

PARECER N° 1144/2019/JULG ASJIN/ASJIN
 PROCESSO N° 00058.087977/2015-52
 INTERESSADO: HELISTAR MANUTENÇÃO DE AERONAVES LTDA

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc.	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00058.087977/2015-52	664829180	00504/2015	Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda.	17/08/2015	16/09/2015	06/10/2015	27/07/2018	31/10/2018	R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais)	09/11/2018
00058.087977/2015-52	664829180	00504/2015	Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda.	17/08/2015	16/09/2015	06/10/2015	27/07/2018	31/10/2018	R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais)	09/11/2018

Enquadramento: alínea "b" do inciso IV do artigo 302 do(a) Lei 7.565 de 19/12/1986.

Infração: Executar serviço para o qual a empresa não está certificada

Proponente: Hildenise Reinert - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação n° 2218, de 17 de setembro de 2014.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto pela empresa Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda, em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O AI (1828111 - fl. 01) descreve que:

Durante Auditoria Anual de Acompanhamento 2015 realizada na empresa Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda em 27/07/2015, certificada pela ANAC segundo o RBAC 145 (com N° 1202-61/ANAC), inspeção Giaso 19.594/2015, Processo de Auditoria n° 00058.071552/2015-21, foi identificado pela equipe de auditores que a empresa executou serviços de pintura nos helicópteros de marcas PP - FAZ e PR - MJZ, serviço em que a empresa não estava certificada.

As ordens de serviço n° 180A/PR-MJZ/2013, de 03/12/2013 e 105A/PP-FZA/2013, de 26/03/2013, que seguem em anexo a este Relatório, descrevem os serviços que foram realizados nas referidas aeronaves.

É sabido que a empresa Helistar, COM n° 1202-61/ANAC, não é certificada para a realização de tais serviços, inclusive esta limitação está escrita na EO da empresa, datada de 20/05/2015, que também segue anexo a este relatório

Dessa forma, foi considerado que a empresa Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda, COM n° 1202-61/ANAC, infringiu a Lei 7565, em seu artigo 302, inciso (IV), alínea (B), ao "inobservar termos e condições constantes dos certificados de homologação."

Ordem de Serviço	Data
n° 180/PR-MJZ/2013	03/12/2013
n° 105A/PP-FZA/2013	26/03/2013

1.3. As provas documentais, que embasam a lavratura do Auto de Infração estão consubstanciadas no **Relatório de Fiscalização - n.º 21/2015/GTAR-DF/GAEM/GGAC/SAR**, no qual relata-se os mesmos argumentos expressos no AI supra. Vê-se também documentos anexos nas fls. 04/07.

1.4. **Ciência do Auto de Infração** - Cientificado do Auto de Infração em 16/09/2015, conforme Aviso de Recebimento (1828111 - fl. 02).

1.5. **Defesa** - apresenta Defesa Prévia (fls. 08/10), na qual argui, em síntese:

1.6. - a autuada afirma que tanto ela quanto a ANAC realizaram procedimentos de forma equivocada, porém sem nenhuma intenção e descumprir os regulamentos da ANAC;

1.7. - em 07/05/2013 a autuada já havia solicitado através do ofício 18/HELISTAR a inclusão do padrão H classe única - pintura geral e retoque de pintura para a base primária, mas que por erro no preenchimento de seu cabeçalho, a solicitação acabou sendo destinada a outra base da empresa, fato corrigido apenas após a emissão do AI 00504/2015;

1.8. - por fim, requereu a reconsideração dos motivos que geraram o AI para reconhecer que os serviços de pintura realizados no ano de 2013, foram realizados dentro da legalidade.

1.9. Decisão de Primeira Instância (DC1)

1.10. Em decisão motivada, o setor competente de primeira instância aplicou sanção administrativa no patamar mínimo no valor de R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), **para cada ordem de serviço, as duas citadas no Auto de Infração n.º 00504/2015**, que totalizou no valor de **R\$4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais)**, a considerar a incidência de circunstância atenuante, nos termos do art. 22, § 1º, III, da Resolução ANAC n° 25, de 2008, vigente à época dos fatos - devido a inexistência de aplicação de penalidades no último ano", pois a autuada não possuía registros no SIGEC (Sistema Integrado de Gestão de Créditos).

1.11. Recurso

1.12. Devidamente notificado da DC1 no dia 32/10/2018 por AR (2409752), o interessado interpôs o recurso tempestivo, no qual reitera os argumentos apresentados em defesa e acrescenta as seguintes alegações:

I - aduz que o julgador de primeira instância não se manifestou sobre o equívoco da ANAC no sentido de ter autorizado os serviços de pintura para a base secundária, ao invés da base primária;

II - a infração deve ser considerada continuada, vez que a ocorrência de infrações possuem mesma origem e foram apuradas em uma única ação fiscal;

III - por fim, requer que a decisão seja modificada e reconheça:

a) o equívoco da ANAC;

b) os serviços de pintura realizados no ano de 2013 e;

c) a aplicação de infração continuada, ensejando na redução da penalidade de 50% da multa.

1.13. É o relato. Passa-se ao voto.

2. PRELIMINARES

2.1. Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo em conformidade com o art. 16 da Resolução ANAC nº 25/2008 (norma vigente à época dos fatos).

2.2. Da regularidade processual

2.3. Considerados os marcos apontados no início dessa análise, acuso regularidade processual no presente feito. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial o contraditório e a ampla defesa. Julgo, assim, os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

3. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

3.1. O dispositivo legal em que o fato descrito foi capitulado, isto é, o art. 302, IV, "b" da lei 7565/86 prescreve que:

Art. 302. A multa será aplicada pela prática das seguintes infrações:(...)
IV - infrações imputáveis a empresas de manutenção, reparação ou distribuição de aeronaves e seus componentes:(...)
b) inobservar termos e condições constantes dos certificados de homologação e respectivos adendos.

3.2. A conduta irregular imputada à autuada e descrita nos autos consiste em, na condição de empresa homologada de manutenção, ter registrado a execução de serviços de pintura no helicóptero de marcas PP-FZA e PR-MJZ, serviço em que a autuada não estava certificada, segundo o AI.

3.3. A obrigatoriedade da Certificação de empresas de manutenção aeronáutica encontra respaldo no art. 70 da lei 7565/86:

Art. 70. A autoridade aeronáutica emitirá certificados de homologação de empresa destinada à execução de serviços de revisão, reparo e manutenção de aeronave, motores, hélices e outros produtos aeronáuticos.

§ 1º Qualquer oficina de manutenção de produto aeronáutico deve possuir o certificado de que trata este artigo, obedecido o procedimento regulamentar.

§ 2º Todo explorador ou operador de aeronave deve executar ou fazer executar a manutenção de aeronaves, motores, hélices e demais componentes, a fim de preservar as condições de segurança do projeto aprovado.

§ 3º A autoridade aeronáutica cancelará o certificado de aeronavegabilidade se constatar a falta de manutenção.

§ 4º A manutenção, no limite de até 100 (cem) horas, das aeronaves pertencentes aos aeroclubes que não disponham de oficina homologada, bem como das aeronaves mencionadas no § 4º, do artigo 107, poderá ser executada por mecânico licenciado pelo Ministério da Aeronáutica.

3.4. O Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica - RBAC 145 é a norma complementar que trata das organizações de manutenção de produto aeronáutico.

3.5. Conforme relatado no Relatório de Fiscalização, durante auditoria de acompanhamento realizada na empresa autuada, foi identificado pela equipe de auditores que a empresa teria executado serviços de pintura no Helicópteros de marcas PP-FZA e PR-MJZ, serviço este que a autuada não estava certificada.

3.6. Foram juntadas as ordens de serviço nº 180/PR-MJZ/2013, de 03/12/2013 e 105A/PP-FZA/2013, de 26/03/2013 (fls. 04/06), descrevendo os serviços que foram realizados nas referidas aeronaves.

3.7. Ainda, segundo o Relatório de Fiscalização foi informado que a autuada COM nº 1202-61/ANAC não era certificada para a realização de tais serviços, juntando uma EO da empresa datada de 20/05/2015 (fl. 03).

3.8. Das Alegações do interessado:

3.9. **Das Alegações do interessado e do cotejo dos argumentos de Defesa** - A empresa interessada, após ciência do Auto de Infração, apresenta sua defesa, a qual foi analisada pelo setor de decisão de primeira instância, conforme se pode observar, nos trechos citados, em síntese, a seguir:

Em sua defesa a autuada afirma que tanto ela quanto a ANAC realizaram procedimentos de forma equivocada, porém sem nenhuma intenção e descumprir os regulamentos da ANAC.

Que em 07/05/2013 a autuada já havia solicitado através do ofício 18/HELISTAR a inclusão do padrão H classe única - pintura geral e retoque de pintura para a base primária, mas que por erro no preenchimento de seu cabeçalho, a solicitação acabou sendo destinada a outra base da empresa, fato corrigido apenas após a emissão do AI 00504/2015.

Apesar da verossimilhança de suas alegações, a autuada, de fato, realizou ação de manutenção em base para a qual não era certificada. E, ainda que fosse aceita a justificativa apresentada pela autuada, ela não contemplaria a ação de manutenção realizada no dia 26/03/2013, data anterior ao ofício de requisição de inclusão do padrão H classe única.

Por todo exposto e tudo o que consta nos autos, consideram-se configuradas duas ocorrências de infração prevista no 302, IV, "b" da lei 7565/86 c/c ANEXO I da Resolução nº 58/2008 ANAC, caracterizada pela não observância aos termos e condições constantes dos certificados de homologação e respectivos adendos, uma vez que executou serviços de pintura em que constassem nas Especificações Operativas - EO da empresa e seus adendos, só tendo sido incluído em 20/05/2015, conforme fl. 07.

0.1. **Da arguição de que em 07/05/2013 já havia solicitado através do ofício 18/HELISTAR a inclusão do padrão H classe única - pintura geral e retoque de pintura para a base primária, mas que por erro no preenchimento de seu cabeçalho, a solicitação fora destinada a a outra base da empresa** - Segundo relato da fiscalização ratificado pela área técnica a autuada não era certificada para realizar tais serviços, na época dos fatos. Tais serviços só foram incluídos nas Especificações Operativas - EO da empresa, em 20/05/2015(1915166).

0.2. **Da alegação de Continuidade Delitiva** - infração continuada é instituto extraído do Direito Penal e no âmbito do Direito Administrativo recebe aceitação **restrita junto à doutrina administrativista**. Maysa Abrahão Tavares Verzola, em sua obra **Sanção no Direito Administrativo**, São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 52, quanto à diferença entre o *Direito Penal* e o *Direito Administrativo*, assim aponta alguns contornos:

Enquanto pessoa autônoma, as normas constitucionais e legais de Direito Penal limitam sua liberdade como indivíduo. Já as normas de Direito Administrativo dirigem-se ao aspecto societário, comunitário, do indivíduo, em busca do bem-estar e progresso social. [...] Enquanto o delito penal seria uma lesão que põe em perigo direitos subjetivos protegidos juridicamente, o ilícito administrativo nada mais seria que um comportamento contrário aos interesses da Administração.

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

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

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

3.13. Deve-se apontar que a questão se encontra pacificada na doutrina majoritária onde, inclusive, Alexandre Santos de Aragão em sua obra **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 62, assim define o princípio da legalidade: "*O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei esteie*".

3.14. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 105, o princípio da legalidade pode ser conceituado de forma similar, a saber: "*O princípio da legalidade no Brasil significa que a Administração nada pode fazer senão o que lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize*".

3.15. No âmbito do processo administrativo sancionador, assim aponta Régis Fernandes de Oliveira, em sua obra **Infrações e Sanções Administrativas**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 55:

[...] A norma do inciso II do art. 5º da CF não excepcionou nenhuma hipótese, nem outorgou maiores poderes a Administração para que esta agisse de forma arbitrária (entendendo-se o arbitrário como atuação independentemente da lei).

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

ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS INATIVOS. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE TÉCNICO-ADMINISTRATIVA-GATA. DECRETO-LEI Nº 2.200/84. RECEBIMENTO INTEGRAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. ADMINISTRADOR PÚBLICO. OBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I - O art. 5º do Decreto-lei nº 2.200/84, fixou que "Aos funcionários já aposentados a incorporação da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa, far-se-á na razão da metade do percentual máximo atribuído à categoria funcional em que ocorreu a aposentadoria." II - Segundo o princípio da legalidade estrita - art. 37, caput da Constituição Federal - a Administração extensiva, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. A lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal. O administrador só pode efetuar o pagamento de vantagem a servidor público se houver expressa previsão legal, o que não ocorreu na hipótese dos autos em relação à percepção integral da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa aos inativos. III - Recurso especial conhecido e desprovido. (STJ - REsp: 907523 RJ 2006/0265251-2. Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 10/05/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 29/06/2007 p. 715) (grifos nossos).

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

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

00065.139049/2012-49 (em 08/10/2018)

Da alegação da defesa de aplicabilidade do instituto da infração continuada ao presente caso.
Quanto à alegação de "conduta continuada", aponto que apesar da independência de princípios e finalidades do direito administrativo sancionador, reconheço a sua tangência com o Direito Penal, à primeira vista por suas feições sancionatórias, exercida pela Administração Pública no exercício de seu poder de polícia. Não obstante, no ramo do Direito Administrativo Sancionador, a atividade punitiva do Estado só poderá ocorrer embasada em lei em sentido formal, conforme, Art. 5º, II, CF/88),

"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Assim, matéria sancionadora pode sistematizar as condutas e sanções (ambas previstas em lei) de forma a expressar, para cada conduta infracional, a respectiva sanção. Tal procedimento facilita a compreensão dos particulares sobre a relação entre condutas e sanções a que estão sujeitos e, principalmente, atua na sua dosimetria. Em consequência disso, será atingido os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade, todas vinculadas ao devido processo legal.

Dessa forma, por falta de previsão legal, é inaplicável, já que esta não se encontra legalmente prevista no âmbito da ANAC. A administração Pública está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado na norma.

Como não existe previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração, por não haver amparo legal que defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa, é inaplicável tal instituto.

(...)

00065.026931/2013-14 (em 02/10/2018)

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

Primeiramente, não há que se falar em culpabilidade exclusiva da empresa e suposta incompetência do interessado para observar a previsão legal. Esclareço que a alínea "p" do inciso II do artigo 302 do CBA é imputável também aos aeronautas (piloto, copiloto, etc.) e esses respondem pelas extrapolações de jornada, independentemente das responsabilidades do empregador, que também respondem em processo apartado, sendo também inadmissível a alegação do non bis in idem, até porque só consta um crédito de multa (atínente a infração em tela), referente ao autuado.

Nesse diapasão, sobre a alegação do interessado quanto à continuidade do delito infracional, cabe dizer que cada operação conduzida pelo autuado, em situação irregular pelo descumprimento de qualquer regulamento, dá ensejo a infrações distintas. Assim, verifica-se que cada irregularidade constatada nos referidos (pelo autuado) autos de infração são todas autônomas passíveis, portanto, de aplicação de penalidades de forma independente, pelo fato de se referirem a operações distintas ocorridas em datas, horários e etapas de voo distintos. Ainda, cabe ressaltar que, no caso concreto, não se pretende aplicar múltiplas punições para uma mesma conduta, pois tratam-se de diferentes condutas, devendo ser analisado cada ato infracional imputado que resulta, se confirmado, na aplicação da penalidade. Dessa maneira, afasta-se também, e mais uma vez, a alegação do recorrente quanto à aplicação do princípio non bis in idem, conforme já mencionado, pois verifica-se que as irregularidades descritas nos referidos autos de infração (por ele mencionados e constantes de outros processos apartados do presente aqui tratado) não representam o mesmo fato gerador (ainda que de mesma natureza), ou seja, verifica-se que ocorreram conduções de operações distintas em situação irregular quanto aos limites de jornada de trabalho. Não se pode admitir que, como defende o autuado, diversas condutas infracionais de natureza similar, ou de mesma espécie sejam punidas em conjunto, com uma única multa. Entender dessa forma seria admitir que aquele que já extrapolou a jornada de trabalho continuasse a fazê-lo impunemente – afinal, como consequência de tal entendimento, seria penalizado na mesma medida por incorrer nessa ilegalidade uma ou dezenas de vezes. É necessário, portanto, com vistas a preservar a efetividade da ação punitiva por parte da Administração, que um infrator seja penalizado de maneira proporcional ao número de violações por ele praticadas. Importante ressaltar que a Resolução ANAC nº 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, não faz qualquer menção sobre tratamento de infrações permanentes ou continuadas.

60800.204262/2011-19 (decisão colegiada por unanimidade em 03/08/2017)

Quanto a alegação da defesa acerca de se considerar a hipótese de delito continuado, decorrente de uma mesma espécie de infração constatada em uma única inspeção - entende-se que, não há amparo legal ou normativo para tal, ou seja, não há até o presente momento normatização que estipule e defina as características de uma infração continuada na esfera de competência dessa Agência Reguladora.

Entende este relator que, no caso em apreço, a conduta tipificada como infração guarda em si o objetivo de estabelecer regra básica para a aviação de modo que seja preservada a segurança da operação de uma aeronave, segurança compreendida de modo amplo e abrangendo tanto vidas quanto propriedades, tanto daqueles diretamente envolvidos com a operação quanto de terceiros. Sendo assim, cada operação na qual se verifique a ocorrência fato divergente das regras de segurança estabelecidas para operação de uma aeronave deve ser entendida como uma situação de risco que pode configurar infração administrativa, devendo ser analisada e tratada individualmente.

Importante destacar que, independentemente da quantidade de ações fiscais que os originaram, cada um dos autos de infração lavrados refere-se a um fato gerador único e distinto dos demais, referente a cada uma das vezes em que, constatada uma situação técnica irregular em aeronave, o piloto não utilizou o registro oficial para fazer a devida anotações.

Permitir que a punição deixasse de ser cumulativa no presente caso poderia ocasionar a perda de seu efeito prático; o ilícito poderia resultar em vantagem que compensasse o pagamento da multa assim reduzida, descaracterizando completamente a finalidade da sanção, de reprimir a transgressão do ordenamento vigente e conformar o comportamento do regulado.

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

60800.246540/2011-13 (decisão colegiada por unanimidade em 9/3/2017)

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

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

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

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

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

3.18. Portanto, resta demonstrada a possibilidade de responsabilização de uma pessoa por diversos deveres/obrigações advindos de uma mesma situação fática caracterizando várias infrações, sujeitando-se, portanto, a diversas sanções administrativas.

3.19. Nada obsta, então, que ato normativo estipule a acumulação de sanções administrativas ou de sanções administrativas com outras consequências, como sanções penais e compensações civis, por exemplo (VITTA, 2003, p. 115 - VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115). Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de "ser imposta mais de

uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas".

Neste sentido, a Resolução ANAC 25/2008 (vigente à época da apuração), em seu art. 10º, §§ 2º 3º, registra expressamente que mesmo diante de duas ou mais infrações num mesmo contexto probatório – e diante da apuração conjunta dos fatos, deverá a Administração considerá-las de forma individualizada, inclusive no tocante aos critérios de imposição de penalidades e dosimetria:

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

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

3.20. Dessa forma, não se vislumbra possibilidade de o argumento da defesa prosperar, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais. Assim, configurada a hipótese, respaldada pela doutrina administrativa, de poder ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre **descumprimento de um mesmo dever mais de uma vez, como é o caso**, diante de permissivo normativo que explicitamente determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas.

3.21. Logo, não há que se falar em infração continuada e nem na incidência de *bis in idem* no presente caso, devendo, cada fato infracional referente a distintas ordens de serviço, ser penalizado individualmente.

3.22. É também o posicionamento que a ANAC vem apresentando **reiteradamente** em sede de subsídios à Procuradoria para defesa em juízo da ANAC, conforme se pode observar dos seguintes processos:

- 00424.131621/2018-91 - Mandado de Segurança nº 1022423-24.2018.4.01.3400.
- 00766.000242/2019-60 - Ação nº 5003608-65.2019.4.03.6100
- 00766.000170/2018-70 - Ação Anulatória nº 1001011-71.2018.4.01.4100

3.23. Diante desse panorama, ao aplicar este instituto ao presente caso, estar-se-ia afrontando, além do princípio da legalidade, também o da isonomia, pois se daria tratamento distinto aos regulados. Este princípio possui previsão expressa na Constituição Federal de 1988, no caput do art. 5º. Tal princípio encontra, dessa forma, aplicação ampla e geral, incidindo, portanto, também no direito administrativo. Constitui-se como o principal instruidor do princípio da impessoalidade, um dos princípios basilares da administração pública. Como bem afirma Antônio Bandeira de Mello, a impessoalidade funda-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais como o artigo 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no artigo 37, XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes: "*O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da constituição. Além disso, assim como todos são iguais perante a lei (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração*". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 114).

3.24. **Do pedido de redução de 50% no valor da multa** - Sobre o pedido do desconto de 50% (cinquenta por cento), colaciona-se o §1º do artigo 61 da IN nº. 08, de 08 de Junho de 2008, que dispõe, *in verbis*:

IN nº 08/2008

Art. 61. Cabe à Superintendência de Administração e Finanças – SAF a cobrança e gestão financeira dos valores referentes ao pagamento de multas devidas em razão das decisões definitivas.

§ 1º. Mediante requerimento do interessado e **dentro do prazo de defesa**, será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento.

(...)

(grifos acrescidos)

3.25. Portanto, o momento oportuno (e único) para o requerimento do desconto seria na vigência do prazo para apresentação da defesa prévia, onde o mesmo foi indeferido em Decisão de Primeira Instância, uma vez que a Interessada solicitou o desconto e, simultaneamente, solicitou a aplicação da incidência da continuidade delitiva ao apresentar sua defesa.

3.26. Desta forma, restou configurada a prática de duas infrações à legislação vigente, em especial ao previsto no **artigo 302, inciso IV, alínea "b" do Código Brasileiro de Aeronáutica**.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a necessidade de correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

4.2. A Resolução Resolução nº 25/2008, vigente à época dos fatos, determinava em seu artigo 22 que para o cálculo da dosimetria das sanções fossem consideradas as hipóteses de circunstâncias atenuantes e agravantes, a saber:

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

4.3. Isso posto, consideram-se as hipótese de circunstâncias atenuantes e agravantes passíveis de serem aplicáveis ao caso em questão:

a) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 ("o reconhecimento da prática da infração") entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência;

b) Da mesma forma, entende-se que a interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no inciso II do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008;

c) Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado em 29/07/2015, que é a data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos constatou-se que a empresa não apresentava registros no SIGEC (Sistema Integrado de Gestão de Créditos) na época dos fatos. Hipótese de circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção. Sobre isso deve-se ressaltar que na aplicação da atenuante será considerado o contexto fático do momento da averiguação das condicionantes de dosimetria em sede de primeira instância;

d) Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

4.4. Dosimetria proposta adequada para o caso. À luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância".

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

5. DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

5.1. Dada a existência de circunstância atenuante e ausência de agravantes aplicáveis ao caso, sugiro que seja mantida a sanção aplicada pelo setor de primeira instância no valor de R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), **para cada ordem de serviço, citadas no Auto de Infração n.º 00504/2015 supra, totalizando o valor de R\$4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais)** por executar serviços para o qual a empresa não está certificada, nos termos da alínea "b" do inciso IV do artigo 302 da Lei 7.565 de 19/12/1986, vigente à época dos fatos.

Ordem de Serviço	Data
nº 180/PR-MJZ/2013	03/12/2013
nº 105A/PP-FZA/2013	26/03/2013

6. CONCLUSÃO

6.1. Sugiro por CONHECER DO RECURSO E POR NEGAR PROVIMENTO, mantendo a decisão prolatada pelo setor de primeira instância no valor de R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), **para cada ordem de serviço, citadas no Auto de Infração n.º 00504/2015, totalizando o valor de R\$4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais)**, em desfavor do interessado, pela prática do disposto no art. 302, inciso IV, alínea "b" da Lei 7.565 de 19/12/1986, vigente à época dos fatos - por executar serviços para o qual a empresa não estava certificada, a saber:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Ordem de Serviço	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc.	Infração	Multa aplicada em Definitivo
00058.087977/2015-52	664829180	00504/2015	nº 180/PR-MJZ/2013, de 03/12/2013	Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda.	Executar serviço para o qual a empresa não está certificada	R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais)
00058.087977/2015-52	664829180	00504/2015	nº 105A/PP-FZA/2013, de 26/03/2013	Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda.	Executar serviço para o qual a empresa não está certificada	R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais)

6.2. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

6.3. **Submete-se ao crivo do decisor.**

Hildenise Reinert

SIAPE 1479877

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 18/02/2020, às 10:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3480863** e o código CRC **6DACC8AE**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1283/2019

PROCESSO Nº 00058.087977/2015-52

INTERESSADO: Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda

1. DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2º INSTÂNCIA:

1.1. Recurso conhecido e recebido em seu efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.

1.2. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.

1.3. De acordo com a proposta de decisão (3480863) ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.

1.4. Trata-se de recurso interposto pela Empresa Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda, contra decisão de primeira instância proferida pela SAR (Superintendência de Aeronavegabilidade), na qual restou aplicada a multa no patamar mínimo, no valor de R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), **para cada ordem de serviço, citadas no Auto de Infração n.º 00504/2015, totalizando o valor de R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais)** por executar serviços para o qual a empresa não estava certificada, nos termos da alínea "b" do inciso IV do artigo 302 da Lei 7.565 de 19/12/1986, vigente à época dos fatos.

1.5. Constata-se que os fatos alegados pela fiscalização subsomem-se aos descritos na conduta tipificada como prática infracional, bem como fundamentam e motivam a penalidade aplicada. E, nesse sentido, aponto que tal alegação destituída das necessárias provas não afastam a presunção de veracidade que favorece o ato da Administração, a qual, ademais, "*in casu*" encontra-se documentada pela fiscalização no sentido de confirmar materialidade da infração.

1.6. Entendo que a proposta de decisão fundamentou bem o caso, de modo e afastar as alegações do interessado, consubstanciando e confirmando a prática da infração, tal como inexistência de vício ao longo de todo o processo, em especial da decisão condenatória aplicada pela primeira instância.

1.7. Os autos demonstram que a autuada realizou ação de manutenção em base para a qual não era certificada. A ação de manutenção realizada no dia 26/03/2013, data anterior ao ofício de requisição de inclusão do padrão H classe única.

1.8. No concernente a dosimetria aplicada, em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – desta Agência, restou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada à Autuada nessa situação, considera-se a hipótese de aplicação de circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

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

1.10. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.059, de 30 de setembro de 2019 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018 e competências dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

1.11. Por CONHECER DO RECURSO E POR NEGAR PROVIMENTO, mantendo a decisão prolatada pelo setor de primeira instância no valor de R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), **para cada ordem de serviço, citadas no Auto de Infração n.º 00504/2015, totalizando o valor de R\$4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais)**, em desfavor do interessado, pela prática do disposto no art. 302, inciso IV, alínea "b" da Lei 7.565 de 19/12/1986, vigente à época dos fatos - por executar serviços para os quais não estava certificada, a seguir:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Ordem de Serviço	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc.	Infração	Multa aplicada em Definitivo
00058.087977/2015-52	664829180	00504/2015	n° 180/PR-MJZ/2013, de 03/12/2013	Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda.	Executar serviço para o qual a empresa não está certificada	R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais)
00058.087977/2015-52	664829180	00504/2015	n° 105A/PP-FZA/2013, de 26/03/2013	Helistar Manutenção de Aeronaves Ltda.	Executar serviço para o qual a empresa não está certificada	R\$2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais)

- 1.12. **Totalizando o valor de R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais).**
- 1.13. **Mantenha-se o SIGEC 664829180.**
- 1.14. À Secretaria.
- 1.15. Notifique-se.
- 1.16. Publique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 18/02/2020, às 16:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3480866** e o código CRC **3AA247F1**.