228165	01/06/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
31	00065.074635/2013-11	04398/2013	655229163	08/06/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
32	00065.075003/2013-75	04404/2013	655230167	14/06/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
33	00065.075034/2013-26	04416/2013	655231165	22/06/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
34	00065.075040/2013-83	04419/2013	655232163	23/06/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
35	00065.074458/2013-73	04446/2013	655234160	24/06/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020
36	00065.075157/2013-67	043892/2013	655235168	01/06/2011	15/04/2013	03/06/2013	09/07/2013	19/08/2013	26/08/2013	09/09/2013	03/06/2016	02/07/2018	12/07/2018	08/06/2020	17/06/2020

Tabela 01 - Marcos processuais

Infração: A empresa, em sua função de operador aéreo responsável pela condução e acompanhamento de seus voos, permitiu operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação em suas Especificações Operativas.

Enquadramento: alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA (Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica) 91 c/c

Proponente: Daniella da Silva Macedo Guerreiro - Especialista em Regulação de Aviação Civil - SIAPE 1650801

INTRODUÇÃO

1. Os Autos de Infração apresentam a seguinte descrição:

MARCAS DA AERONAVE
PR-MPF

Descrição da ocorrência: II - Execução de serviços aéreos de forma a comprometer a ordem ou a segurança pública, ou com violação das normas de segurança dos transportes;

HISTÓRICO: Durante auditoria de operações na empresa Manaus Aerotáxi Ltda, GLASO Nº 13543/2012 realizada no período de 22 a 24/10/2012 no Aeroporto Internacional Brigadeiro Eduardo Gomes, em Manaus, foram confrontadas informações retiradas da página nº (...) do Diário de Bordo da aeronave supracitada com aquelas obtidas através do Ofício nº 286/ATM/71593 do CINDACTA IV. Constatou-se assim houve operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação nas Especificações Operativas da empresa. Na ocasião, o tripulante (...) 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 do item 91.706 do RBHA 91.

Capitulação: Art. 302 inciso "II" alínea "n" do Código Brasileiro de Aeronáutica

2. Consta extrato de página do sistema SACI referente ao aeronavegante Sr. Roque Jesus dos Reis.

3. No Relatório de Fiscalização são reiteradas as informações constantes dos Autos de Infração. Consta, ainda, em tal Relatório tabela que relaciona nome do tripulante, data e nº da folha do Diário de Bordo, sendo listados em tal tabela os dados pertinentes às ocorrências descritas nos Autos de Infração.

4. Constam as páginas do Diário de Bordo da aeronave PR-MPF que foram mencionadas nos Autos de Infração, nas quais foram registrados os voos nos trechos citados nos Autos de Infração.

5. No Ofício nº 286/ATM/71593, enviado pelo Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo do Comando da Aeronáutica para a ANAC, é informado que são encaminhadas as informações sobre operações RVSM da aeronave PR-MPF nos anos de 2010, 2011 e 2012.

6. Constam tabelas que relacionam voos da aeronave PR-MPF, sendo listados os voos descritos nos Autos de Infração. Destaca-se que em tais tabelas constam os campos "FL INICAL" e "FL FINAL", referentes ao nível de voo.

DEFESA

7. O interessado foi notificado dos Autos de Infração, conforme demonstrado em Avisos de Recebimento (AR), tendo apresentado Defesas.

8. Nas Defesas aborda o **pressuposto subjetivo de legitimidade passiva**, alegando que não pode figurar como atuada por absoluta falta de autorização legal, como afirma que restará comprovado em nome dos princípios da legalidade e da segurança jurídica. Aduzindo a ocorrência de ilegitimidade passiva.

9. A respeito do **suporte fático** alega que o Ofício nº 286/ATM/71593, de 30 de novembro de 2012, do CINDACTA IV, não reportou a ocorrência de operação RVSM nos voos citados nos Autos de Infração. Acrescenta que conforme previsão estatuída no AIP Brasil ENR.2.1-1, de 23 de agosto de 2012, exceto nos casos previstos nas Cartas de Rotas para a continuidade de Níveis em algumas Rotas ATS, os níveis de Cruzeiro a serem utilizados no Espaço Aéreo RVSM dependem do rumo magnético. Afirma que tal qual aduzem os itens 1.5, 1.6 e 1.7 da referida publicação, respectivamente, "*aeronaves não aprovadas RVSM, também, poderão voar no espaço aéreo RVSM, se atendidas as condicionantes dispostas nesta regulamentação; será aplicada a separação vertical mínima de 2.000 pés entre as aeronaves não aprovadas RVSM e entre estas e as demais aeronaves; independente do "status" de aprovação RVSM da aeronave, os níveis de voo poderão ser utilizados conforme descrito no item 1.2*".

10. Ressalta, ainda, que o Ofício nº 286/ATM/71593, de 30/11/2012, do CINDACTA IV, não informa que o referido aeronauta operou em ambiente RVSM no voo em epígrafe. Afirma que é sabido que o Centro de Controle de Área - ACC tem o fito de otimizar o Controle de Tráfego Aéreo, conforme previsão estatuída na ICA 100-12/2009, que versa sobre as REGRAS DO AR E SERVIÇOS DE TRÁFEGO AÉREO, nos subitens 7.9.1.2, 7.9.2, 7.9.3 e 7.9.4., apresentando transcrição de tais itens.

11. Consigna que, conforme publicação AIP BRASIL ENR 2.2.1, de 15/01/2009, em seus itens 1.5, 1.6 e 1.7, é possível que uma aeronave ainda não certificada perante à ANAC opere em espaço aéreo RVSM, não significando que esteja em ambiente RVSM, mas como separação vertical de 2.000 pés, conforme previsão sinalizada no item 7.9.2 da publicação mencionada acima. Afirma que nos voos em epígrafe os Comandantes solicitaram ao Controle de Tráfego Aéreo autorização para operar em níveis CVSM (Conventional Vertical Separation Minimum), ou seja, abaixo do nível 290, assim com acima do nível 410. Repisa que mantendo-se em níveis CVSM. Acrescenta que a demanda sinalizada no console do Controlador de Tráfego Aéreo determinará a aceitação no nível solicitado, cabendo ao mesmo aceitar ou não, inserindo-o, ou não, nos níveis CVSM e RVSM.

12. Questiona a **responsabilidade** da empresa e informa que a questão principal que permeia a peça defensiva reside nas seguintes questões:

1. "*Estaria a Empresa Manaus Aerotáxi Ltda, assim como qualquer outra, no seu acervo de responsabilidades, sujeita à responsabilidade por atos que, segundo a legislação pertinente, são da alçada exclusiva do Comandante de uma Aeronave?*"
2. "*Seria a Empresa citada responsável, repise-se, por uma decisão que a Lei elegeu como exclusiva do Comandante de uma Aeronave, adotada sem a ingerência da referida Pessoa Jurídica, por precisa falta de competência, tutela e definição legal, assim como o é com a*

responsabilidade por ter permitido, através de seu Diretor de Operações, que um Aeronauta extrapolasse a Jornada de Trabalho, por ter sido escalado para o voo pela própria Empresa, com a aceitação do Comandante? Ou, ainda, pelo fato de seu co-piloto cumprir nova jornada, sem respeitar período de repouso mínimo de 24 (vinte e quatro) horas, após a jornada superior a 15 (quinze) horas, compondo tripulação simples?"

13. Descreve que ao acessar o Sistema de Multas e Infrações - SMI, o Inspetor de Aviação Civil - INSPAC, com o fito de lavrar Autos de Infração, deve certificar-se que a conduta pode ser classificada como infracional, indicando especificamente seu destinatário, para aderir a finalidade pública ao seu intento, sob o risco de incorrer em desvio de finalidade. Acrescenta que o INSPAC de posse do Relatório de Fiscalização, assim como do GIASO, ao preencher o formulário no SMI, no campo "HISTÓRICO", deve elaborar texto hábil a noticiar a suposta infração à norma, sinalizando o **momento exato do conflito com a norma**, seguindo-se, no campo "CAPITULAÇÃO", à informação da previsão estatuída no Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA coerente à alegação colacionada no campo anterior. Assim, questiona: "E, se não houver tipificação na Lei?". Neste diapasão, informa que caso se esteja diante de um fato considerado como em conflito com a norma legal, porém sem a autorização da Lei para imputar a suposta infração, deverá se submeter estritamente ao que a Lei autoriza, pois se assim não for o vício de Legalidade estará instalado no Processo.

14. Com relação aos questionamentos formulados anteriormente, afirma que a resposta é negativa. Acrescenta que no caso da extrapolção de jornada há o comissivo da Empresa ao "escalar o Aeronauta" para o voo, assim como o omissivo do Comandante ao "calar-se", ao quedar inerte diante da situação irregular do segundo piloto em comando ao compor a tripulação, e, durante a operação da Aeronave, desempenhando o ofício exclusivo do Comandante, em obediência aos artigos 167 e 170 do CBA, o mesmo exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem, sendo-lhe defeso delegar atribuições que se relacionem com a segurança do voo. Acrescenta que decidir qual será o nível a ser trilhado pela aeronave guarda relação com a segurança de voo.

15. Discorre sobre a interpretação da norma, fontes do direito e previsão da lei.

16. Aborda a **responsabilidade do comandante** remetendo ao CBA e afirma que em seu art. 166, §3º, é estabelecido o momento em que o Comandante é responsável exclusivo por seus atos durante a viagem. Alega que se o legislador desejasse conferir tal responsabilidade a mais alguém, teria substituído o artigo "o" pela expressão "um dos". Neste sentido, cita: o art. 6º da Lei nº 7.183/194 (Lei do Aeronauta); o art. 11 da Portaria Interministerial nº 3.016, de 05/02/1988, que informa que expede instruções para execução da Lei nº 7.183/1984; o item 91.3(a) do RBHA 91, a respeito da responsabilidade e autoridade do piloto em comando; e o conceito de responsabilidade pelo Código Civil.

17. Alega a ausência de responsabilidade e consigna que o servidor autuador equivocou-se ao cogitar que a Empresa tivesse obrigação legal capaz de subtrair a autoridade do Comandante da Aeronave, influenciando ou "permitindo" que o aeronauta operasse a aeronave em ambiente RVSM, salientando que o Comandante que exerce autoridade inerente à função desde o momento que se apresenta para o voo, não havendo ingerência da Empresa no referido ofício.

18. Aborda o **princípio do non bis in idem e sua adequação ao caso concreto**, informando que em decisão de primeira instância da SSO foi ratificada a possibilidade da existência de "*bis in idem*" no processamento de irregularidades da ANAC, citando o processo nº 60800.230500/2011-41, inaugurado pelo Auto de Infração nº 06399/2011/SSO, transcrevendo trechos da referida Decisão.

19. Aduz a **teoria dos motivos determinantes** e quanto ao **mérito** alega que a ANAC imputou ao administrado fato que a Lei não autorizou. Afirma ser equivocado cogitar que a empresa possa ser tida como responsável por qualquer decisão do Comandante, como se não houvesse decisão classificada como exclusiva deste, adotada sem ingerência da referida Pessoa Jurídica, por tutela e definição legal.

20. Argumenta que o Comandante abarca para si responsabilidades exclusivas por exercer autoridade inerente à função desde o momento que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave concluída a viagem, acatando orientação momentânea do Centro de Controle de Área - ACC, classificada como mais conveniente à manutenção da Segurança do Voo. Reitera que o Piloto em Comando é o tutor operacional, mandatário tácito da fiscalização de toda a tripulação durante a jornada, titular exclusivo das atribuições que se referem à segurança do voo, desde o momento que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave concluída a viagem.

21. Considerando estar comprovada a ausência da legitimidade passiva por parte da requerente, afirmando estar estampado flagrante vício de legalidade, assim como a falta dos motivos determinantes elencados para a prática dos Atos Administrativos, a incidência do instituto do *non bis in idem*, requer o arquivamento dos Autos de Infração, bem como de seus respectivos processos com os demais atos a eles correlatos, com fundamento no art. 15, inciso I, da Resolução ANAC nº 25/2008, sem prejuízo do que estabelece o art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/99.

22. Junto à Defesa consta Procuração.

CONVALIDAÇÃO

23. O setor de primeira instância, em Despacho de 19/08/2013, convalidou os Autos de Infração para a capitulação estabelecida no art. 302, inciso III, alínea "e", do CBA c/c seções 91.706, 91.537(a) (1) e (2) e o Apêndice G, seção 3 (a) do RBHA 91.

24. Consta a Notificação de Convalidação nº 287/2013/SEPIR/SSO-RJ.

DEFESA APÓS A CONVALIDAÇÃO

25. O interessado foi notificado da convalidação efetuada pelo setor de primeira instância em 26/08/2013, conforme demonstrado em AR, tendo apresentado Defesa.

26. Na Defesa apresentada após a convalidação reitera alegações apresentadas nas Defesas prévias e menciona, com relação ao suporte fático, a suposta infração a preceito da legislação complementar fundamentada, capitulada inicialmente no art. 302, II, "n" do CBA, posteriormente convalidado para o art. 302, III, "o" do mesmo diploma legal, o que afirma que será, comprovadamente desconstituído.

27. Acrescenta alegação de nulidade processual e de vício de legalidade. Dispõe que compulsando os autos vê-se que os agentes da Administração, estabeleceram que a empresa descumpriu o estabelecido no art. 184 do CBA, capitulando e tipificando ao conduta no art. 302, III, "o" do referido

diploma legal, alegando total afronta ao princípio da legalidade em sentido estrito. Na sequência cita os artigos 180, 181, 182, 183 e 184, além da alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA. Observa que pela leitura dos dispositivos legais referenciados a empresa autuada foi tipificada pelo agente da Administração como sendo autorizatária e não concessionária ou permissionária do serviço público, à luz dos artigos 180 e 182 do CBA, ou seja, figuras jurídicas distintas, de acordo com a doutrina e jurisprudência pátria. Afirma que a despeito de outros critérios diferenciadores extraídos do modo de expressão das figuras da concessão, emissão e autorização, tem-se que, com relação às duas primeiras, suas definições e natureza jurídica vem definidas no art. 2º, II e IV da Lei nº 8.987/95.

28. Afirma que a autorização é ato administrativo precário, unilateral, discricionário que tem como função consentir com o uso de um bem público ou viabilizar a prática de uma atividade por um particular, caso em que é chamada de autorização de serviço público. Acrescenta que o art. 175 da Constituição Federal não a menciona, mas tão somente a concessão e a permissão, enquanto o art. 21 menciona a autorização, razão pela qual argumenta que a autorização de serviços públicos constitui uma forma de descentralização dos serviços públicos, mas apenas nas hipóteses mencionadas no art. 21, incisos XI e XII da CF, o que afirma que acentua ainda mas sua diferenciação com relação aos demais atos negociais acima referenciados.

29. Alega que a Administração teve a oportunidade de corrigir o erro quando da emissão da Notificação de Convalidação nº 287/2013/SEPIR/SSO-RJ, ocasião em que afirma que deveria arquivar os referidos Autos de Infração e seus respectivos processos, uma vez que informa que tais vícios foram suscitados outrora em sede de Defesa.

30. Reitera o requerimento de arquivamento dos Autos de Infração.

31. Consta Procuração.

32. Consta Certidão, de 16/09/2013, que informa que a Defesa dos Autos de Infração encontra-se juntada no processo administrativo nº 00065.075425/2013-41, originado do Auto de Infração nº 4128/2013/SSO.

DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

33. O setor competente, em Decisão motivada, de 03/06/2016, considerou que restou configurada a prática de infração à legislação vigente, em especial ao que estabelece o art. 302, inciso III, alínea "e" do Código Brasileiro de Aeronáutica. Foi aplicada multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada um dos 38 Autos de Infração julgados naquela ocasião, com espeque no Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, haja vista a existência de circunstâncias atenuantes previstas no parágrafo primeiro, inciso III, e a ausência de circunstâncias agravantes, conforme consulta ao SIGEC, considerando o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução.

RECURSO

34. O interessado foi notificado a respeito da decisão de primeira instância em 02/07/2018, conforme demonstrado em Aviso de Recebimento (AR) (SEI nº 2097858 e SEI nº 2097862), tendo apresentado Recurso (SEI nº 2014587), que foi recebido em 12/07/2018.

35. No Recurso **aborda a competência da ANAC para fiscalizar o espaço aéreo** e informa que com o fito de esclarecer a competência da ANAC para tratar de infrações que envolvam operações em RVSM, ou seja, que tratam de tráfego aéreo, os processos envolvidos foram diligenciados à GOAG - Gerência de Operações de Aviação Geral - para que emitisse um parecer acerca do tema, que informa que concluiu que um Operador necessita de autorização da ANAC para realizar voos em espaço aéreo RVSM, conforme Memorando nº 285/2015/GOAG/SPO, de 17 de novembro de 2015, e que fica definido no Regimento Interno da ANAC que a competência para emissão de autorizações de operações especiais, como por exemplo, a operação em espaço aéreo RVSM é da SPO, citando o disposto na alínea "e" do inciso VII do art. 43 da Resolução ANAC nº 291/2013.

36. Alega que a atividade administrativa está estritamente vinculada à lei. Percebe que está no âmbito de competência da SPO emitir, suspender, revogar e cancelar autorização de operações aéreas especiais, afirmando não estar inserida neste rol de competência a fiscalização da atividade no âmbito do tráfego aéreo. Assim, considera que as infrações que abrangem o controle de tráfego aéreo devem ser comunicadas ao órgão competente, conforme informa que define o Regulamento da Junta de Julgamento da Aeronáutica.

37. Acrescenta que levando em consideração a competência do DECEA para tratar de infrações que dizem respeito ao Tráfego Aéreo, alega que cabe aos demais órgãos a comunicação de fatos que apontam irregularidades para que sejam apurados pela autoridade competente sob pena de vício de competência. Do mesmo modo, afirma que deve proceder o Decea ao se deparar com o cometimento de infrações do âmbito de competência da ANAC.

38. Menciona que de posse do Ofício 286/ATM/1593 do CINDACTA IV, a ANAC, ao verificar reporte de ocorrência de operações em RVSM, avocou para si a competência para processar informações acerca do cometimento da infração que não é de sua lavra. Repisa que está clara na legislação a competência da ANAC para "emitir, suspender, revogar e cancelar autorizações de operações aéreas especiais solicitadas por operadores aéreos", porém frisa que em nenhum momento a legislação define como sendo de competência da ANAC a apuração de infrações que se refiram à disciplina do tráfego aéreo, evidenciando incompetência da ANAC para o trato de infrações desta natureza. Dispõe que por se tratar de competência do DECEA, o referido órgão já tem emitido Autos de Infração para apurar operação aérea irregular em espaço RVSM, a exemplo do Auto de Infração nº 687/JJAER/2015, apresentado no corpo do Recurso. Alega que a legislação não prevê competência concorrente para apurar infrações de tráfego aéreo, sendo de competência da ANAC a de informar ao DECEA sobre irregularidades existentes no tráfego aéreo.

39. Aduz a **solidariedade da empresa perante os seus prepostos**, mencionando que os aeronautas também foram autuados pelo mesmo fato objeto dos Autos de Infração em epígrafe. Argumenta que para definir imputabilidade, é necessário saber qual o sujeito ativo da ação e definir qual sujeito está hábil a receber uma sanção, sob pena de desvio de finalidade.

40. Discorre sobre interpretação de uma norma para determinar o seu âmbito de incidência, citando o art. 1º do CBA. Cita o art. 165 do CBA alegando que, no que tange à responsabilidade, o CBA prevê, de maneira genérica, que o piloto atua como seu preposto devendo por isso responder pelos seus atos no exercício de sua função. Cita, ainda, o disposto no art. 297 do CBA, alegando que a responsabilidade da empresa perante os seus prepostos é definida como sendo uma responsabilidade solidária, concluindo que a empresa pode responder pelo dano causado pelo seu preposto, mas proporcionalmente ao dano causado. No caso, afirma que a Administração possui meios hábeis para

requerer o cumprimento da obrigação diretamente da Empresa, já que a ela também foi destinado Auto de Infração pelo mesmo fato.

41. Dispõe que a responsabilidade solidária prevista no Código Brasileiro de Aeronáutica se traduz na existência de uma única obrigação, onde vários podem ser responsabilizados. Repisa que há uma única obrigação e não obrigações distintas. Acrescenta que a manutenção de Autos de Infração distintos, originados pelo mesmo fato, quando só há um imputável pela infração, constitui em *bis in idem*, repudiado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Afirmar que quando da existência de uma obrigação solidária, a legislação sinaliza que qualquer das partes pode satisfazer o crédito, afastando a aplicação de outra sanção após satisfeito o pagamento de uma das sanções. E que após a determinação de multa irrecorrível a Administração possui meios hábeis para a satisfação do seu crédito, não devendo instaurar processo de cobrança para ambos os autuados.

42. Verifica que no processo nº 630.605.115, analisado na Junta Recursal, é solicitado que o processo seja apensado a um outro, dando ênfase ao princípio da solidariedade, salientando que o crédito pode ser satisfeito tanto pela empresa quanto pelo piloto, não significando que a multa deverá ser aplicada aos dois. Dispõe que já que o crédito pode ser satisfeito por qualquer dos autuados, a sanção definitiva deve ser aplicada a apenas um dos solidários devendo se buscar o pagamento da outra parte somente se a primeira não é capaz de satisfazer o crédito.

43. Argumenta que caso o agente da Administração esteja diante de um fato considerado como em conflito com a norma legal, porém sem a autorização da Lei para imputar a suposta infração à Pessoa Física ou Jurídica que "se acha" imputável, deverá se submeter estritamente ao que a Lei autoriza, pois, se assim não for o Vício de Legalidade estará instalado no Processo.

44. Aborda a **continuidade delitiva** informando que no caso em concreto, na oportunidade de um único ato fiscalizatório, registrado no Ofício nº 286/ATM/1593 do CINDACTA IV, o agente fiscalizador noticiou a existência de voos em ambiente RVSM, repisando ser em um único momento. Neste diapasão, caso a fiscalização fosse mais ostensiva, afirma que certamente não ocorreriam tais fatos.

45. Afirmar que muito embora tratar-se de Ato Administrativo prolatado conforme preceitos e princípios basilares e norteadores do Processo Administrativo Sancionatório, a imputação objetiva pela Administração ao Autuado não poderá reunir interpretação diversa da autorizada pela legislação. Acrescenta que no ato fiscalizatório em epígrafe deve incidir a chamada teoria da infração continuada como medida de se impedir sanção demasiadamente gravosa à sociedade empresarial, em consonância com o posicionamento da própria Agência e da Jurisprudência pacificada nos tribunais.

46. Informa que em decisão de primeira instância da SPO é reconhecida a existência do instituto da continuidade delitiva e sinalizada a existência e aplicação do instituto no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC. E que nesta esteira encontra eco na leitura do voto do então Presidente da Junta Recursal da ANAC, no processo Administrativo 618.741/08-2. Alega que aquele Presidente da Junta Recursal da ANAC sob a ótica da analogia ao art. 71 do Código Penal, assim como em atenção à existência da Continuidade Delitiva em nosso ordenamento, conforme previsão estatuída no art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, entende que, quando o agente, mediante mais de uma conduta de mesma espécie que, no caso em epígrafe é a mesma conduta, com os demais requisitos já supridos, tais referentes ao tempo e lugar, que deve ser aplicada somente 01 (uma) sanção, em plena homenagem aos Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica. Acrescenta, ainda, que com o entendimento de que ocorreu a lavratura de Autos de Infração de forma excessiva, ainda o Presidente da Junta Recursal, postou tese sobre esse tema, afirmando sua convicção "de que o princípio da 'conduta continuada' poderá, sim, ser aplicado em processo sancionador desta ANAC", pronunciando-se, desta forma em uma de suas célebres decisões.

47. Afirmar que devem ser acolhidas as teses recursais perpetradas pelo autuado, com a consequente consideração de uma única infração para fins de aplicação de sanção. E que tem-se que a própria Corte Superior de Justiça do país entende que casos como este materializado no presente processo devem ser tratados de forma única, diferentemente do que preconiza o art. 10 da Resolução nº 25 da ANAC, a qual deve ser interpretada de forma justa e ponderada, à luz do que preconiza o art. 2º, Parágrafo Único, VI e XIII da Lei nº 9.784/99, no sentido de não só dar interpretação à norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, bem como adequar meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, quando for o caso.

48. Aduz a **autolimitação administrativa** abordando a vedação ao comportamento contraditório, citando que os elementos que fundamentam a vedação ao comportamento contraditório estão expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, traduzindo-se como desdobramento dos princípios da solidariedade social, segurança jurídica, boa-fé objetiva, tutela da confiança, todos decorrentes da dignidade humana. Argumenta que, no caso em epígrafe, merece atenção a incidência da infração continuada, visto que considera que preenche os requisitos para o seu reconhecimento conforme entendimento exposto em peça da própria Agência e afirma que em casos como esses, aplica-se a teoria das autolimitações administrativas, proibindo que o Poder Público, ante os mesmos elementos, adote entendimentos contraditórios ou em desacordo com os precedentes anteriormente firmados em sede administrativa.

49. Salieta o dever de coerência da Administração Pública, como decorrência do princípio da Igualdade, consagrado no artigo 3º, IV e artigo 5º, caput, da CRFB/88, que impõe o dever de igualdade de tratamento quando diante de uma mesma situação Jurídica. Dispõe que efetiva-se a impessoalidade administrativa prevista no artigo 37, caput, CRFB/88, como corolário da isonomia, evitando tratamento que favoreça alguns em detrimento de outros, enaltecendo ainda o dever de eficiência do gestor público.

50. Requer: o arquivamento do Auto de Infração, tendo em vista a incompetência da ANAC para apurar infrações de tráfego aéreo, sendo esta competência exclusiva do departamento de Controle Aéreo- DECEA, por meio da Junta de Julgamento da Aeronáutica; a incidência do princípio da solidariedade, aplicando-se a sanção ao aeronauta que cometeu a infração, sendo a empresa responsável solidária nas infrações cometidas por seus prepostos, conforme artigo 297 do CBA; a incidência da continuidade delitiva, aplicando-se uma multa para cada lapso temporal de 30 dias, em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, conforme próprio posicionamento desta Agência, corrigindo o comportamento contraditório.

CONVALIDAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO E NOTIFICAÇÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO DA SANÇÃO

51. Em 08/06/2020, o setor de segunda instância administrativa decidiu (SEI nº 4379935 e SEI nº 4402245):

- pela CONVALIDAÇÃO DOS AUTOS DE INFRAÇÃO, modificando o enquadramento para o

previsto na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119, com base no art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018, de forma que a Secretaria da ASJIN venha a notificar o interessado quanto à convalidação dos Autos de Infração listados na tabela abaixo para que o mesmo, querendo, venha no prazo de 10 (dez) dias, formular suas alegações, com fundamento no §1º do art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018.

- Pela NOTIFICAÇÃO do interessado ANTE A POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO DAS SANÇÕES para o valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) em 34 dos 36 processos, em função de poder ser afastada a circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 (anteriormente prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 e inciso III do §1º do art. 58 da IN ANAC nº 08/2008), de forma que o mesmo, querendo, venha no prazo de 10 (dez) dias, formular suas alegações, cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do art. 64 da Lei nº 9.784/99 e no §3º do art. 44 da Resolução ANAC nº 472/2018.

MANIFESTAÇÃO DO INTERESSADO APÓS A CONVALIDAÇÃO E NOTIFICAÇÃO SOBRE O AGRAVAMENTO

52. O interessado foi notificado sobre a convalidação dos Autos de Infração e da possibilidade de agravamento das sanções em 17/06/2020, conforme demonstrado em Certidão de Intimação Cumprida (SEI nº 4444535), tendo apresentado manifestação (SEI nº 4580161), que foi recebida em 27/07/2020.

53. Em sua manifestação o interessado informa que a Lei nº 11.182/2005 que regulamenta a criação da ANAC, em seu artigo 26 prevê que "O processo decisório da ANAC obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa". Alega que nos processos administrativos sancionatórios é necessário observar os princípios do direito penal, no qual se destaca o princípio da *non reformatio in pejus*. Por meio da aplicação do referido princípio, não poderá esta Agência, agravar a sanção inicialmente imposta. Salienta que o fato gerador da infração ocorreu no ano de 2011 e que a nova Resolução, emitida 7 anos após a ocorrência da conduta, não tem o condão de agravar as penalidades já aplicadas. Ressalta o previsto no art. 30 da Lei nº 13.655/2018 que expõe o seguinte: As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

54. Afirma que, em relação à multa aplicada, é certo que a autoridade administrativa goza de relativa discricionariedade para aplicar as penalidades, porém, não menos certo, é o seu dever de obedecer aos princípios da legalidade e segurança jurídica, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, aplicáveis aos atos administrativos em geral. Acrescenta que estes princípios são regidos pela legislação e aceitos pela doutrina e jurisprudência pátrias, além de constituírem vetor do processo administrativo federal, conforme artigo 2º da Lei nº 9.784/99 e artigo 10 da Resolução nº 472/2018 da Agência Nacional de Aviação Civil.

55. Salienta que a Requerente, ao longo dos anos, vem estabelecendo melhorias nas suas operações, vez que cumpre com rigor as regras da aviação brasileira, e prioriza pela segurança e qualidade dos seus serviços.

56. Requer o recebimento e processamento da Manifestação para que seja determinado a revogação da decisão monocrática nº 439/2020 que determinou a convalidação dos Autos de Infração, bem como a possibilidade de agravamento das multas sancionatórias. Ou, alternativamente, que seja reformada a decisão monocrática, não sendo acolhido a possibilidade de agravamento das multas.

57. Consta Procuração (SEI nº 4580162) e recibo eletrônico de protocolo (SEI nº 4580165).

OUTROS ATOS PROCESSUAIS

58. Folha de encaminhamento referente à Proposta de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

59. Proposta de Termo de Ajustamento de Conduta em que constam listados os Autos de Infração no item 2.1.1. da referida proposta. Destacam-se os trechos a seguir:

(...)

2.2 Para fins de cumprimento do estabelecido no Art. 6º, III da Resolução ANAC nº 199/2011, no que concerne aos Autos de Infração listados nos itens 2.1.1, 2.1.3, 2.1.4 e 2.1.6, supra, quando a COMPROMISSÁRIA elaborar seu Plano de Voo, continuará sendo diligente, no que concerne ao nível em que deverá operar, salientando aos servidores do Controle de Tráfego Aéreo, caso esteja operando aeronave não homologada à operação em ambiente RVSM (exclusivamente entre os níveis FL 290 e FL 410) que, embora esteja na alçada dos órgãos do tráfego aéreo distribuir aeronaves para voo aos diversos níveis, consiste conflito com a norma operar em tal condição, passível da lavratura de Autos de Infração. Para fins de estabelecimento de prazos e cronograma de ações, a COMPROMISSÁRIA deverá encaminhar Relatório a cada 5º dia útil de cada trimestre, a contar da data da efetividade do presente ajuste, contendo informações acerca dos Planos de Voo e Diários de Bordo, acerca dos níveis em que suas Aeronaves operaram nos respectivos voos, devendo cumprir tal compromisso no período de 01 (um) ano, a contar da anuência e assinatura, pelas partes envolvidas, deste Termo de Ajustamento;

(...)

5.5 A assinatura do termo de compromisso de ajuste de conduta não importa em confissão quanto à matéria de fato, nem o reconhecimento de ilicitude da conduta em apuração, porém não obsta a lavratura de Auto de Infração nem o prosseguimento de processo administrativo sancionador inaugurado pela prática de condutas abrangidas ou não no referido TAC.

(...)

5.7 Cumpridas as obrigações assumidas neste termo de compromisso de ajuste de conduta será extinta a punibilidade com relação aos Autos de Infração relacionados supra, devendo ser arquivados os respectivos processos administrativos sancionadores.

(...)

5.11 A tramitação dos Processos Administrativos originados pela lavratura dos Autos de Infração relacionados supra ficará suspensa, até o fim do período de vigência deste Termo, após o qual serão arquivados segundo a normalidade de sua marcha processual, considerada a fidelidade ao cumprimento do cronograma ora acordado.

(...)

60. Procuração.

61. O Memorando nº 162/2013/SEPIR/SSO-RJ/ANAC encaminha cópia do Termo de Ajustamento de Condutas. Consta Despacho a respeito da proposta de TAC.

62. NOTA nº 60/2013/gca/SUB/PF-ANAC/PGF/AGU a respeito da proposta de Termo de Ajustamento de Conduta. Despacho nº 725/2013/PF-ANAC/PGF/PGU que aprova a NOTA nº 60/2013/gca/SUB/PF-ANAC/PGF/AGU.
63. Consta a página 9 da revisão nº 15 das Especificações Operativas da empresa Manaus Aerotáxi Participações Ltda que informa no item B.1.16 que não tem autorização para realização de operações em espaço aéreo RVSM.
64. Relatório e Voto a respeito da análise da proposta de Termo de Ajustamento de Conduta em que o Diretor relator do processo se manifestou contrariamente à celebração do TAC. Voto-Vista que acompanha o voto do relator.
65. Men. nº 31/2016/ASTEC que solicita especial atenção à recomendação para que seja determinado o imediato prosseguimento dos processos administrativos sancionadores relacionados ao TAC proposto.
66. Memorando nº 65/2016/SPO/ANAC que solicita o prosseguimento imediato dos processos sancionatórios de interesse da Manaus Aerotáxi Participações Ltda.
67. Extratos do SIGEC.
68. NOTIFICAÇÃO DE DECISÃO.
69. Despacho de encaminhamento de processo.
70. Termos de encerramento de trâmite físico.
71. Despacho de juntada de processos (SEI nº 1852083).
72. Solicitação de vistas. Pedido de prorrogação do prazo de Defesa.
73. Despacho para nova tentativa de notificação (SEI nº 1927773).
74. Despacho de re-notificação de decisão (SEI nº 1928470).
75. Comprovante de inscrição e de situação cadastral (SEI nº 1928496).
76. Extrato de SIGEC (SEI nº 1942967).
77. NOTIFICAÇÃO DE DECISÃO - PAS Nº 1783/2018/CCPI/SPO-ANAC (SEI nº 1928505).
78. Despacho de encaminhamento de processo (SEI nº 2025471).
79. Despacho de aferição de tempestividade (SEI nº 2344575).
80. Solicitação de vistas (SEI nº 3445440).
81. Certidão que informa que foi disponibilizado acesso externo ao interessado (SEI nº 3445443).
82. Extrato de SIGEC (SEI nº 4401075).
83. Ofício nº 5049/2020/ASJIN-ANAC (SEI nº 4417065) que informa sobre a convalidação dos Autos de Infração e da possibilidade de agravamento das penalidades aplicadas.
84. Despacho de retorno à relatoria (SEI nº 4582103).
85. É o relatório.

PRELIMINARES

86. Regularidade Processual

- 86.1. O interessado foi notificado dos Autos de Infração, tendo apresentado suas Defesas. Posteriormente, os Autos de Infração foram convalidados, em sede de primeira instância, e o interessado foi notificado das convalidações, tendo apresentado Defesas. Após ser notificado da Decisão de Primeira Instância, o interessado apresentou Recurso com relação aos processos listados na tabela 1 deste Parecer.
- 86.2. Na sequência, o interessado foi notificado acerca da convalidação dos Autos de Infração e da possibilidade de agravamento da sanção, conforme decidido pelo setor de segunda instância administrativa, tendo apresentado nova manifestação.
- 86.3. 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.

MÉRITO

87. **Fundamentação da matéria:** A empresa, em sua função de operador aéreo responsável pela condução e acompanhamento de seus voos, permitiu operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação em suas Especificações Operativas.
- 87.1. As infrações foram capituladas, após convalidação dos Autos de Infração em segunda instância administrativa, na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119.
- 87.2. Segue o previsto na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA:
- CBA
Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:
(...)
III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:
(...)
e) não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;
(...)
- 87.3. Observa-se que na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA é prevista a aplicação de multa pelo descumprimento de normas e regulamentos relativos à operação de aeronaves, dentre outros. Desta maneira, precisam ser identificadas as normas de operação que foram descumpridas, devendo,

assim, ser verificado o disposto no item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91, assim como no item 119.5(c)(8) do RBAC 119.

87.4. Assim sendo, segue o previsto no item (a) da seção 3 do Apêndice G do RBHA 91:

RBHA 91
APÊNDICE G - OPERAÇÃO EM ESPAÇO AÉREO COM SEPARAÇÃO VERTICAL MÍNIMA REDUZIDA (RVSM)

(...)

Seção 3. Autorização do Operador

(a) A autorização para um operador conduzir voo num espaço aéreo onde o RVSM é aplicado é emitida nas especificações operativas ou através de uma carta de autorização, como aplicável. Para emitir a autorização o DAC deve verificar se a aeronave do operador foi aprovada de acordo com a Seção 2 deste apêndice e se o operador atende a esta seção.

(...)

87.5. Observa-se que no item (a) da Seção 3 do Apêndice G do RBHA 91 é expressamente estabelecido que a autorização para o operador conduzir um voo em espaço aéreo RVSM é emitida nas Especificações Operativas ou através de uma carta de autorização. Esclarece-se que no caso de operador aéreo certificado e operando segundo o RBAC 135 tal autorização se dá por meio das Especificações Operativas da empresa, sendo que no presente caso é informado pela fiscalização que não havia autorização para tal operação nas Especificações Operativas do interessado.

87.6. Diante do exposto, verifica-se que o estabelecido no item (a) da Seção 3 do Apêndice G do RBHA 91 pode ser utilizado para o enquadramento das irregularidades descritas nos Autos de Infração.

87.7. Na sequência, segue o previsto no item (b)(1) da Seção 4 do Apêndice G do RBHA 91, apresentado a seguir.

RBHA 91
APÊNDICE G - OPERAÇÃO EM ESPAÇO AÉREO COM SEPARAÇÃO VERTICAL MÍNIMA REDUZIDA (RVSM)

(...)

Seção 4. Operações RVSM

(b) **Nenhuma pessoa pode** informar, em um plano de voo preenchido para o controle de tráfego aéreo, que um operador ou aeronave está aprovado para operações RVSM, ou **operar em uma rota ou área onde a aprovação RVSM é requerida, a menos que:**

(1) O operador seja autorizado pelo DAC para executar tais operações; e

(...)

(grifo meu)

87.8. Do estabelecido no item (b)(1) da Seção 4 do Apêndice G do RBHA 91 constata-se que não se pode operar em rota RVSM sem que o operador seja autorizado pela autoridade para executar tal tipo de operação. No presente caso, de acordo com o que foi relatado pela fiscalização, entende-se que o item em questão é aplicável para a capitulação dos atos infracionais descritos.

87.9. Segue, ainda, o previsto no item 119.5(c)(8) do RBAC 119.

RBAC 119

119.5 - Certificações, Autorizações e Proibições

(...)

(c) Proibições

(...)

(8) Ninguém pode operar uma aeronave segundo este regulamento, o RBAC 121, o RBAC 135 e o RBAC 125 sem, ou em violação de, seu certificado ou suas especificações operativas.

87.10. Em função da autorização para conduzir voo num espaço aéreo RVSM ser emitida nas Especificações Operativas, no caso de operador certificado segundo o RBAC 135, as irregularidades descritas acarretam também em violação do estabelecido em tal documento, visto que foi consignado pela fiscalização que as Especificações Operativas não autorizavam tal tipo de operação. Desta forma, é aplicável para promover a capitulação das irregularidades descritas nos Autos de Infração o que é previsto no item 119.5(c)(8) do RBAC 119 a respeito de operação em desacordo com as Especificações Operativas.

87.11. Diante do exposto, verifica-se a subsunção dos fatos descritos nos Autos de Infração em análise ao previsto na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119.

88. Alegações do interessado e enfrentamento dos argumentos de defesa.

88.1. Quanto às alegações do interessado apresentadas em sede de Defesa, por força do que é exposto no §1º do art. 50 da Lei nº 9.784/1999 de que "a *motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato*", concordo com os argumentos apresentados na decisão de primeira instância, tornando-os parte integrante deste Parecer, afastando, assim, as alegações da interessada.

88.2. Ainda com relação à defesa do interessado, acrescenta-se que o mesmo aborda o pressuposto subjetivo de legitimidade passiva, alegando que não pode figurar como atuada por absoluta falta de autorização legal, como afirma que restará comprovado em nome dos princípios da legalidade e da segurança jurídica, aduzindo a ocorrência de ilegitimidade passiva. No entanto, tais alegações do interessado devem ser afastadas, na medida em que não se identifica qualquer irregularidade no fato da empresa Manaus Aerotáxi Ltda figurar como o atuado do presente processo, em razão de que houve descumprimento do estabelecido nas Especificações Operativas da empresa ao realizar a operação de aeronave em espaço aéreo RVSM. Importante destacar que as Especificações Operativas é documento emitido pela ANAC em favor da empresa e, conforme esclarecido no item do presente Parecer relativo à fundamentação da matéria, não se pode operar uma aeronave em violação do disposto nas Especificações Operativas da empresa. Assim sendo, não é possível afastar a responsabilidade do operador aéreo quanto aos atos infracionais descritos.

88.3. O interessado apresenta, ainda, informações relativas ao órgão de controle de voo, relatando que que é sabido que o Centro de Controle de Área tem o fito de otimizar o Controle de Tráfego Aéreo, conforme previsão estatuída na ICA 100-12/2009, que versa sobre as REGRAS DO AR E SERVIÇOS DE TRÁFEGO AÉREO, nos subitens 7.9.1.2, 7.9.2, 7.9.3 e 7.9.4. Acrescenta que a demanda sinalizada no console do Controlador de Tráfego Aéreo determinará a aceitação no nível solicitado, cabendo ao mesmo aceitar ou não, inserindo-o, ou não, nos níveis CVSM e RVSM. Diante de

tais argumentações, observa-se que o interessado busca aventar a respeito da responsabilidade do órgão de controle de tráfego aéreo, no entanto, tais alegações do interessado devem ser afastadas, em decorrência de que cabe ao operador aéreo a operação de acordo com o estabelecido em suas Especificações Operativas, não podendo o mesmo se socorrer em eventuais atribuições de órgãos de controle para buscar se eximir da responsabilidade pela operação da aeronave em desacordo com o estabelecido na legislação.

88.4. O interessado questiona a responsabilidade da empresa e informa que a questão principal que permeia a peça defensiva reside nas seguintes questões:

1. *"Estaria a Empresa Manaus Aerotáxi Ltda, assim como qualquer outra, no seu acervo de responsabilidades, sujeita à responsabilidade por atos que, segundo a legislação pertinente, são da alçada exclusiva do Comandante de uma Aeronave?"*
2. *"Seria a Empresa citada responsável, repise-se, por uma decisão que a Lei elegeu como exclusiva do Comandante de uma Aeronave, adotada sem a ingerência da referida Pessoa Jurídica, por precisa falta de competência, tutela e definição legal, assim como o é com a responsabilidade por ter permitido, através de seu Diretor de Operações, que um Aeronauta extrapolasse a Jornada de Trabalho, por ter sido escalado para o voo pela própria Empresa, com a aceitação do Comandante? Ou, ainda, pelo fato de seu co-piloto cumprir nova jornada, sem respeitar período de repouso mínimo de 24 (vinte e quatro) horas, após a jornada superior a 15 (quinze) horas, compondo tripulação simples?"*

88.5. Quanto ao primeiro questionamento apresentado pelo interessado, em que o mesmo busca demonstrar que a responsabilidade é exclusiva do comandante da aeronave, cabe esclarecer que, apesar de poder haver responsabilidade dos comandantes quanto aos atos infracionais, que também devem ser apurados, deve se entender, primeiramente, que a responsabilidade do tripulante é diferente da do operador. Ademais, ainda que o comandante tenha responsabilidade pela operação em espaço RVSM sem que a empresa tivesse autorização para tal, não se pode concordar com a alegação de que a responsabilidade é exclusiva do comandante. Analisando os normativos apontados como descumpridos no item referente à fundamentação da matéria deste Parecer, identifica-se que os comandos contidos nos normativos, em especial no previsto no item (b)(1) da Seção 4 do Apêndice G do RBHA 91 e no item 119.5(c)(8) do RBAC 119, são no sentido de que não se pode operar uma aeronave em área RVSM sem que o operador seja autorizado e de que não se pode operar uma aeronave em violação de suas especificações operativas. Assim, não se pode afastar a responsabilidade do operador aéreo pela operação irregular da aeronave.

88.6. Com relação ao segundo questionamento apresentado pelo interessado, verifica-se que o mesmo busca novamente remeter à responsabilidade do comandante, sendo que tal argumentação já foi enfrentada acima. Além disso, em tal questionamento o interessado aborda ocorrências que não têm relação com as situações fáticas em apuração, posto que o interessado menciona ocorrências de extrapolação de jornada e de descumprimento de repouso mínimo, que não tem correlação com os fatos em apuração, que dispõem a respeito de operação de aeronave em espaço aéreo RVSM sem que houvesse autorização para tal tipo de operação nas Especificações Operativas da empresa.

88.7. O interessado descreve que ao acessar o Sistema de Multas e Infrações - SMI, o Inspetor de Aviação Civil - INSPAC, com o fito de lavrar Autos de Infração, deve certificar-se que a conduta pode ser classificada como infracional, indicando especificamente seu destinatário, para aderir a finalidade pública ao seu intento, sob o risco de incorrer em desvio de finalidade. Acrescenta que o INSPAC de posse do Relatório de Fiscalização, assim como do GIASO, ao preencher o formulário no SMI, no campo "HISTÓRICO", deve elaborar texto hábil a noticiar a suposta infração à norma, sinalizando o momento exato do conflito com a norma, seguindo-se, no campo "CAPITULAÇÃO", à informação da previsão estatuída no Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA coerente à alegação colacionada no campo anterior. Assim, questiona: *"E, se não houver tipificação na Lei?"*. Neste diapasão, informa que caso se esteja diante de um fato considerado como em conflito com a norma legal, porém sem a autorização da Lei para imputar a suposta infração, deverá se submeter estritamente ao que a Lei autoriza, pois se assim não for o vício de Legalidade estará instalado no Processo.

88.8. Quanto à referência do interessado de que o fiscal deve se certificar que a conduta pode ser classificada como infracional, no presente caso não se verifica qualquer irregularidade neste sentido nos processos em análise, em função de que as condutas descritas pela fiscalização são infracionais, na medida em que configuram a não observância de normas de operação de aeronaves, devendo, portanto, ser aplicada a sanção prevista para descumprimento do estabelecido na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA.

88.9. No que tange à alegação de que o fiscal deve elaborar texto hábil a noticiar a suposta infração, sinalizando o momento exato do conflito com a norma, verifica-se que os Autos de Infração em análise possuem textos absolutamente claros para informar os atos infracionais em apuração, que são decorrentes de operação de aeronave em espaço aéreo RVSM sem que houvesse autorização para tal operação nas Especificações Operativas da empresa.

88.10. E com relação à referência a possível vício de legalidade, este deve ser afastado, em função de que a sanção aplicada é claramente prevista na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA em conjugação com os normativos citados.

88.11. Com relação aos questionamentos formulados anteriormente, afirma que a resposta é negativa. Acrescenta que no caso da extrapolação de jornada há o comissivo da Empresa ao "escalar o Aeronauta" para o voo, assim como o omissivo do Comandante ao "calar-se", ao quedar inerte diante da situação irregular do segundo piloto em comando ao compor a tripulação, e, durante a operação da Aeronave, desempenhando o ofício exclusivo do Comandante, em obediência aos artigos 167 e 170 do CBA, o mesmo exerce autoridade inerente à função desde o momento em que se apresenta para o voo até o momento em que entrega a aeronave, concluída a viagem, sendo-lhe defeso delegar atribuições que se relacionem com a segurança do voo. Acrescenta que decidir qual será o nível a ser trilhado pela aeronave guarda relação com a segurança de voo.

88.12. Quanto às alegações acima, observa-se que, novamente, o interessado se remete a tipo infracional distinto do que está em apuração nos processos em análise, fazendo referência a ocorrência de extrapolação de jornada, que não se coaduna com os fatos em apuração, não podendo, portanto, tais alegações serem utilizadas para afastar as sanções que foram aplicadas.

88.13. No que tange às apelações do interessado em que o mesmo aduz a autoridade do comandante da aeronave durante a operação da mesma, é importante repisar que eventual responsabilidade do comandante, inerente à sua função, decorrente da realização do voo, não isenta o operador de sua responsabilidade de garantir que a operação de suas aeronaves ocorra de acordo com as limitações previstas em suas Especificações Operativas.

88.14. Ainda com relação às alegações do interessado em que o mesmo busca demonstrar que a

responsabilidade sobre os atos infracionais em apuração é exclusiva do comandante da aeronave em cada ocasião, deve ser considerado que embora no *caput* do art. 166 da Lei nº 7.565/1986 (CBA) seja estabelecido que o comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave, sendo verificada, assim, a responsabilidade do comandante, deve ser demonstrado, também, os normativos que preveem a responsabilidade da empresa interessada acerca dos atos infracionais em apuração.

88.15. Portanto, além do que já foi exposto no item da fundamentação da matéria deste Parecer, que demonstram de maneira taxativa que não pode ocorrer a operação de aeronave em espaço aéreo RVSM em violação ao previsto nas Especificações Operativas da empresa, cabe, ainda, observar o disposto no RBHA/RBAC 135 a respeito da responsabilidade pelo controle operacional, conforme exposto a seguir.

RBHA 135

135.77 – RESPONSABILIDADE PELO CONTROLE OPERACIONAL

Cada detentor de certificado é responsável pelo controle operacional e deve listar, no manual requerido por 135.21, o nome e o título de cada pessoa autorizada por ele a exercer controle operacional.

RBAC 135

135.77 Responsabilidade pelo controle operacional

Cada detentor de certificado é responsável pelo controle operacional e deve listar, no manual requerido por 135.21, o nome e o título de cada pessoa autorizada por ele a exercer controle operacional.

88.16. No presente caso, a empresa autuada é empresa de táxi aéreo, que por consequência conduzia suas operações segundo o previsto no RBHA/RBAC 135 (de acordo com a data de cada irregularidade e do regulamento em vigor na respectiva data). Assim, segundo tal normativo o detentor do certificado, ou seja, o operador aéreo certificado segundo o RBHA/RBAC 135, é responsável pelo controle operacional. Verifica-se que a legislação imputa diretamente ao operador aéreo certificado segundo o regulamento 135 a responsabilidade pelo controle operacional do voo, ainda que o operador deva listar o nome das pessoas autorizadas a exercer tal controle, isto não isenta a empresa de sua responsabilidade pelo controle operacional.

88.17. Adicionalmente, para que não pare dúvidas acerca do que se trata o termo "controle operacional" abordado na seção 135.77 do RBHA/RBAC 135, a seguir é apresentada definição a respeito de tal termo contida no RBAC 01:

RBAC 01

Controle operacional significa, referindo-se a um voo, exercer a autoridade sobre o início, a continuação, os desvios para alternativa e o término do mesmo, visando à segurança da aeronave e à regularidade e eficiência do voo.

88.18. Diante do exposto, verifica-se que a empresa aérea certificada segundo o regulamento 135 da ANAC é responsável pelo controle operacional. Assim, a empresa é responsável pela execução de cada voo.

88.19. O interessado aborda, novamente, a responsabilidade do comandante, remetendo ao CBA, e afirma que em seu art. 166, §3º, é estabelecido o momento em que o Comandante é responsável exclusivo por seus atos durante a viagem. Alega que se o legislador desejasse conferir tal responsabilidade a mais alguém, teria substituído o artigo "o" pela expressão "um dos". Neste sentido, cita: o art. 6º da Lei nº 7.183/1984 (Lei do Aeronauta); o art. 11 da Portaria Interministerial nº 3.016, de 05/02/1988, que informa que expede instruções para execução da Lei nº 7.183/1984; o item 91.3(a) do RBHA 91, a respeito da responsabilidade e autoridade do piloto em comando; e o conceito de responsabilidade pelo Código Civil.

88.20. A seguir serão analisados os itens da legislação mencionados pelo interessado. Inicialmente, vê-se que o interessado faz referência ao disposto no §3º do art. 166 do CBA, apresentado a seguir.

CBA

Art. 166. O Comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave.

(...)

§ 3º Durante a viagem, o Comandante é o responsável, no que se refere à tripulação, pelo cumprimento da regulamentação profissional no tocante a:

- I - limite da jornada de trabalho;
- II - limites de voo;
- III - intervalos de repouso;
- IV - fornecimento de alimentos.

88.21. Observa-se que o disposto no §3º do art. 166 do CBA se refere à responsabilidade do comandante a respeito do cumprimento da regulamentação profissional, não tendo qualquer relação com as irregularidades em apuração nos processos em análise.

88.22. O interessado também menciona o que era previsto no art. 6º da Lei nº 7.183/1984, apresentado a seguir.

Lei nº 7.183/1984

Art. 6º São tripulantes:

- a) COMANDANTE: piloto responsável pela operação e segurança da aeronave – exerce a autoridade que a legislação aeronáutica lhe atribui;
- b) CO-PILOTO: piloto que auxilia o comandante na operação da aeronave;
- c) MECÂNICO DE VÔO: auxiliar do comandante, encarregado da operação e controle de sistemas diversos conforme especificação dos manuais técnicos da aeronave;
- d) NAVEGADOR: auxiliar do comandante, encarregado da navegação da aeronave quando a rota e o equipamento o exigirem, a critério do órgão competente do Ministério da Aeronáutica;
- e) RADIOOPERADOR DE VÔO: auxiliar do comandante, encarregado do serviço de radiocomunicações nos casos previstos pelo órgão competente do Ministério da Aeronáutica; e
- f) COMISSÁRIO: é o auxiliar do comandante, encarregado do cumprimento das normas relativas à segurança e atendimento dos passageiros a bordo e da guarda de bagagens, documentos, valores e malas postais que lhe tenham sido confiados pelo comandante.

§ 1º A guarda dos valores fica condicionada à existência de local apropriado e seguro na aeronave, sendo responsabilidade do empregador atestar a segurança do local.

§ 2º A guarda de cargas e malas postais em terra somente será confiada ao comissário quando no local inexistir serviço próprio para essa finalidade.

88.23. Verifica-se que na alínea "a" do art. 6º da Lei nº 7.183/1984 é estabelecido que o comandante é o piloto responsável pela operação e segurança da aeronave. No entanto, apesar do comandante ser responsável pela operação, não se pode isentar o operador aéreo da responsabilidade quanto aos atos infracionais em apuração, na medida em que o mesmo, conforme já exposto, é responsável pelo controle operacional do voo.

88.24. O interessado também se refere ao art. 11 da Portaria Interministerial nº 3.016, de 05/02/1988, apresentado a seguir:

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 3.016, DE 05 DE FEVEREIRO DE 1988

Art. 11 - O Comandante exerce autoridade inerente à função desde o momento que se apresenta para o voo até o momento que entrega a aeronave, concluída a viagem.

§1º - No exercício de sua autoridade sobre as pessoas e coisas que se encontram a bordo da aeronave durante a viagem, o comandante poderá:

I - Desembarcar qualquer delas quando estiver comprometendo a boa ordem, a disciplina, pondo em risco a segurança da aeronave ou das pessoas e bens a bordo;

II - Tomar as medidas necessárias à proteção da aeronave e das pessoas ou bens transportados;

III - Alijar a carga ou parte dela, quando indispensável à segurança de voo.

§2º - No caso de estar a carga alijada sujeita a controle aduaneiro, o comandante comunicará a autoridade fazendária mais próxima.

§3º - No caso de pouso forçado, a autoridade do comandante presiste até que a autoridade designada pelo Ministério da Aeronáutica assuma a responsabilidade pela aeronave, pessoas e coisas transportadas.

§4º - O comandante e o explorador da aeronave não serão responsáveis por prejuízos ou consequências decorrentes de adoção das medidas disciplinares previstas neste artigo, desde que adotadas sem excesso de poder.

88.25. Nota-se que o art. 11 da Portaria Interministerial nº 3.016, de 05/02/1988, dispõe a respeito da autoridade do comandante durante o voo. No entanto, a autoridade e a responsabilidade atribuídas pela legislação ao comandante da aeronave não isentam o operador aéreo quanto à sua responsabilidade, que, no caso, é decorrente de operação de aeronave de sua frota em desacordo com o previsto nas Especificações Operativas emitidas em favor da empresa.

88.26. O interessado menciona, ainda, o item 91.3(a) do RBHA 91, argumentando a respeito da responsabilidade e autoridade do piloto em comando. Desta forma, segue o previsto no item 91.3(a) do RBHA 91:

RBHA 91

91.3 - RESPONSABILIDADE E AUTORIDADE DO PILOTO EM COMANDO

(a) O piloto em comando de uma aeronave é diretamente responsável pela operação da aeronave e tem a autoridade final para tanto.

88.27. Observa-se que no item 91.3(a) do RBHA 91 é estabelecido que o piloto em comando é diretamente responsável pela operação da aeronave. Ocorre que, no presente caso, sendo o interessado empresa de táxi aéreo aplicam-se também as regras previstas no RBHA/RBAC 135, que conforme exposto, estabelece que o operador aéreo certificado segundo tal regulamento detém o controle operacional. Assim, não se pode afastar a responsabilidade do interessado quanto aos atos infracionais em apuração.

88.28. O interessado alega a ausência de responsabilidade e consigna que o servidor atuador equivocou-se ao cogitar que a Empresa tivesse obrigação legal capaz de subtrair a autoridade do Comandante da Aeronave, influenciando ou "permitindo" que o aeronauta operasse a aeronave em ambiente RVSM, salientando que o Comandante que exerce autoridade inerente à função desde o momento que se apresenta para o voo, não havendo ingerência da Empresa no referido ofício. Quanto a estas alegações do interessado, cumpre esclarecer que não se trata de influenciar o aeronauta, mas sim de ter a responsabilidade sobre o controle operacional do voo. Assim, a empresa certificada segundo o regulamento 135 sendo responsável pelo controle operacional de cada voo deve responder pelas infrações associadas com o seu nível de responsabilidade.

88.29. Aduz a teoria dos motivos determinantes e quanto ao mérito alega que a ANAC imputou ao administrado fato que a Lei não autorizou. Afirmar ser equivocado cogitar que a empresa possa ser tida como responsável por qualquer decisão do Comandante, como se não houvesse decisão classificada como exclusiva deste, adotada sem ingerência da referida Pessoa Jurídica, por tutela e definição legal. No entanto, tais alegações do interessado não merecem acolhimento, posto que não prospera a alegação de que foi imputado fato que a Lei não autorizou, visto que na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA é prevista a aplicação de multa em razão da não observância de normas de operação de aeronaves, situação que foi identificada nos casos em análise. Além disso, a empresa alega que a decisão foi adotada sem sua ingerência, mas não apresenta qualquer comprovação neste sentido, devendo ser observado o estabelecido no art. 36 da Lei nº 9.784/1999, apresentado a seguir.

Lei nº 9.784/1999

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

88.30. Assim, diante do que consta no art. 36 da Lei nº 9.784/1999, a mera alegação do interessado, destituída da necessária prova, não é suficiente para afastar o que foi relatado pela fiscalização. Ademais, considerando os elementos constantes dos autos, não há evidências que corroborem com a alegação de que as ações se deram sem a ingerência da empresa.

88.31. Considerando restar comprovada a ausência da legitimidade passiva por parte da requerente, afirmando estar estampado flagrante vício de legalidade, assim como a falta dos motivos determinantes elencados para a prática dos Atos Administrativos, a incidência do instituto do *non bis in idem*, requer o arquivamento dos Autos de Infração, bem como de seus respectivos processos com os demais atos a eles correlatos, com fundamento no art. 15, inciso I, da Resolução ANAC nº 25/2008, sem prejuízo do que estabelece o art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/99. No entanto, não se pode atender a tal requerimento do interessado, por não existirem elementos nos autos que sejam aptos a demonstrar que os Autos de Infração em análise devam ser arquivados.

88.32. Na Defesa apresentada pelo interessado após a convalidação dos Autos de Infração efetuada pelo setor de primeira instância administrativa, o mesmo acrescenta alegação de nulidade processual e de vício de legalidade. Dispõe que, compulsando os autos, vê-se que os agentes da Administração estabeleceram que a empresa descumpriu o estabelecido no art. 184 do CBA, capitulando e tipificando ao conduta no art. 302, III, "o" do referido diploma legal, alegando total afronta ao princípio da legalidade em sentido estrito. Contudo, tais alegações do interessado não se coadunam com os casos em análise, visto que no curso dos processos em análise não ocorreu em qualquer fase processual o enquadramento das irregularidades descritas no previsto no art. 184 e na alínea "o" do inciso III do art. 302, ambos do CBA, devendo, assim, tais alegações serem afastadas.

88.33. O interessado cita os artigos 180, 181, 182, 183 e 184, além da alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA. Observa que pela leitura dos dispositivos legais referenciados a empresa autuada foi tipificada pelo agente da Administração como sendo autorizatória e não concessionária ou permissionária do serviço público, à luz dos artigos 180 e 182 do CBA, ou seja, ao seu ver figuras jurídicas distintas, de acordo com a doutrina e jurisprudência pátria. Afirma que a despeito de outros critérios diferenciadores extraídos do modo de expressão das figuras da concessão, emissão e autorização, tem-se que, com relação às duas primeiras, suas definições e natureza jurídica vem definidas no art. 2º, II e IV da Lei nº 8.987/95. Afirma que a autorização é ato administrativo precário, unilateral, discricionário que tem como função consentir com o uso de um bem público ou viabilizar a prática de uma atividade por um particular, caso em que é chamada de autorização de serviço público. Acrescenta que o art. 175 da Constituição Federal não a menciona, mas tão somente a concessão e a permissão, enquanto o art. 21 menciona a autorização, razão pela qual argumenta que a autorização de serviços públicos constitui uma forma de descentralização dos serviços públicos, mas apenas nas hipóteses mencionadas no art. 21, incisos XI e XII da CF, o que afirma que acentua ainda mais sua diferenciação com relação aos demais atos negociais acima referenciados. Quanto a estas alegações do interessado, deve ser observado o disposto no Parecer nº 550/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, emitido pela Procuradoria Federal junto à ANAC, conforme apresentado a seguir:

(...)

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. Desta 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 autorizatórios de serviços aéreos.

2.31 Destarte, o inciso III do artigo 302 da Lei nº 7.565/86 deve, em verdade, ser lido como referente às "infrações imputáveis à concessionária ou autorizatória de serviços aéreos", cuja identificação já foi abordada quando da análise da definição de operador de aeronave.

(...)

88.34. Diante do exposto, a respeito do contido no Parecer nº 550/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, emitido pela Procuradoria Federal junto à ANAC, verifica-se que não há qualquer irregularidade no enquadramento dos atos infracionais em apuração no previsto na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA.

88.35. No Recurso aborda a competência da ANAC para fiscalizar o espaço aéreo e informa que com o fito de esclarecer a competência da ANAC para tratar de infrações que envolvam operações em RVSM, ou seja, que tratam de tráfego aéreo, os processos envolvidos foram diligenciados à GOAG - Gerência de Operações de Aviação Geral - para que emitisse um parecer acerca do tema, que informa que concluiu que um Operador necessita de autorização da ANAC para realizar voos em espaço aéreo RVSM, conforme Memorando nº 285/2015/GOAG/SPO, de 17 de novembro de 2015, e que fica definido no Regimento Interno da ANAC que a competência para emissão de autorizações de operações especiais, como por exemplo, a operação em espaço aéreo RVSM é da SPO, citando o disposto na alínea "e" do inciso VII do art. 43 da Resolução ANAC nº 291/2013.

88.36. Observa-se que nas alegações acima, quando é abordada a competência da ANAC para fiscalizar o espaço aéreo, o interessado, na realidade, confirma a competência da ANAC quanto à apuração dos atos infracionais relatados pela fiscalização, em função de que o próprio interessado relata que o operador necessita de autorização da ANAC para realizar voos em espaço aéreo RVSM. Além disso, conforme exposto no item da fundamentação da matéria deste Parecer, nos casos em análise, tal autorização se dá através das Especificações Operativas emitidas em favor da empresa, sendo que restou demonstrado nos autos que a empresa não detinha tal autorização, porém, ainda assim, foram executadas operações em espaço aéreo RVSM.

88.37. Alega que a atividade administrativa está estritamente vinculada à lei. Percebe que está no âmbito de competência da SPO emitir, suspender, revogar e cancelar autorização de operações aéreas especiais, afirmando não estar inserida neste rol de competência a fiscalização da atividade no âmbito do tráfego aéreo. Assim, considera que as infrações que abrangem o controle de tráfego aéreo devem ser comunicadas ao órgão competente, conforme informa que define o Regulamento da Junta de Julgamento da Aeronáutica. No entanto, os processos em análise não tratam de fiscalização de atividade no âmbito do controle de tráfego aéreo, mas sim de realização de operações dentro de espaço aéreo RVSM sem que a empresa estivesse autorizada para conduzir tal tipo de operação em suas Especificações Operativas, documento este que é emitido pela ANAC. Além disso, os normativos que estabelecem como devem ser emitidas as Especificações Operativas, assim como sobre o que deve tratar o conteúdo das mesmas, são normas da ANAC. Desta forma, não se trata de fiscalização de atividade que extrapole a competência da ANAC, devendo ser afastadas tais alegações do interessado.

88.38. Acrescenta que levando em consideração a competência do DECEA para tratar de infrações que dizem respeito ao Tráfego Aéreo, alega que cabe aos demais órgãos a comunicação de fatos que apontam irregularidades para que sejam apurados pela autoridade competente sob pena de vício de competência. Do mesmo modo afirma que deve proceder o DECEA ao se deparar com o cometimento de infrações do âmbito de competência da ANAC. Contudo, as infrações em apuração se tratam de descumprimento do estabelecido nas Especificações Operativas da empresa, emitida pela ANAC. Desta forma, o que está em apuração não são infrações relativas ao controle de tráfego aéreo.

88.39. Menciona que de posse do Ofício 286/ATM/1593 do CINDACTA IV, a ANAC, ao verificar reporte de ocorrência de operações em RVSM, avocou para si a competência para processar informações acerca do cometimento da infração que não é de sua lavra. Repisa que está clara na legislação a competência da ANAC para "emitir, suspender, revogar e cancelar autorizações de operações aéreas especiais solicitadas por operadores aéreos", porém frisa que em nenhum momento a legislação define como sendo de competência da ANAC a apuração de infrações que se refiram à disciplina do tráfego aéreo, evidenciando incompetência da ANAC para o trato de infrações desta natureza. Dispõe que por se tratar de competência do DECEA, o referido órgão já tem emitido Autos de Infração para apurar operação aérea irregular em espaço RVSM, a exemplo do Auto de Infração nº 687/JJAER/2015, apresentado no corpo do Recurso. Alega que a legislação não prevê competência concorrente para apurar infrações de tráfego aéreo, sendo de competência da ANAC a de informar ao DECEA sobre irregularidades existentes no tráfego aéreo.

88.40. Quanto a tais alegações do interessado, que buscam questionar a competência da ANAC para apuração das infrações em análise, é interessante observar que o próprio interessado dispõe que compete à ANAC "emitir, suspender, revogar e cancelar autorizações de operações aéreas especiais

solicitadas por operadores aéreos". Ora, se é competência da ANAC emitir a autorização, é legítimo que a ANAC também detenha a competência para fiscalizar as atividades aéreas resultantes de autorizações por ela emitidas, em função do disposto no inciso XXXV do art. 8º da Lei nº 11.182/2005, lei de criação da ANAC, que estabelece que compete à mesma reprimir infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis. Cabe, ainda, ressaltar que, nos casos em análise, os itens da legislação descumpridos, sendo estes os itens citados do RBHA 91 e do RBAC 119, são normas da ANAC, que exigem que o operador seja por ela autorizado em suas Especificações Operativas para a realização de operações RVSM. Assim, não se trata de fiscalização de normas de competência de outros órgãos.

88.41. Quanto à menção de que por se tratar de competência do DECEA, o referido órgão já tem emitido Autos de Infração para apurar operação aérea irregular em espaço RVSM, a exemplo do Auto de Infração nº 687/JJAER/2015, apresentado no corpo do Recurso, deve ser considerado, inicialmente, que o fato do DECEA emitir Autos de Infração para apuração de irregularidades no âmbito de suas competências em nada impede a ANAC de também lavrar Autos de Infração para irregularidades para as quais compete à mesma a fiscalização. No que tange, especificamente, ao Auto de Infração nº 687/JJAER/2015, mencionado pelo interessado, analisando o conteúdo do mesmo, verifica-se que este trata de fato gerador diferente daqueles reportados nos Autos de Infração em análise, posto que aquele Auto de Infração trata do descumprimento de normas do DECEA e descreve ocorrência afeta ao controle do espaço aéreo, o que não ocorre nos processos em análise, que são relativos a operações de aeronave em desacordo com o estabelecido nas Especificações Operativas da empresa.

88.42. Aduz a solidariedade da empresa perante os seus prepostos, mencionando que os aeronautas também foram autuados pelo mesmo fato objeto dos Autos de Infração em epígrafe. Argumenta que para definir imputabilidade, é necessário saber qual o sujeito ativo da ação e definir qual sujeito está hábil a receber uma sanção, sob pena de desvio de finalidade. No entanto, no âmbito específico dos processos em análise, listados na Tabela 1 do presente Parecer, não se trata de apuração de responsabilidade solidária da empresa junto a seus prepostos a respeito das irregularidades descritas, mas sim de apuração da responsabilidade do operador aéreo pela operação de suas aeronaves em desacordo com o estabelecido em suas especificações operativas.

88.43. Cita o art. 165 do CBA alegando que, no que tange à responsabilidade, o CBA prevê, de maneira genérica, que o piloto atua como seu preposto devendo por isso responder pelos seus atos no exercício de sua função. Cita, ainda, o disposto no art. 297 do CBA, alegando que a responsabilidade da empresa perante os seus prepostos é definida como sendo uma responsabilidade solidária, concluindo que a empresa pode responder pelo dano causado pelo seu preposto, mas proporcionalmente ao dano causado. No caso, afirma que a Administração possui meios hábeis para requerer o cumprimento da obrigação diretamente da Empresa, já que a ela também foi destinado Auto de Infração pelo mesmo fato. A este respeito, esclarece-se que deve ser considerado tudo o que já foi exposto no presente Parecer acerca da responsabilidade do operador aéreo quanto aos atos infracionais praticados, inclusive no que concerne à responsabilidade de empresa certificada segundo o RBHA/RBAC 135 pelo controle operacional. Além disso, no que tange à menção à responsabilidade solidária deve ser considerado que, de fato, a empresa poderá responder solidariamente com seus prepostos pelas infrações por eles cometidas no exercício de suas respectivas funções. No entanto, nos processos em análise, não está sendo apurada a responsabilidade de funcionários da empresa quanto aos atos infracionais praticados, situação na qual a mesma responderia solidariamente, mas sim a responsabilidade da própria empresa quanto aos atos infracionais por ela praticados, na medida em que as operações se deram em violação às Especificações Operativas emitidas em favor da empresa.

88.44. O interessado dispõe que a responsabilidade solidária, prevista no Código Brasileiro de Aeronáutica, se traduz na existência de uma única obrigação, onde vários podem ser responsabilizados. Repisa que há uma única obrigação e não obrigações distintas. Acrescenta que a manutenção de Autos de Infração distintos, originados pelo mesmo fato, quando só há um imputável pela infração, constitui em *bis in idem*, repudiado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Afirma que quando da existência de uma obrigação solidária, a legislação sinaliza que qualquer das partes pode satisfazer o crédito, afastando a aplicação de outra sanção após satisfeito o pagamento de uma das sanções. E que após a determinação de multa irrecorrível a Administração possui meios hábeis para a satisfação do seu crédito, não devendo instaurar processo de cobrança para ambos os autuados. No entanto, deve ser considerado que, ao longos de suas peças defensivas, a empresa busca demonstrar que os comandantes das aeronaves seriam os responsáveis pelas irregularidades em apuração, contudo, foi verificado que não se pode afastar a responsabilidade da empresa quanto aos atos infracionais praticados, ainda que a mesma possa ser considerada responsável solidária quanto a eventuais atos infracionais praticados por seus prepostos.

88.45. Verifica que no processo nº 630.605.115, analisado na Junta Recursal, é solicitado que o processo seja apensado a um outro, dando ênfase ao princípio da solidariedade, salientando que o crédito pode ser satisfeito tanto pela empresa quanto pelo piloto, não significando que a multa deverá ser aplicada aos dois. Dispõe que já que o crédito pode ser satisfeito por qualquer dos autuados, a sanção definitiva deve ser aplicada a apenas um dos solidários devendo se buscar o pagamento da outra parte somente se a primeira não é capaz de satisfazer o crédito. Entretanto, no presente caso, não se questiona que se possa, em casos distintos, ser aplicada a responsabilidade solidária. Todavia, o que está em apuração, no momento, é a responsabilidade da empresa por várias operações de sua aeronave em desacordo com o previsto em suas Especificações Operativas.

88.46. Aborda a continuidade delitiva informando que no caso em concreto, na oportunidade de um único ato fiscalizatório, registrado no Ofício nº 286/ATM/1593 do CINDACTA IV, o agente fiscalizador noticiou a existência de voos em ambiente RVSM, repisando ser em um único momento. Neste diapasão, caso a fiscalização fosse mais ostensiva, afirma que certamente não ocorreriam tais fatos.

88.47. Com relação à menção à continuidade delitiva, é importante informar que nos art. 37-A e 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 são estabelecidos critérios para aplicação da sanção para infração administrativa de natureza continuada.

88.48. Quanto à alegação de que se a fiscalização fosse mais ostensiva os fatos não ocorreriam, entende-se que a mesma deve ser afastada, em função de que a empresa não pode buscar se eximir de sua responsabilidade quanto aos atos infracionais praticados apresentando suposições acerca da fiscalização desta agência. Ademais, entende-se que os elementos constantes dos autos demonstram que a fiscalização é realizada de maneira a identificar eventuais operações de aeronaves em desacordo com o previsto na legislação.

88.49. Afirma que muito embora tratar-se de Ato Administrativo prolatado conforme preceitos e princípios basilares e norteadores do Processo Administrativo Sancionatório, a imputação objetiva pela Administração ao Autuado não poderá reunir interpretação diversa da autorizada pela legislação. No entanto, não se identifica no presente processo qualquer ato da administração que tenha ocorrido de maneira diversa ao que está autorizado pela legislação.

88.50. Acrescenta que no ato fiscalizatório em epígrafe deve incidir a chamada teoria da infração

continuada como medida de se impedir sanção demasiadamente gravosa à sociedade empresarial, em consonância com o posicionamento da própria Agência e da Jurisprudência pacificada nos tribunais. Informa que em decisão de primeira instância da SPO é reconhecida a existência do instituto da continuidade delitiva e sinalizada a existência e aplicação do instituto no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil- ANAC. E que nesta esteira encontra eco na leitura do voto do então Presidente da Junta Recursal da ANAC, no processo Administrativo 618.741/08-2. Alega que aquele Presidente da Junta Recursal da ANAC sob a ótica da analogia ao art. 71 do Código Penal, assim como em atenção à existência da Continuidade Delitiva em nosso ordenamento, conforme previsão estatuída no art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999, entende que, quando o agente, mediante mais de uma conduta de mesma espécie que, no caso em epígrafe é a mesma conduta, com os demais requisitos já supridos, tais referentes ao tempo e lugar, que deve ser aplicada somente 01 (uma) sanção, em plena homenagem aos Princípios da Legalidade e da Segurança Jurídica. Acrescenta, ainda, que com o entendimento de que ocorreu a lavratura de Autos de Infração de forma excessiva, ainda o Presidente da Junta Recursal, postou tese sobre esse tema, afirmando sua convicção "de que o princípio da 'conduta continuada' poderá, sim, ser aplicado em processo sancionador desta ANAC", pronunciando-se, desta forma em uma de suas célebres decisões. Afirma que devem ser acolhidas as teses recursais perpetradas pelo autuado, com a consequente consideração de uma única infração para fins de aplicação de sanção. E que tem-se que a própria Corte Superior de Justiça do país entende que casos como este materializado no presente processo devem ser tratados de forma única, diferentemente do que preconiza o art. 10 da Resolução nº 25 da ANAC, a qual alega que deve ser interpretado de forma justa e ponderada, à luz do que preconiza o art. 2º, Parágrafo Único, VI e XIII da Lei nº 9.784/99, no sentido de não só dar interpretação à norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, bem como adequar meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, quando for o caso.

88.51. Com relação às alegações acima, reitera-se que atualmente consta previsto nos art. 37-A e 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 os critérios para a aplicação de sanção em caso de infração administrativa de natureza continuada. No entanto, tais critérios serão abordados no item referente à Dosimetria da Sanção deste Parecer.

88.52. Importante, ainda, destacar que não podem ser acatadas as alegações do interessado que buscam demonstrar que os fatos em apuração constituem uma única infração, posto que pela própria definição contida no art. 37-A da Resolução ANAC nº 472/2018 é previsto que "*Poderá ser caracterizada infração administrativa de natureza continuada a prática, pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória.*". Assim, o fato das irregularidades, eventualmente, serem avaliadas como passíveis de serem classificadas como infração administrativa de natureza continuada não significa que as mesmas constituem uma única infração, mas sim que as mesmas poderão ter a multa aplicada segundo os critérios apresentados no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018, que serão apresentados em ponto específico deste Parecer, destinado à análise do cálculo do valor da sanção a ser aplicada.

88.53. Aduz a auto-limitação administrativa abordando a vedação ao comportamento contraditório, citando que os elementos que fundamentam a vedação ao comportamento contraditório estão expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, traduzindo-se como desdobramento dos princípios da solidariedade social, segurança jurídica, boa-fé objetiva, tutela da confiança, todos decorrentes da dignidade humana. Argumenta que, no caso em epígrafe, merece atenção a incidência da infração continuada, visto que considera que preenche os requisitos para o seu reconhecimento conforme entendimento exposto em peça da própria Agência e afirma que em casos como esses, aplica-se a teoria das auto-limitações administrativas, proibindo que o Poder Público, ante os mesmos elementos, adote entendimentos contraditórios ou em desacordo com os precedentes anteriormente firmados em sede administrativa.

88.54. Quanto a estas alegações, no que tange à infração continuada, já restou esclarecido que quando da análise da dosimetria da sanção será avaliada a possibilidade de aplicação dos critérios previstos nos art. 37-A e art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018. Ademais, cumpre ressaltar que, no presente caso, não se vislumbra a ocorrência de qualquer comportamento contraditório por parte da administração, cabendo esclarecer que os art. 37-A e art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 foram incluídos na referida Resolução por força do que constou na Resolução ANAC nº 566/2020.

88.55. Salienta o dever de coerência da Administração Pública, como decorrência do princípio da Igualdade, consagrado no artigo 3º, IV e artigo 5º, caput, da CRFB/88, que impõe o dever de igualdade de tratamento quando diante de uma mesma situação jurídica. Dispõe que efetiva-se a impessoalidade administrativa prevista no artigo 37, caput, CRFB/88, como corolário da isonomia, evitando tratamento que favoreça alguns em detrimento de outros, enaltecendo ainda o dever de eficiência do gestor público. Quanto a este ponto pode-se concordar com o exposto pelo interessado. Desta forma, entende-se que antes da publicação da Resolução ANAC nº 566/2020 não era possível a aplicação da sanção de acordo com critérios aplicáveis à infração de natureza administrativa continuada, em função da necessidade de cumprimento do princípio da legalidade, já que sem o comando legal estabelecido não seria possível aplicar a sanção ao interessado segundo critérios específicos para infração de natureza continuada.

88.56. Requer: o arquivamento do Auto de Infração, tendo em vista a incompetência da ANAC para apurar infrações de tráfego aéreo, sendo esta competência exclusiva do departamento de Controle Aéreo- DECEA, por meio da Junta de Julgamento da Aeronáutica; a incidência do princípio da solidariedade, aplicando-se a sanção ao aeronauta que cometeu a infração, sendo a empresa responsável solidária nas infrações cometidas por seus prepostos, conforme artigo 297 do CBA; a incidência da continuidade delitiva, aplicando-se uma multa para cada lapso temporal de 30 dias, em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, conforme próprio posicionamento desta Agência, corrigindo o comportamento contraditório.

88.57. Quanto aos requerimentos do interessado, os mesmos não podem ser atendidos, em função de que: não se demonstrou a incompetência da ANAC para apuração das infrações relatadas pela fiscalização; não se aplica, no contexto dos processos citados na Tabela 1 deste Parecer, a solidariedade da empresa em relação aos seus prepostos, já que está sendo apurada a responsabilidade da própria empresa quanto aos atos infracionais praticados; os critérios referentes à infração administrativa de natureza continuada devem ser aplicados segundo o previsto nos art. 37-A e art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018, não sendo previsto em tal normativo o lapso temporal de 30 dias aventado pelo interessado.

88.58. Na manifestação apresentada pelo interessado após a convalidação do Auto de Infração e a notificação sobre a possibilidade de agravamento da sanção determinada pelo setor de segunda instância, o interessado informa que a Lei nº 11.182/2005 que regulamenta a criação da ANAC, em seu artigo 26 prevê que "O processo decisório da ANAC obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa". Alega que nos processos administrativos sancionatórios é necessário observar os princípios do direito penal, no qual

se destaca o princípio da *non reformatio in pejus*. Por meio da aplicação do referido princípio, não poderá esta Agência, agravar a sanção inicialmente imposta. No entanto, em relação a tais alegações do interessado deve ser observado o estabelecido no art. 64 da Lei nº 9.784/1999, apresentado a seguir.

Lei nº 9.784/1999

Art. 64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

88.59. Verifica-se do estabelecido no *caput* do art. 64 da Lei nº 9.784/1999 que o órgão competente para decidir o recurso poderá modificar a decisão recorrida. Assim, não há qualquer irregularidade no fato do interessado ter sido notificado acerca da possibilidade de agravamento da sanção.

88.60. Ademais, cabe esclarecer que no parágrafo único do mesmo art. 64 da Lei nº 9.784/1999 é prevista, inclusive, a possibilidade de decorrer gravame à situação do interessado quando da decisão do recurso, sendo estabelecido em tal dispositivo da lei a necessidade do interessado ser cientificado para que formule suas alegações.

88.61. Salienta que o fato gerador da infração ocorreu no ano de 2011 e que a nova Resolução, emitida 7 anos após a ocorrência da conduta, não tem o condão de agravar as penalidades já aplicadas. Ressalta o previsto no art. 30 da Lei nº 13.655/2018 que expõe o seguinte: As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Entretanto, cabe esclarecer que na ocasião em que foi determinado pelo setor de segunda instância a necessidade de notificação do interessado acerca da possibilidade de agravamento das sanções foi citado o previsto na Resolução ANAC nº 472/2018 apenas por ser esta a norma processual em vigor na ocasião para estabelecer as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC. Além disso, no âmbito do presente processo a Resolução ANAC nº 472/2018 não trouxe ao interessado qualquer situação que gerasse agravamento para o mesmo, apenas a notificação do mesmo se deu de acordo com o previsto §3º do art. 44 da Resolução ANAC nº 472/2018, bem como do parágrafo único do art. 64 da Lei nº 9.784/99, de forma a preservar os direitos do interessado.

88.62. Afirma que, em relação à multa aplicada, é certo que a autoridade administrativa goza de relativa discricionariedade para aplicar as penalidades, porém, não menos certo, é o seu dever de obedecer aos princípios da legalidade e segurança jurídica, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, aplicáveis aos atos administrativos em geral. Acrescenta que estes princípios são regidos pela legislação e aceitos pela doutrina e jurisprudência pátrias, além de constituírem vetor do processo administrativo federal, conforme artigo 2º da Lei nº 9.784/99 e artigo 10 da Resolução nº 472/2018 da Agência Nacional de Aviação Civil. No entanto, conforme já demonstrado, não se vislumbra qualquer afronta aos princípios mencionados pelo interessado. A notificação ante a possibilidade de agravamento da sanção se deu conforme os normativos previstos.

88.63. Salienta que a Requerente, ao longo dos anos, vem estabelecendo melhorias nas suas operações, vez que cumpre com rigor as regras da aviação brasileira, e prioriza pela segurança e qualidade dos seus serviços. No entanto, deve ser esclarecido que o cumprimento da legislação é uma obrigação do operador aéreo, não sendo suficiente tal alegação para que possa ser afastada a sanção imposta.

88.64. Requer o recebimento e processamento da Manifestação para que seja determinada a revogação da decisão monocrática nº 439/2020, que decidiu pela convalidação dos Autos de Infração, bem como a possibilidade de agravamento das multas sancionatórias. Ou, alternativamente, que seja reformada a decisão monocrática, não sendo acolhido a possibilidade de agravamento das multas.

88.65. Não é possível atender o requerimento para que seja determinado a revogação da decisão de segunda instância que determinou a convalidação dos Autos de Infração e notificação sobre a possibilidade de agravamento das multas. No entanto, é relevante destacar que quando proferida a referida decisão de segunda instância ainda não havia sido publicada a Resolução ANAC nº 566/2020, que incluiu os artigos 37-A e 37-B na Resolução ANAC nº 472/2018, estabelecendo critérios para aplicação de sanção para infração administrativa de natureza continuada. Assim, a referida decisão de segunda instância não pôde levar em conta tais critérios. No entanto, no item a seguir deste Parecer, relativo à análise da dosimetria da sanção, quando da exposição da análise referente à sanção a ser aplicada em definitivo, isto se dará à luz do previsto nos artigos 37-A e 37-B na Resolução ANAC nº 472/2018.

88.66. As manifestações do interessado não foram suficientes para afastar a aplicação da sanção administrativa quanto aos atos infracionais praticados.

DO ENQUADRAMENTO E DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

89. Pelo exposto, houve, de fato, violação à legislação, com a prática de infração cuja autuação está fundamentada, após convalidação, na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119, restando analisar a adequação do valor da multa aplicada, que, segundo o que dispõe o CBA, deve refletir a gravidade da infração (Lei nº 7.565/86, art. 295).

90. Nesse contexto, é válido observar que o valor da multa imposta pela autoridade competente – R\$ 4.000,00 (quatro mil) para cada um dos 36 processos em análise, foi fixado dentro dos limites previstos na Resolução nº 25/2008, em vigor à época, para a capitulação da infração na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA, Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

91. Observa-se que o art. 22 da Resolução ANAC nº 25 e o art. 58 da Instrução Normativa (IN) ANAC nº 08 definiam que, para efeito de aplicação de penalidades, seriam consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes, sendo estas situações dispostas nos §1º e §2º destes mesmos artigos.

92. Destaca-se que, com base na tabela de infrações da Resolução ANAC nº 25/2008, Anexo II, Tabela III - INFRAÇÕES IMPUTÁVEIS À CONCESSIONÁRIA OU PERMISSONÁRIA DE SERVIÇOS AÉREOS, COD "NON", em vigor à época, o valor da multa poderia ser imputado em R\$ 4.000,00 (grau mínimo), R\$ 7.000,00 (grau médio) ou R\$ 10.000,00 (grau máximo).

93. Circunstâncias Atenuantes

93.1. Não considero aplicável para o caso em tela as circunstâncias atenuantes previstas nos incisos I e II do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

93.2. Com relação à circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018, entende-se não ser cabível a aplicação da mesma em 34 dos 36 processos em análise, conforme exposto na tabela a seguir, e conforme pode ser verificado no extrato do SIGEC constante do documento SEI nº 4401075.

Contagem dos processos	Processo	Auto de Infração	Crédito de multa	Data da Infração	Análise da aplicabilidade da circunstância atenuante do inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018
1	00065.075425/2013-41	04128/2013	655189160	15/07/2010	Aplicável a circunstância atenuante
2	00065.075548/2013-81	04134/2013	655191162	17/07/2010	Aplicável a circunstância atenuante
3	00065.069225/2013-59	04212/2013	655193169	18/02/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
4	00065.069207/2013-77	04215/2013	655195165	23/01/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
5	00065.069296/2013-51	04218/2013	655196163	23/01/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
6	00065.069286/2013-16	04221/2013	655197161	22/01/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
7	00065.071523/2013-17	04224/2013	655198160	21/01/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
8	00065.071516/2013-15	04227/2013	655199168	21/01/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
9	00065.071547/2013-68	04236/2013	655200165	08/11/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
10	00065.071539/2013-11	04239/2013	655201163	08/11/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
11	00065.071530/2013-19	04242/2013	655202161	07/11/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
12	00065.071507/2013-16	04251/2013	655204168	09/04/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 641629142
13	00065.071506/2013-71	04254/2013	655205166	09/04/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 641629142
14	00065.068171/2013-12	04260/2013	655206164	10/04/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 641629142
15	00065.071701/2013-00	04266/2013	655207162	13/04/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 641629142
16	00065.071680/2013-14	04269/2013	655208160	08/12/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
17	00065.071580/2013-98	04272/2013	655209169	07/12/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
18	00065.071725/2013-51	04275/2013	655210162	18/10/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
19	00065.071710/2013-92	04278/2013	655211160	18/10/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
20	00065.068740/2013-11	04281/2013	655212169	16/10/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
21	00065.071627/2013-13	04287/2013	655213167	12/10/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
22	00065.068802/2013-95	04290/2013	655214165	10/10/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
23	00065.068771/2013-72	04296/2013	655220160	06/10/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
24	00065.069226/2013-01	04299/2013	655221168	01/03/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
25	00065.068816/2013-17	04323/2013	655222166	11/03/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
26	00065.068807/2013-18	04326/2013	655224162	13/03/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
27	00065.068804/2013-84	04329/2013	655225160	13/03/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função do crédito de multa 652957167
28	00065.075141/2013-54	04383/2013	655226169	21/09/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
29	00065.075147/2013-21	04386/2013	655227167	27/09/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148 e 641629142
30	00065.075152/2013-34	04395/2013	655228165	01/06/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148, 641629142 e 652957167
31	00065.074635/2013-11	04398/2013	655229163	08/06/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148, 641629142 e 652957167
32	00065.075003/2013-75	04404/2013	655230167	14/06/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148, 641629142 e 652957167
33	00065.075034/2013-26	04416/2013	655231165	22/06/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148, 641629142 e 652957167
34	00065.075040/2013-83	04419/2013	655232163	23/06/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148, 641629142 e 652957167
35	00065.074458/2013-73	04446/2013	655234160	24/06/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148, 641629142 e 652957167
36	00065.075157/2013-67	043892/2013	655235168	01/06/2011	Não aplicável a circunstância atenuante em função dos créditos de multa 641223148, 641629142 e 652957167

Tabela 02 - Análise de aplicação de circunstância atenuante

94. Circunstâncias Agravantes

94.1. No caso em tela, não considero possível aplicar quaisquer das circunstâncias agravantes dispostas nos incisos do §2º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018.

95. Sanção a Ser Aplicada em Definitivo

95.1. Conforme já abordado neste Parecer, a Resolução ANAC nº 566/2020 alterou a Resolução ANAC nº 472/2018, de maneira que esta última passou a vigorar com a seguinte redação:

Resolução ANAC nº 472/2018

Da Infração Administrativa de Natureza Continuada

Art. 37-A. Poderá ser caracterizada infração administrativa de natureza continuada a prática, pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória.

Parágrafo único. Será afastada a caracterização da infração continuada quando constatada a existência de prática ou circunstância que evidencie violação, pelo agente infrator, ao dever de lealdade e boa-fé que rege as relações entre administrado e Administração.

Art. 37-B. Caracterizada a natureza continuada das condutas infracionais, nos termos do art. 37-A desta Resolução, será aplicada multa, considerando-se o patamar médio da tabela constante na Resolução específica vigente à época da infração, calculada de acordo com a seguinte fórmula:

Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/f}

Em que a variável "f" assume um dos seguintes valores:

f1 = 1,85 quando não verificada qualquer circunstância descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução.

f2 = 1,5 quando verificada ao menos uma das circunstâncias descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução.

f3 = 1,15 quando verificadas, cumulativamente, as circunstâncias descritas no inciso III e no inciso IV do § 2º do art. 36 desta Resolução.

§ 1º A verificação de cada circunstância descrita nos incisos I a III do § 1º do art. 36 desta Resolução ensejará o acréscimo de 0,15 ao valor da variável "f" a ser aplicada.

§ 2º Valores diferentes de f1, f2 e f3 poderão ser definidos em Resolução específica que disciplina a matéria objeto da atuação." (NR)

95.2. No presente caso, consideram-se configuradas as condições necessárias para a caracterização da infração administrativa de natureza continuada, cabendo a aplicação dos parâmetros estabelecidos no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 para a aplicação do valor da multa. Cumpre reiterar que quando foi proferida a decisão de segunda instância administrativa (SEI nº 4379935 e SEI nº 4402245), que notificou o interessado acerca da possibilidade de agravamento da sanção, a Resolução ANAC nº 566/2020 ainda não havia sido publicada. Desta forma, aquela decisão de segunda instância não considerou os parâmetros estabelecidos nos artigos 37-A e 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 para informar os valores de sanção que poderiam ser aplicados. No entanto, no presente Parecer a análise do cálculo do valor da sanção a ser aplicada para os 36 processos em análise se dará à luz do previsto nos artigos 37-A e 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018.

95.3. Analisando o disposto no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018, verifica-se que para o cálculo do valor da sanção é necessário definir o valor que o fator "f" irá assumir. Além disso, vê-se que a definição do valor do fator "f" depende da aplicação das circunstâncias atenuantes e agravantes. No presente caso, foi identificada a presença da circunstância atenuante atualmente prevista no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 em apenas 2 dos 36 processos em análise, enquanto que nos outros 34 processos tal circunstância atenuante não pode ser aplicada, conforme demonstrado na Tabela 02 deste Parecer.

95.4. No entanto, analisando os parâmetros estabelecidos no art.37-B da Resolução ANAC nº 472/2018, constata-se que o mesmo não apresenta parâmetros para o cálculo do valor total da multa em situação em que a aplicação das circunstâncias atenuantes ou agravantes seja diferente para cada uma das ocorrências. Desta forma, entende-se que a solução mais adequada ao caso deve ser aquela que se mostre mais aderente à aplicação das circunstâncias atenuantes/agravantes no caso concreto e que não cause prejuízos ao interessado.

95.5. Desta forma, identifica-se a possibilidade de aplicação da sanção de acordo com 3 cenários possíveis, conforme detalhado a seguir:

- **1º cenário** - valor da multa calculado pela fórmula prevista no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 sem aplicação de circunstância atenuante para todas as 36 ocorrências;
- **2º cenário** - (valor da multa calculado pela fórmula prevista no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 sem aplicação de circunstância atenuante para 34 ocorrências) somado ao (valor calculado pela mesma fórmula aplicando a circunstância atenuante para 2 ocorrências);
- **3º cenário** - (valor da multa calculado pela fórmula prevista no art. 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 sem aplicação de circunstância atenuante para 34 ocorrências) somado ao (valor da multa no patamar mínimo para 2 ocorrências distintas).

95.6. Cálculo do valor da multa pelo 1º cenário

95.6.1. No primeiro cenário, para o cálculo do valor da multa deve ser atribuído o valor "1,85" ao fator "f". O patamar médio da infração em análise corresponde ao valor de R\$ 7.000,00 e a quantidade de ocorrências é igual a 36. Assim, a multa seria aplicada segundo a seguinte fórmula:

$$\text{Valor total da multa} = \text{valor da multa unitária} * \text{quantidade de ocorrências}^{1/f}$$

$$\text{Valor total da multa} = \text{R\$ } 7.000,00 * 36^{1/1,85}$$

Valor total da multa = R\$ 48.567,15 (quarenta e oito mil e quinhentos e sessenta e sete reais e quinze centavos)

95.7. Cálculo do valor da multa pelo 2º cenário

95.7.1. No segundo cenário, para o cálculo do valor da multa deve ser atribuído o valor "1,85" ao fator "f" para 34 das 36 ocorrências e o valor "2" ao fator "f" para 2 das 36 ocorrências. Assim, a multa seria aplicada segundo a seguinte fórmula:

$$\text{Valor da multa para 34 ocorrências} = \text{valor da multa unitária} * \text{quantidade de ocorrências}^{1/f}$$

$$\text{Valor da multa para 34 ocorrências} = \text{R\$ } 7.000,00 * 34^{1/1,85}$$

Valor da multa para 34 ocorrências = R\$ 47.089,54 (quarenta e sete mil e oitenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos)

$$\text{Valor da multa para 2 ocorrências} = \text{valor da multa unitária} * \text{quantidade de ocorrências}^{1/f}$$

$$\text{Valor da multa para 2 ocorrências} = \text{R\$ } 7.000,00 * 2^{1/2}$$

Valor da multa para 2 ocorrências = R\$ 9.899,49 (nove mil e oitocentos e noventa e nove reais e quarenta e nove centavos)

Valor total da multa = Valor da multa para 34 ocorrências + Valor da multa para 2 ocorrências

$$\text{Valor total da multa} = \text{R\$ } 47.089,54 + \text{R\$ } 9.899,49$$

Valor total da multa = 56.989,03 (cinquenta e seis mil e novecentos e oitenta e nove reais e três centavos)

95.8. **Cálculo do valor da multa pelo 3º cenário**

95.8.1. No terceiro cenário, para o cálculo do valor da multa deve ser atribuído o valor "1,85" ao fator "f" para 34 das 36 ocorrências e a multa no patamar mínimo de R\$ 4.000,00 para 2 das 36 ocorrências. Assim, a multa seria aplicada segundo a seguinte fórmula:

Valor da multa para 34 ocorrências = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/f}

Valor da multa para 34 ocorrências = R\$ 7.000,00 * 34^{1/1,85}

Valor da multa para 34 ocorrências = R\$ 47.089,54 (quarenta e sete mil e oitenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos)

Valor da multa para 2 ocorrências = R\$ 4.000,00 + R\$ 4.000,00

Valor da multa para 2 ocorrências = R\$ 8.000,00 (oito mil reais)

Valor total da multa = Valor da multa para 34 ocorrências + Valor da multa para 2 ocorrências

Valor total da multa = R\$ 47.089,54 + R\$ 8.000,00

Valor total da multa = R\$ 55.089,54 (cinquenta e cinco mil e oitenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos)

95.9. Diante do exposto, observa-se que o cenário que resulta em um valor de multa de menor gravosidade ao interessado é o cenário de nº 1, que tem como resultado o valor de R\$ 48.567,15 (quarenta e oito mil e quinhentos e sessenta e sete reais e quinze centavos). Diante do exposto, entende-se ser este o valor mais adequado para a definição da sanção a ser aplicada, pois ainda que não seja aplicada a circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 para 2 das ocorrências aos quais o interessado faria jus, ainda assim, encontra-se um valor de multa menor do que aqueles encontrados quando são segregadas duas das ocorrências para que possa ser aplicada a circunstância atenuante, conforme demonstrado nos cenários 2 e 3. Em contrapartida, é importante esclarecer que não seria correto aplicar ao interessado o valor de multa com o cálculo considerando o fator "f" igual a "2" para a totalidade das 36 ocorrências, posto que o interessado só faz jus a circunstância atenuante em 2 delas.

95.10. Dentre as medidas aptas à obtenção do interesse público, esse o principal objetivo a ser alcançado, indispensável adotar-se aquela capaz de produzir menor dano ao tutelado e/ou a sociedade como um todo, privilegiando-se sempre a medida menos gravosa dentre aquelas amparadas pela legalidade. Portanto, entende-se que o valor mais adequado da sanção para ser aplicado no presente caso é aquele exposto no cenário 1, por ser aquele em que os parâmetros previstos nos artigos 37-A e 37-B da Resolução ANAC nº 472/2018 foram seguidos e que resultou em um valor menor de sanção.

95.11. Portanto, o valor final da sanção a ser aplicado para a totalidade dos 36 processos em análise é de R\$ 48.567,15 (quarenta e oito mil e quinhentos e sessenta e sete reais e quinze centavos).

CONCLUSÃO

96. Pelo exposto, sugiro por conceder PROVIMENTO PARCIAL ao recurso, REDUZINDO-SE a multa aplicada em primeira instância administrativa para o conjunto dos 36 processos listados na Tabela 01 deste Parecer para o valor de R\$ 48.567,15 (quarenta e oito mil e quinhentos e sessenta e sete reais e quinze centavos).

É a proposta de Decisão. Submete-se ao crivo do decisor.

DANIELLA DA SILVA MACEDO GUERREIRO
ESPECIALISTA EM REGULAÇÃO DE AVIAÇÃO CIVIL
SIAPE 1650801



Documento assinado eletronicamente por **Daniella da Silva Macedo Guerreiro, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 24/08/2020, às 14:55, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4670538** e o código CRC **7F8EA025**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 625/2020

PROCESSO Nº 00065.075425/2013-41

INTERESSADO: Manaus Aerotáxi Ltda

Brasília, 27 de agosto de 2020.

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto por MANAUS AEROTÁXI LTDA, CNPJ 02324940000161, contra decisão de 1ª Instância da Superintendência de Padrões Operacionais - SPO, proferida dia 03/06/2016, que aplicou multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada um dos Autos de Infração julgados, pela prática de a empresa, em sua função de operador aéreo responsável pela condução e acompanhamento de seus voos, permitir operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação em suas Especificações Operativas. As infrações ficaram capituladas, após convalidação, na alínea "e" do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA) c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119.

2. Com fundamento no artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784/1999, ratifico os argumentos trazidos na proposta de decisão [Parecer 648/2020/JULG ASJIN/ASJIN – SEI nº 4670538], ressaltando que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN ANAC nº 8, de 2008, também estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

3. Desta forma, importa esclarecer que as alterações normativas acima citadas não influenciaram o teor da presente Decisão que apenas passa a ter fundamento em novo normativo no que tange às questões procedimentais.

4. Importante ressalva se deve fazer aqui acerca da inovação trazida pelo art. 37-A da Resolução ANAC 472/2018, incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020, prevendo a hipótese de ocorrência de infração continuada. Assim, conforme disposto no citado normativo, *“poderá ser caracterizada infração administrativa de natureza continuada a prática, pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória ”*.

5. Acerca de tal inovação, necessário ressaltar que corroboro com a tese apresentada pela relatora quanto ao critério de dosimetria aplicado, principalmente no que concerne a privilegiar o princípio da menor onerosidade ao regulado ante os cenários propostos em seu parecer. Entretanto, considero inaplicáveis as somas propostas nos cenários 2 e 3, nos quais as parcelas representariam as condutas para as quais seriam aplicáveis circunstâncias atenuantes e as condutas em que não seriam aplicáveis. Não se limita tal discordância a critérios matemáticos pura e simplesmente. Explico.

6. Diferentemente do que ocorre no Direito Penal, em que a Lei (Código Penal, art. 71), expressamente, prevê marcos para a aplicação do fator de redução na hipótese de crime continuado (dois ou mais crimes, conforme disposto em Lei) pelo qual devem *os subsequentes ser havidos como continuação do primeiro*, com a aplicação da pena de um só dos crimes, se idênticas, ou a mais grave, se diversas, (aumentada, em qualquer caso, de um sexto a dois terços) o regramento normativo aplicável à Aviação Civil trouxe questões de ordem processual e a preocupação com a gradação das sanções aplicadas, no sentido de impor a cessação da conduta infracional em confluência com o princípio da proporcionalidade, porém sem estabelecer regras acerca da temporalidade dos fatos para aplicação dos critérios de dosimetria. Não há outra regra para a conexão temporal entre as infrações além daquela relacionada à apuração em uma mesma oportunidade fiscalizatória.

7. Percebe-se que o conceito de infração continuada adotado na Resolução ANAC 472/2018 impõe como pressupostos, apenas, a prática, pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica e que tais infrações tenham sido apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória nos termos do art. 37-A, conforme pode-se observar dos excertos a seguir:

Art. 32. A decisão de primeira instância conterá motivação explícita, clara e congruente, abordando as alegações do autuado, indicando os fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 1º Na hipótese de prática de 2 (duas) ou mais infrações relacionadas, prevista no art. 17 desta Resolução, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido na Seção IX do Capítulo II do Título III desta Resolução para a imposição de sanções.

§ 2º As decisões que cominarem sanções deverão discriminar a prática de cada uma das infrações cometidas, observado o art. 37-A desta Resolução. (Redação dada pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

§ 3º Na hipótese de decisão de sanção de multa pela autoridade julgadora, será lançado um único crédito em montante correspondente ao somatório das multas previstas para cada uma das infrações cometidas.

[...]

Seção IX-A

Da Infração Administrativa de Natureza Continuada (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Art. 37-A. Poderá ser caracterizada infração administrativa de natureza continuada a prática, pelo mesmo regulado, de mais de uma ação ou omissão que configurem infração administrativa de natureza idêntica, apuradas em uma mesma oportunidade fiscalizatória. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Parágrafo único. Será afastada a caracterização da infração continuada quando constatada a existência de prática ou circunstância que evidencie violação, pelo agente infrator, ao dever de lealdade e boa-fé que rege as relações entre administrado e Administração. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Art. 37-B. Caracterizada a natureza continuada das condutas infracionais, nos termos do art. 37-A desta Resolução, será aplicada multa, considerando-se o patamar médio da tabela constante na Resolução específica vigente à época da infração, calculada de acordo com a seguinte fórmula: (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Valor total da multa = valor da multa unitária * **quantidade de ocorrências**^{1/f}

Em que a variável "f" assume um dos seguintes valores: f1 = 1,85 quando não verificada qualquer circunstância descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução. f2 = 1,5 quando verificada ao menos uma das circunstâncias descrita nos incisos I a V do § 2º do art. 36 desta Resolução. f3 = 1,15 quando verificadas, cumulativamente, as circunstâncias descritas no inciso III e no inciso IV do § 2º do art. 36 desta Resolução.

§ 1º A verificação de cada circunstância descrita nos incisos I a III do § 1º do art. 36 desta Resolução ensejará o acréscimo de 0,15 ao valor da variável "f" a ser aplicada.

§ 2º Valores diferentes de f1, f2 e f3 poderão ser definidos em Resolução específica que disciplina a matéria objeto da autuação. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

8. Depreende-se, da leitura dos trechos do normativo que todas as infrações deverão ser apuradas no mesmo procedimento administrativo e que os autos deverão incluir todas as ocorrências infracionais verificadas (não se abdicou do princípio da individualização), mormente considerando a importância do número de ocorrências para o cálculo do valor da multa a ser aplicada como sanção.

9. Descreve ainda o normativo a fórmula de cálculo da variável "f" consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes previstas no Art. 36. Entretanto, é nesse exato ponto que surge relevante dúvida, já que a circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do artigo 36 da Resolução ANAC nº 472/2018 dispõe sobre a *inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento*. Em se tratando de diversas condutas, qual seria, no caso, o marco para a contagem dos 12 meses? Devem ser avaliadas as condutas individualmente para a avaliação quanto a aplicação da atenuante em questão? Vejamos.

10. Conforme dito antes, a configuração da infração continuada pressupõe mais de um comportamento reprovável que atingem conjuntamente um mesmo bem tutelado e têm idêntico fundamento fático. Importa refletir também sobre o fato de que a infração continuada pode ser considerada ficção normativa inspirada no instituto do "crime continuado" com o intuito de se evitar sanções administrativas extremamente elevadas e desproporcionais a ponto de contrariar sua própria finalidade de conformar o comportamento do ente regulado.

11. Assim, vislumbrando-se que a figura da infração continuada tem por escopo mitigar os males de uma pena exacerbada, entendo que, a despeito da pluralidade de fatos efetivamente acontecidos, a norma aponta para que, *na aplicação da sanção*, estes sejam regulados e considerados como uma mesma ação. Ou seja, não se discute a pluralidade de fatos, entretanto, ao se tratar da ação punitiva, aponta-se para a singularidade.

12. Sendo assim, com foco na aplicação da sanção em si e no seu caráter singular, cabe atentar para os prazos e marcos temporais que regulam a ação punitiva da administração pública. Isso nos leva ao exame da Lei 9.873/99 que, no seu art. 1º, estabeleceu prazo de cinco anos para que a Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do Poder de Polícia, apure o cometimento de infração à legislação em vigor, prazo que deve ser contado da data da prática do ato ou, **no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado a infração.**

13. Entendo que, se a ficção jurídica (infração continuada) existe para caracterizar vários comportamentos como um só, somente faz sentido enxergar reprovabilidade de reiteração ou primariedade quando a conduta apurada cessou.

14. Portanto, considerando o fato de as infrações apontadas no presente processo caracterizarem a ocorrência de infração continuada e não sendo possível, por isso, isoladamente puni-las, entendo que tanto para a contagem do prazo prescricional da ação punitiva quanto para a verificação de aplicabilidade dos critérios de dosimetria, deverá ser adotada como marco temporal a data de **08/12/2011** que corresponde ao último ato infracional constatado durante a ação fiscalizatória que originou o presente processo administrativo sancionador, de forma que esta deverá ser considerada a "data da ocorrência" do ato infracional imputado.

15. Dito isto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, e com fundamento no art. 42 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, **DECIDO:**

- por conceder **PROVIMENTO PARCIAL** ao recurso interposto por MANAUS AEROTÁXI LTDA, CNPJ 02324940000161, ao entendimento de que restou configurada a prática das infrações descritas nos Autos de Infração listados na tabela abaixo, capituladas, após ato de convalidação, na alínea "e" do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565/1986 (CBA) c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119, **REDUZINDO-SE** a multa aplicada em primeira instância administrativa para o conjunto dos 36 processos listados para o valor de **R\$ 48.567,15 (quarenta e oito mil e quinhentos e sessenta e sete reais e quinze centavos);**
- que, em consonância com o disposto no §3º do art. 32 da Resolução 472/2018 e considerando a infração continuada configurar-se em apenas um fato imponível que se protraí no tempo, sejam **CANCELADOS** todos os créditos de multa dispostos na tabela a seguir e que seja lançado um novo crédito, único, no valor estabelecido acima, referente ao processo 00065.075425/2013-41, dito principal, ficando os demais processos anexados a este.

Contagem dos processos	Processo	Auto de Infração	Crédito de multa	Data da Infração	Valor da multa aplicada pelo setor de primeira instância	Valor da multa a ser aplicada
1	00065.075425/2013-41	04128/2013	655189160		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
2	00065.075548/2013-81	04134/2013	655191162		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
3	00065.069225/2013-59	04212/2013	655193169		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
4	00065.069207/2013-77	04215/2013	655195165		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
5	00065.069296/2013-51	04218/2013	655196163		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
6	00065.069286/2013-16	04221/2013	655197161		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
7	00065.071523/2013-17	04224/2013	655198160		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
8	00065.071516/2013-15	04227/2013	655199168		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
9	00065.071547/2013-68	04236/2013	655200165		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
10	00065.071539/2013-11	04239/2013	655201163		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
12	00065.071507/2013-16	04251/2013	655204168		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
13	00065.071506/2013-71	04254/2013	655205166		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
14	00065.068171/2013-12	04260/2013	655206164		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
15	00065.071701/2013-00	04266/2013	655207162		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	

16	00065.071680/2013-14	04269/2013	655208160	08/12/2011	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	R\$ 48.567,15 (quarenta e oito mil e quinhentos e sessenta e sete reais e quinze centavos)
17	00065.071580/2013-98	04272/2013	655209169		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
18	00065.071725/2013-51	04275/2013	655210162		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
19	00065.071710/2013-92	04278/2013	655211160		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
20	00065.068740/2013-11	04281/2013	655212169		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
21	00065.071627/2013-13	04287/2013	655213167		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
22	00065.068802/2013-95	04290/2013	655214165		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
23	00065.068771/2013-72	04296/2013	655220160		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
24	00065.069226/2013-01	04299/2013	655221168		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
25	00065.068816/2013-17	04323/2013	655222166		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
26	00065.068807/2013-18	04326/2013	655224162		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
27	00065.068804/2013-84	04329/2013	655225160		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
28	00065.075141/2013-54	04383/2013	655226169		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
29	00065.075147/2013-21	04386/2013	655227167		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
30	00065.075152/2013-34	04395/2013	655228165		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
31	00065.074635/2013-11	04398/2013	655229163		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
32	00065.075003/2013-75	04404/2013	655230167		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
33	00065.075034/2013-26	04416/2013	655231165		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
34	00065.075040/2013-83	04419/2013	655232163		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
35	00065.074458/2013-73	04446/2013	655234160		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	
36	00065.075157/2013-67	043892/2013	655235168		R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	

À Secretaria.

Notifique-se.

Publique-se

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 31/08/2020, às 09:21, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4687637** e o código CRC **B6AAD1DB**.

Referência: Processo nº 00065.075425/2013-41

SEI nº 4687637