

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 551/2019**

 PROCESSO Nº 00066.507954/2016-50  
 INTERESSADO: Luiz Paulo Fonseca de Lima

Brasília, 31 de janeiro de 2020.

**MARCOS PROCESSUAIS**

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Data do Trânsito em Julgado Administrativo	Data do Protocolo da Revisão
00066.507954/2016-50	662348184	005951/2016	01/06/2012 e outras	22/12/2016	02/01/2017	26/01/2017	21/12/2017	23/01/2018	27 x R\$ 2.000,00	03/02/2018	05/02/2018

**Enquadramento:** Art. 302, inciso II, alínea "n" da Lei 7.565 de 19/12/1986 c/c item 121.349(a)(3) do RBAC nº 121.

**Infração:** Realizar operação IFR, sem que o sistema RNAV utilizado esteja autorizado nas Especificações Operativas (E.O.) do operador, descumprindo a seção 121.349(a)(3) do RBAC nº 121.

**1. INTRODUÇÃO**

1.1. Trata-se de manifestação apresentada pelo interessado em desfavor da decisão de primeira instância (SEI 1081621 e 1335317) proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que dispõe os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. Inicialmente, convém esclarecer que a citada manifestação está intitulada como "Pedido de Revisão Administrativa" e como tal será processada, a despeito de se referir por algumas vezes a interposição de Recurso. Verifica-se que o documento cita equivocadamente o artigo 17 da IN 08/2008 sendo que tal dispositivo refere-se à DEFESA cuja facultada apresentação deve se dar em fase processual anterior a aqui analisada. O prazo para apresentação de RECURSO à decisão prolatada em primeira instância encontrava-se estabelecido no artigo 23 da mesma IN 08/2008, vigente à época, sendo tal prazo de 10 dias, contados da data em que a intimação da decisão foi efetuada, na forma do Art. 15 da mesma Instrução, ou seja, *in casu*, considerando a data da notificação como 23/01/2018 conforme Aviso de Recebimento (SEI 1577194) acostado aos autos, o prazo para apresentação de Recurso expirou em 02/02/2018, de forma que a manifestação apresentada não poderia ser admitida como Recurso devido a interposição fora do prazo.

1.3. Dito isto, temos que o Auto de Infração (AI), de numeração e capitulação em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever a infração a seguir:

CÓDIGO DA EMENTA: 09.0000121.0059

DESCRIÇÃO DA EMENTA: Realizar operação IFR, sem que o sistema RNAV utilizado esteja autorizado nas Especificações Operativas (E.O.) do operador, descumprindo a seção 121.349(a)(3) do RBAC nº 121.

HISTÓRICO: Durante inspeção realizada na Sideral Linhas Aéreas S/A, em 03/07/2012, foi verificado que o piloto realizou operações IFR com a aeronave PRSDL em aerovias PBN/RNAV 5, sem que fosse detentora de autorização em suas especificações operativas para esse tipo de operação, gerando o processo protocolado sob número 00065.126134/2012/47.

1.4. Aproveita-se como parte integrante desta Decisão relatório constante da Análise (SEI 1081621) que fundamentou Decisão proferida em sede de primeira instância constante dos autos (SEI 1335317), com respaldo art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999.

1.5. **Da sanção aplicada** - A autoridade competente decidiu, na data de 21/12/2017 e nos termos do documento SEI 1335317 que acolheu na integralidade as razões da Análise de Primeira Instância nº 1252/2017/CCPI/SPO (SEI 1081621), considerados todos os elementos presentes nos autos, pela aplicação de multa no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, para cada uma das 27 (vinte e sete) infrações com valor total de **R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais)** tendo em vista a existência de circunstâncias atenuantes e ausência de agravantes.

1.6. Interessado regularmente notificado da decisão (NOTIFICAÇÃO DE DECISÃO - PAS Nº 26/2018/CCPI/SPO-ANAC - SEI 1398695) em 23/01/2018 conforme Aviso de Recebimento SEI 1577194.

1.7. Inconformado, apresentou pedido de revisão administrativa, nos termos do documento protocolado sob o número 00065.006308/2018-41, anexado ao presente processo, no qual, em síntese, alega:

I - que a empresa já foi autuada pela infração cometida pelo seu preposto e quitou com a obrigação e a existência do pagamento de uma outra multa atribuída ao devedor SOLIDÁRIO, pela mesma situação fática, enseja sim em *bis in idem*, repudiado no ordenamento jurídico pátrio;

II - incidência de continuidade delitiva, devendo-se considerar uma única penalidade para fins de aplicação de sanção;

III - diferença de interpretação, alegando que para o operador foi utilizado o entendimento de que cada infração corresponde a cada dia em que foi realizada operação e aos aeronautas foi aplicada sanção para cada operação realizada ainda que várias em um mesmo dia;

IV - prescrição da ação punitiva.

1.8. Era o que se tinha a relatar. Vieram os autos para análise do pedido de Revisão

## 2. CONTEXTO

2.1. O regulado foi sancionado no processo administrativo originário por "realizar operação IFR, sem que o sistema RNAV utilizado esteja autorizado nas Especificações Operativas (E.O.) do operador, descumprindo a seção 121.349(a)(3) do RBAC nº 121". A infração imputada foi capitulada no artigo 302, inciso II, alínea "n" da Lei nº 7.565/1986 (CBA) que assim dispõe:

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

(...)

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

(...)

*n) infringir as normas e regulamentos que afetem a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo;*

2.2. Traz ainda o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil nº 121 em seu item 121.349:

*121.349 Requisitos gerais para equipamento de navegação e comunicações*

*(a) Ninguém pode conduzir operações em condições VFR em rotas onde não seja possível a navegação por contato ou em condições IFR a menos que:*

*(1) os auxílios à navegação necessários ao avião ao longo da rota (por exemplo, rotas ATS, de partidas e de chegadas, e procedimentos de aproximação por instrumentos, incluindo procedimentos de aproximação perdida, se uma rota de aproximação perdida estiver especificada no procedimento) estejam disponíveis e sejam adequadas para uso pelo sistema de navegação do avião requerido por esta seção;*

*(2) o avião usado nessas operações esteja equipado com pelo menos:*

*(i) exceto como previsto na letra (c) desta seção, dois sistemas aprovados de navegação independentes e adequados para navegação na rota a ser voada dentro do grau de precisão requerido pelo ATC;*

*(ii) um receptor de marker beacon que forneça sinais visuais e aurais; e*

*(iii) um receptor ILS.*

*(3) qualquer sistema RNAV usado para atender aos requisitos de equipamento de navegação desta seção esteja autorizado nas Especificações Operativas do detentor de certificado.*

2.3. A fiscalização narra os fatos em seu Relatório nº 003327/2016 (SEI 0289644) e anexa ao autos os documentos que confirmam a materialidade infracional (SEI 0289657 e 0303521).

2.4. No pleito revisional, o interessado apresenta os argumentos já descritos anteriormente na introdução e requer:

- o arquivamento do auto de infração, reconhecendo a solidariedade entre prepostos e operador para responder pelas infrações;
- o reconhecimento da prescrição quinquenal para apuração de infrações administrativas;
- o reconhecimento da incidência da continuidade delitiva administrativa.

## 3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Em conformidade com o artigo 30, inciso IV, da Resolução nº. 381/2016, cabe à ASJIN receber e processar a Revisão ao processo administrativo de suas competências, encaminhando, após juízo de admissibilidade, se for o caso, à Assessoria Técnica - ASTEC para decisão, em uma única instância, da Diretoria:

Seção XI

Da Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância

(...)

III - fazer o juízo de admissibilidade dos seguintes atos processuais: (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

a) pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas por essa unidade; e (Incluído pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

**b) pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em primeira instância que impliquem, exclusivamente, em sanções pecuniárias. (Incluído pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)**

**[destacamos]**

3.2. É o caso.

3.3. Os requisitos para a admissão de um pedido de revisão são ditados pelo art. 65 da Lei 9.784/1999:

Lei nº. 9.784/1999

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.

3.4. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, o pedido de revisão "exige a presença de três pressupostos específicos: 1º) que os fatos sejam novos; 2º) que as circunstâncias sejam relevantes; e 3º) que deles emane a conclusão de que foi inadequada a sanção". Sobre cada um desses pressupostos, ensina: a) Fatos novos – Fatos novos são aqueles não levados em consideração no processo original de que resultou sanção por terem ocorrido a posteriori. O sentido de "novo" no texto guarda relação com o tempo de sua ocorrência e, por conseguinte, com sua ausência para análise ao tempo em que se apurava a infração. O fato novo pode alterar profundamente a conclusão antes firmada, protagonizando convicção absolutória no lugar do convencimento sancionatório adotado na ocasião. Surgindo fato dessa natureza, não seria mesmo justo que perdurasse a sanção, decorrendo daí que esta deve ser anulada ou modificada conforme a hipótese, mas não mantida da forma como foi imposta. [...] b) Circunstâncias relevantes – Circunstâncias relevantes também são fatos justificadores da alteração do ato punitivo, mas enquanto a ideia de fatos novos se baseia no fator tempo, considerando o momento de tramitação do processo, a de circunstâncias relevantes leva em conta não o tempo, mas a importância do fato para chegar-se à revisão da sanção. [...] c) Adequabilidade probatória – Não basta que o fato seja novo ou que a circunstância seja relevante para que seja procedente o pedido de revisão." [CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001. - <http://www.imepak.edu.br/oPatriarca/v5/arquivos/trabalhos/ARTIGO05VINICIUS02.pdf>].

3.5. Ademais, como ensina a doutrina, a revisão é um dos mecanismos de controle administrativo, que diverge completamente do recurso ou mesmo do pedido de reconsideração. De fato, conforme disposto no artigo 50 da Resolução ANAC nº 472/2018, há a possibilidade de revisão do processo administrativo sancionador, a qualquer tempo pela Diretoria da ANAC, contanto que preenchidos os requisitos, estes desenhados pelo artigo 65 da Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

3.6. Entretanto, em melhor análise, verificou-se que antes mesmo de avaliar se os fatos

apontados seriam ou não aptos a ensejar a admissão do pedido de Revisão, resta necessário esclarecer que, assim entende-se, a Revisão "pressupõe a existência de uma decisão administrativa irrecorrível e não tem em mira uma ilegalidade ou um erro de julgamento, ampara-se na mudança da situação jurídica antes formada, em função do surgimento ou descoberta de fatos novos". [Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, Processo Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 191.].

3.7. Isso posto, em análise ao processo *in casu*, verifica-se, não haver fatos que justifiquem a admissibilidade da Revisão pleiteada.

3.8. Quanto a alegada incidência da prescrição, é importante salientar que o **legislador elencou hipóteses de marcos interruptivos para a contagem do prazo prescricional quinquenal**. A primeira linha a ser traçada quando se menciona em interrupção de contagem de prazo, é diferenciar os conceitos de interrupção e suspensão. A interrupção do prazo se verifica quando, depois de iniciado seu curso, em decorrência de um fato previsto em lei (art. 2º da Lei 9.873/1999), tal prazo se reinicia, ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses ali presentes interromperá o prazo prescricional que volta a seu início, voltará a contar do marco zero.

*Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)*

*I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)*

*II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;*

*III – pela decisão condenatória recorrível.*

*IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)*

3.9. Em se tratando de suspensão, o prazo para de correr, fica paralisado, mas, com o fim da suspensão, este retoma seu curso e deve ser considerado em seu cômputo o prazo anteriormente decorrido. Esta modalidade de não se aplica à contagem prescricional da intenção punitiva da Autarquia, a não ser que nos termos do art. 3º da Lei.

3.10. O artigo 2º da Lei 9.873/99, já citado, exauriu as hipóteses com condão de produzir os efeitos de interrupção de contagem. Consequentemente, se uma hipótese não for ali encontrada, ela não será capaz de produzir o efeito interruptivo da prescrição quinquenal.

3.11. *In casu*, verifica-se não haver evidência de estagnação por período acima do permitido por lei, conforme apontamentos na tabela inaugural da presente análise. O processo foi inaugurado pelo AI 005951/2016 lavrado em 22/12/2016 e do qual o interessado teve ciência em 02/01/2017, interrompendo-se nesta última data a prescrição punitiva, conforme inciso I do art. 2º da Lei 9.873/99.

3.12. O prazo foi novamente interrompido pela prolação da Decisão em Primeira Instância, em 21/12/2017 e respectiva notificação em 23/01/2018, sendo que o processo transitou em julgado administrativo em 03/02/2018, após o fim do prazo para interposição de Recurso, de modo que não há que se falar em prescrição da ação punitiva no presente caso.

3.13. Acerca da **continuidade delitiva**, tal instituto, presente no direito criminal, não encontra aplicabilidade nos processos administrativos sancionadores desta agência, uma vez que não se acha previsto nas normas de âmbito deste ente público.

3.14. A administração pública é regida pelo princípio da legalidade estrita, que prevê sua atuação totalmente adstrita às prescrições legais. Desse modo, a administração só pode agir se houver um comando legal nesse sentido. A obediência ao princípio da legalidade está consagrada no direito pátrio, encontrando-se comando expresso dela no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99.

3.15. Já na doutrina, Alexandre Santos de Aragão bem define esse princípio: "*o princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei esteie*". (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 62).

3.16. Ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello o conceitua de forma similar: "*O princípio da legalidade no Brasil significa que a Administração nada pode fazer senão o que lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize*". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 105).

3.17. Quanto à jurisprudência, por sua vez, observe-se o STJ, que já tratou desse princípio várias vezes, ratificando o conceito, *verbis gratia*:

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

3.18. Dessa forma, resta clara a inaplicabilidade da infração continuada, já que esta não se encontra legalmente prevista no âmbito desta agência e a administração está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado por lei.

3.19. Destaque-se, ainda, que no direito criminal a aplicação do instituto do crime continuado depende de que alguns critérios, estabelecidos e elencados no dispositivo legal que prevê a incidência do instituto, art. 71 do Código Penal, sejam preenchidos. Como inexistente previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração. Impossível, assim, definir o que seria continuidade infracional no âmbito das normas de aviação civil. Por isso, não é praxe deste órgão decisor de segunda instância aplicar tal instituto. Tome-se como exemplo a decisão deste órgão no Processo de n. 60800.018591/2010-68, AI 1552/2010 (SEI 0882277) em que se negou a aplicação do referido instituto segundo esse entendimento:

Por mais que o interessado entenda que a infração possa ter ocorrido de forma continuada, não há amparo legal no direito administrativo para tal, ou seja, não há até o presente momento

normatização que estipule e defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa. Dessa forma, vale ressaltar que não foram desrespeitados princípios constitucionais, e até o presente momento as infrações cometidas pela interessada devem ser consideradas como distintas.

3.20. Diante desse panorama, tem-se que, ao aplicar o indigitado instituto ao presente caso, estar-se-ia afrontando, além do princípio da legalidade, também o da isonomia, pois se daria tratamento distinto aos regulados. Este princípio possui previsão expressa na Constituição Federal de 1988, no caput do art. 5º e também em seu inciso I: "*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: 1 - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição*".

3.21. 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).

3.22. Diante disso, e dado o princípio da legalidade que, dentre outros efeitos, impede decisões casuísticas aos regulados garantindo tratamento isonômico a todos jurisdicionados, a exemplo do que ocorreu no caso guerreado ora em sede de mandado de segurança, o entendimento aqui apresentado é **reiterado no âmbito de julgamentos administrativos na ANAC:**

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

**Da alegação da defesa de aplicabilidade do instituto da infração continuada ao presente caso.**

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

Entende este relator que, no caso em apreço, a conduta tipificada como infração guarda em si o objetivo de estabelecer regra básica para a aviação de modo que seja preservada a segurança da operação de uma aeronave, segurança compreendida de modo amplo e abrangendo tanto vidas quanto propriedades, tanto daqueles diretamente envolvidos com a operação quanto de terceiros.

Sendo assim, cada operação na qual se verifique a ocorrência fato divergente das regras de segurança estabelecidas para operação de uma aeronave deve ser entendida como uma situação de risco que pode configurar infração administrativa, devendo ser analisada e tratada individualmente.

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

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

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

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

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

(destacamos)

3.23. 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.

3.24. 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".

3.25. 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.*

3.26. Dessa forma, não se vislumbra possibilidade de o argumento do interessado 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.

3.27. **Logo, não há que se falar em infração continuada e nem em incidência de bis in idem**

**no presente caso, devendo, cada fato infracional, ser penalizado individualmente.**

3.28. A respeito da alegação de solidariedade entre a empresa e o piloto, observa-se que as responsabilidades são diferentes. A ideia de responsabilidade solidária está ligada à de obrigação, quando mais de uma pessoa concorre, igualmente, como titular ativo ou passivo. No caso, não se enxerga a responsabilidade solidária, uma vez que se tratam de condutas distintas, com fundamentação diversa. Embora intimamente relacionadas, não se confundem, havendo inclusive capitulação distinta para o ato infracional cometido pela empresa (permitir o emprego da aeronave sob sua guarda sem observar as normas e regulamentos relativos à operação das aeronaves - art. 302, inc. III, alínea "e" da Lei 7.565/86 - CBAer) e o ato infracional praticado pelo piloto (pilotar aeronave, em desatenção a legislação, infringindo normas e regulamentos que afetem a segurança de voo - art. 302, inc. II, alínea "n" da Lei 7.565/86 - CBAer).

3.29. Trata o caso de dois entes regulados distintos, cada qual com suas responsabilidades e deveres de lealdade perante a Administração Pública, deveres estes adquiridos como resultado de certificações diferentes emitidas por esta Autoridade de Aviação Civil, sendo o piloto pela Certificação de Habilitação Técnica - CHT e a empresa pela sua Autorização Operacional.

3.30. Cabe à empresa, assim, ao planejar suas rotas, levar em consideração todas as autorizações e vedações a ela impostas, evitando incorrer em violação aos limites previstos na Lei e na legislação complementar mantendo o Nível Adequado de Segurança Operacional. Todavia, cabe, com toda certeza, aos tripulantes, tomarem as medidas necessárias no intuito de evitar o descumprimento das normas que regem sua atividade, mormente aquelas que afetem a segurança de voo.

3.31. Afasta-se assim tal alegação.

3.32. Quanto a aventada diferença de interpretação, não aduz melhor sorte ao interessado visto que os critérios aplicados são os mesmos utilizados para os outros pilotos da mesma empresa e que incorreram nos mesmos atos infracionais, conforme se observa das Decisões proferidas no curso dos Processos Administrativos Sancionatórios registrados no SEI sob os números 00066.508069/2016-98 e 00066.507918/2016-96, por exemplo.

3.33. Dessa maneira, afasta-se todas as alegações do interessado.

#### 4. **CONCLUSÃO**

4.1. Pelo exposto, observadas as competências delineadas no art. 30, inciso IV, da Resolução ANAC nº 381, de 2016, o qual estabelece que o recebimento processamento e juízo de admissibilidade da Revisão ao processo administrativo de suas competências cabem à essa Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância, e com respaldo no art. 42 da Resolução ANAC 472/2018, **DECIDO:**

- **INADMITIR O SEGUIMENTO à REVISÃO**, vez que ausentes os requisitos de admissibilidade;
- **MANTENHA-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente em desfavor de LUIZ PAULO FONSECA DE LIMA, de multa no valor de **R\$ 2.000,00 (dois mil reais)**, para cada uma das 27 (vinte e sete) infrações com valor total de **R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais)**, que consiste o crédito de multa SIGEC nº 662348184, pela infração disposta no AI 005951/2016.

À Secretaria.

Notifique-se.

Publique-se

*Cássio Castro Dias da Silva*

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal - Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 03/02/2020, às 11:12, 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 **2883138** e o código CRC **9356938F**.