DESPACHO DECISÓRIO

Brasília, 05 de novembro de 2019.

PROCESSO Nº	00068.501134/2017-15
INTERESSADO:	Luis Cesar Buschmann

Assunto: Pedido de Revisão. Análise de admissibilidade.

Infração: Não preencher, ou preencher de forma incompleta, o Diário de Bordo referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo.

Enquadramento: art. 302, inciso II, alínea "a", da Lei nº 7.565/1986 c/c item 9.3 da IAC 3151.

1. Trata-se de insurgência em face da Decisão Monocrática 347/2019 (2760483), com base no Parecer 258/2019/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 2759947), da qual resultou a condenação do autuado ao pagamento de multa no montante de **R$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais)**.

2. O Despacho ASJIN 3666634, de 29/10/2019, encaminhou o feito para a presente coordenadoria para manifestação quanto à admissibilidade do pedido de revisão interposto.

3. A Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018, estabelece os critérios para a admissibilidade do pedido de revisão:

> Art. 50. O PAS de que resulte sanção poderá ser revisto, a qualquer tempo, pela Diretoria, quando surgirem fato novo ou circunstância relevante suscetível de justificar a inadequação da sanção aplicada.
>
> Parágrafo único. Da revisão do PAS não poderá resultar agravamento da sanção anteriormente imposta.
>
> Art. 51. A admissibilidade do pedido de revisão à Diretoria será aferida pela autoridade competente para julgamento em instância anterior.

4. Em conformidade com o artigo 30, inciso III, alínea "a", da Resolução nº. 381/2016, cabe à ASJIN fazer o juízo de admissibilidade dos "*pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas por essa unidade*" (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019). O juízo de admissibilidade pode ser entendido como fase procedimental do feito, sem emissão de juízo de valor - ou julgamento - o que, por sua vez, se alinha com a leitura do art. 42, inciso II, da Resolução ANAC nº 472/2018, que serve de substrato para processamento em regime monocrático:

> RESOLUÇÃO Nº 472/2018.
>
> Art. 42. Cabe decisão monocrática na incidência de ao menos um dos seguintes casos, de forma independente:
>
> I - se a decisão recorrida resultou exclusivamente em aplicação de multa em valor igual ou inferior a R$ 10.000,00 (dez mil reais), independentemente do número de multas tratadas no processo;
>
> **II - quando a análise tratar de questões exclusivamente processuais**;
>
> (sem grifo no original)

5. Isso porque para a sua admissão, ou não, basta o crivo objetivo dos requisitos insculpidos no artigo 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.*

6. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho[1], 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". [CARVALHO FILHO, José dos Santos. Processo Administrativo Federal. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2001. - http://www.imepac.edu.br/oPatriarca/v5/arquivos/trabalhos/ARTIGO05VINICIUS02.pdf].

7. Ensina a doutrina que a revisão possui natureza jurídica **de requerimento autônomo, oponível em face de <u>decisões sancionadoras irrecorríveis</u>**, sem natureza recursal:

> Em relação ao pedido de revisão, temos que é um dos mecanismos de controle administrativo, que diverge completamente do recurso ou mesmo do pedido de reconsideração.
>
> Da análise realizada observa-se que o pedido de revisão possui a natureza jurídica **de um requerimento administrativo autônomo, oponível em face de decisões sancionadoras irrecorríveis**, ou seja, de processos administrativos já encerrados. É direcionada à mesma autoridade que proferiu a decisão definitiva e tem como finalidade promover o reexame do

> processo punitivo, em virtude de desdobramentos fáticos, para a obtenção do afastamento ou redução da sanção aplicada.
>
> [NEVES, Alice Santos Veloso. *Pedido de Revisão nos Processos Administrativos Sancionadores*. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 05 fev. 2018. Disponivel em: http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,pedido-de-revisao-nos-processos-administrativos-sancionadores,590311.html. Acesso em: 28 jun. 2018.]

8. Pois bem.

9. Escrutinando as razões do pedido de revisão à Diretoria apresentado pelo autuado (3644722), nota-se:

10. **I - Alegação de ausência de análise do pedido de conexão** - o interessado alega que não foi analisado o pedido com fundamento no art. 55 do Código de Processo Civil.

11. A alegação de que todos os argumentos apresentados não foram rebatidos não é motivo suficiente para declarar a anulação de um ato, conforme ensina a jurisprudência pátria:

> TJ-DF - Embargos de Declaração no(a) Mandado de Segurança EMD1 201500200334331 Mandado de Segurança (TJ-DF).
>
> (Data de publicação: 06/10/2015).
>
> Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO MANDADO SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PEDIDO DE MANIFESTAÇÃO SOBRE OS ARGUMENTOS DA DEFESA. APRECIAÇÃO DO TEMA PELO ACÓRDÃO EMBARGADO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. PRETENSÃO DE ALTERAR O RESULTADO DESFAVORÁVEL DO JULGADO. PEDIDO DE MENÇÃO EXPRESSA A DISPOSITIVOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS PARA FINS DE PREQUESTIONAMENTO. DESNECESSIDADE. EMBARGOS CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS. (...) 2. O julgador não é obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos tecidos pelas partes, bastando a fundamentação suficiente e idônea a embasar sua convicção motivada. 3. No que se refere ao pedido de manifestação expressa acerca de dispositivos legais e constitucionais, para fins de prequestionamento, assegurando o conhecimento de eventuais recursos extraordinário ou especial, o julgador não é obrigado a indicar, em seu voto, todos os artigos de lei suscitados pelas partes. 4. Devidamente analisadas e julgadas as questões suscitadas, não há que se falar em restrição à eventual interposição de recursos extraordinário e especial, pois, consoante entendimento uníssono do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, o requisito do prequestionamento resta atendido quando emitido juízo de valor sobre a questão constitucional ou federal suscitada, não sendo necessário o pronunciamento...
>
> STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL AgRg no REsp 1111939 PR 2009/0041114-4 (STJ).
>
> (Data de publicação: 11/02/2011).
>
> Ementa: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESCABIMENTO DE AÇÃO RESCISÓRIA CONTRA ACÓRDÃO QUE NÃO ANALISA O MERITUM CAUSAE. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 282 /STF. TEMA QUE NÃO GUARDA PERTINÊNCIA COM OBJETO DA AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC . NÃO OCORRÊNCIA. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO QUE O TRIBUNAL A QUO SE TERIA FURTADO A EMITIR ARGUMENTAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284 /STF. (...) 2. No caso sub examine, infere-se que a ora agravante não indicou, no bojo do arrazoado do apelo nobre, o dispositivo sobre o qual o Tribunal a quo teria se furtado a emitir argumentação. (...) Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos deduzidos pela parte, contanto que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar o decisum, como na presente hipótese.

12. Por sua vez, a possibilidade de mais de uma infração ter origem em uma mesma situação fática já foi chancelada pelo órgão de assessoramento jurídico desta autarquia especial, Procuradoria Federal junto à ANAC (PF-ANAC), por meio do Parecer 550/2012/PF-ANAC/PGF/AGU, aprovado pelo então Procurador-Geral em 23/10/2012. Elucidou a orientação do órgão jurídico:

> 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 emrpesa 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)**

13. A construção do Parecer 258 (SEI 2759947,) que fundamenta a Decisão Monocrática (SEI 2760483), em seus itens 4.12, 4.16 e 4.18 já deixa claro se tratarem de condutas individuais e puníveis, devendo assim serem analisadas de acordo. Desta feita, não há que se falar em risco de decisão contraditória em processos conexos, pois constituem processos instaurados para analisar condutas autônomas. Ademais, o critério de dosimetria deve ser distinto para cada uma das condutas mesmo quando da apuração conjunta de infrações:

> **Resolução nº 25/2008**
>
> Art. 10....
>
> ....
>
> § 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. (Redação dada pela Resolução nº 306, de

25.2.2014)

14. Ainda que a norma vigente na época do fato constitutivo e aplicável ao caso seja a Resolução nº 25/2008, é interessante notar que tal entendimento manteve-se na redação da Resolução nº 472/2018 que a substituiu:

> **Resolução nº 472/2018**
>
> Art. 32....
>
> ...
>
> § 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.

15. **II - Argumento de que não foi feita a individualização das condutas** - o interessado alega que "*o Agente Fiscalizador não individualizou cada conduta que considerou como irregular, vez que generalizou lançamentos, listados por sequência de páginas e não indicando claramente a exata conduta inobservada*".

16. O Auto de Infração Nº 001281/2017 (SEI 0768907) e o Relatório de Fiscalização 004220/2017 (SEI 0768937) enquadraram a conduta como infração de não preenchimento ou de preenchimento incompleto do diário de bordo. Ambos os documentos individualizaram as condutas ao indicar as páginas nas quais cada campo específico ocorreu disconformidade e o normativo descumprido:

AUTO DE INFRAÇÃO Nº 001281/2017

DADOS DO INTERESSADO			
NOME			
LUIS CESAR BUSCHMANN			
ENDEREÇO			
RUA LUIZ FRANÇA 2486			
CIDADE	**BAIRRO**	**UF**	**CEP**
CURITIBA	CAJURU	PR	82.940-090

Nº Processo Administrativo	**NÚMERO SEI**	

CÓDIGO DA EMENTA	**DESCRIÇÃO DA EMENTA**
00.0007565.0342	No Diário de Bordo, não preenchimento ou preenchimento incompleto referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do vôo

HISTÓRICO

Foi constatado, após análise das evidências colhidas durante a auditoria de acompanhamento de Base Principal de Operações da empresa AEROSIGMA TÁXI AÉREO E SERVIÇOS AÉREOS ESPECIALIZADOS LTDA, realizada na base principal da empresa, no dia 05.07.2016, que o Sr. LUIS CESAR BUSCHMANN, CANAC 144141, lançou de forma inexata e/ou indevida os dados a serem preenchidos no Diário de Bordo nº 07/PR-MTB/2013, conforme segue:
- Preenchimento incorreto ou inexistente do campo ?DIÁRIO DE BORDO Nº? das páginas 4, 6, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 29, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,41,42,43,44,45,46,49,50 e 51, contrariando os itens 5.4 alínea 1 e 7.4 alínea ?b? da IAC 3151/02 e Seção 13, Capitulo 2 do MGO Rev 2 da empresa aprovado pelo FOP111-135 003/2016/GOAG-PA/SPO de 17/02/2016;
- Campo ?COMB-TOTAL? não preenchido nas páginas 4, 6, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 29 e 32, contrariando os itens 5.4 alínea 14 e 7.4 alínea ?l? da IAC 3151/02 e Seção 13, Capitulo 2 do MGO Rev 2 da empresa aprovado pelo FOP111-135 003/2016/GOAG-PA/SPO de 17/02/2016;
- Campo ?PAX? não preenchido nas páginas 4, 6, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 29, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,41,42,43,44,45 e 46, contrariando os itens 5.4 alínea 16 e 7.4 alínea ?m? da IAC 3151/02 e Seção 13, Capitulo 2 do MGO Rev 2 da empresa aprovado pelo FOP111-135 003/2016/GOAG-PA/SPO de 17/02/2016;
- Campo ?P/C? não preenchido nas páginas 17,18,19,20 e 21, contrariando os itens 5.4 alínea 13 e 7.4 alínea ?n? da IAC 3151/02 e Seção 13, Capitulo 2 do MGO Rev 2 da empresa aprovado pelo FOP111-135 003/2016/GOAG-PA/SPO de 17/02/2016;
- Campo destinado à assinatura do comandante sem preenchimento na página 17, contrariando o item 7.4 alínea ?p? e Seção 13, Capitulo 2 do MGO Rev 2 da empresa aprovado pelo FOP111-135 003/2016/GOAG-PA/SPO de 17/02/2016.
- Campo ?NAT? não preenchido nas páginas 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,41,42,43,44,45,46,49,50 e 51 contrariando os itens 5.4 alínea 15 e 7.4 alínea ?o? da IAC 3151/02 e Seção 13, Capitulo 2 do MGO Rev 2 da empresa aprovado pelo FOP111-135 003/2016/GOAG-PA/SPO de 17/02/2016;
- Campo ?DE/PARA? preenchido com indicativo ZZZZ sem que o local esteja devidamente descrito no campo ?OBSERVAÇÕES? nas páginas 12,19,34,36,37,38,40,42,43,44 e 51, contrariando o item 7.4 alínea ?h? da IAC 3151/02 e Seção 13, Capitulo 2 do MGO Rev 2 da empresa aprovado pelo FOP111-135 003/2016/GOAG-PA/SPO de 17/02/2016.

CAPITULAÇÃO

artigo 302, inciso II, alínea ""a"", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986Item 9.3 da IAC 3151.

DADOS COMPLEMENTARES

17. Como fica evidente, não há de se falar em ausência de individualização das condutas aferidas em fiscalização. Mera remissão e leitura ao auto de infração, conforme figura acima, demonstra exatamente quais condutas do autuado foram objeto de apuração e sanção.

18. **III - Quanto ao argumento de impossibilidade de consulta ao inteiro teor da IAC 3151**, em consulta ao sitio da ANAC fica constatado que, como apontado pelo interessado, não se encontra disponibilizado o inteiro teor da IAC 3151:

[Consulta realizada dia 08/11/2019]

19. O Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA em seu art. 172 estabelece a obrigação de manter o Diário de Bordo de acordo com os requisitos estabelecidos sendo o seu descumprimento a infração imputada no caso. A descrição de itens que compõem essas características está detalhada na IAC. Faço analogia com as regras de trânsito. O CTB prevê como infração trafegar acima da velocidade permitida para a via e todos os "regulados" devem conhecer sua obrigações. Determina-se qual a velocidade máxima permitida conforme características de cada via ou mesmo se faz escolha discricionária por outras questões técnicas (o que o CBA faz ao determinar os requisitos). A Placa indicativa de velocidade máxima permitida detalha o requisito para cada local (que é a finalidade da IAC). O conteúdo da IAC é importante para caracterizar em qual ponto se configurou o descumprimento, mas o fundamento da autuação é o descumprimento ao requisito previsto no CBA.

20. É verdade que a Resolução nº 457/2017 revogou a IAC 3151. Entretanto, há orientação expressa da Procuradoria Federal Junto à ANAC, via Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC (constante do Processo nº 00058.541070/2017-12), para a aplicação interna do Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que concluiu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora, aplicando-se ao fato a norma vigente à época de sua ocorrência. **Desta forma, as disposições aplicáveis ao caso são aquelas presentes na IAC 3151 que não encontrava-se disponibilizada ao regulado e, portanto, podem ser consideradas como fato ou circunstância relevante, nos termos do art. 65 da Lei 9.784/1999, para que o pleito revisional tenha seguimento e o processo encaminhado para Diretoria**.

21. **IV - Argumento de aplicação da continuidade delitiva**. Tal instituto, presente no direito criminal, 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.

22. 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).

23. 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.

24. 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. 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. 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**. Como inexiste previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração. Assim, não está definido o que seria continuidade infracional no âmbito das normas de aviação civil.

25. Diante desse panorama, 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. Tal princípio encontra, dessa forma, aplicação ampla e geral, incidindo, portanto, também no direito administrativo.

26. O entendimento aqui apresentado **é reiterado no âmbito de julgamentos administrativos na ANAC**:

> **00065.139049/2012-49 (em 08/10/2018)**
>
> **Da alegação da defesa de aplicabilidade do instituto da infração continuada ao presente caso.**
>
> Quanto à alegação de "conduta continuada", aponto que apesar da independência de princípios e finalidades do direito administrativo sancionador, reconheço a sua tangência com o Direito Penal, à primeira vista por suas feições sancionatórias, exercida pela Administração Pública no exercício de seu poder de polícia. Não obstante, no ramo do Direito Administrativo Sancionador, a atividade punitiva do Estado só poderá ocorrer embasada em lei em sentido formal, conforme, Art. 5º, II, CF/88),
>
> "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".
>
> Assim, matéria sancionadora pode sistematizar as condutas e sanções (ambas previstas em lei) de forma a expressar, para cada conduta infracional, a respectiva sanção. Tal procedimento facilita a compreensão dos particulares sobre a relação entre condutas e sanções a que estão sujeitos e, principalmente, atua na sua dosimetria. Em consequência disso, será atingido os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade, todas vinculadas ao devido processo legal.
>
> Dessa forma, por falta de previsão legal, é inaplicável, já que esta não se encontra legalmente prevista no âmbito da ANAC . A administração Pública está limitada ao cumprimento estrito do que estiver previamente determinado ou autorizado na norma.
>
> Como não existe previsão legal para aplicação desse instituto aos processos administrativos sancionadores desta agência, também não existem critérios para sua configuração, por não haver amparo legal que defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa, é inaplicável tal instituto.
>
> (...)
>
> **00065.026931/2013-14 (em 02/10/2018)**
>
> Sobre a alegação de bis id idem e da continuidade delitiva, vez que a empresa (sua empregadora) e o copiloto também foram multados pelo mesmo fato gerador, e que a quantidade de multas a ele aplicadas (o interessado), foram pela mesma razão, e apenas em datas diferentes, explano:
>
> 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 (atinente 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 dispõem sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, não faz qualquer menção sobre tratamento de infrações permanentes ou continuadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27. **V - Argumentação referente a inobservância dos postulados de razoabilidade e proporcionalidade** - o interessado alega que ocorre a configuração de apenas uma conduta punível e, dessa forma, é desproporcional o valor aplicado como sanção. Quanto a esta questão, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 24ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879).

28. Daí a compreensão de que no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso. Esta finalidade, por sua vez, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução nº 25/2008. Dispõe a Tabela II, do Anexo I da Resolução nº 25/2008, os valores da multa para os casos não preenchimento ou preenchimento incompleto do Diário de Bordo.

29. Isto dito, não cabe se falar em ausência de fundamentação do *quantum* da fixação da base da sanção uma vez que o próprio fundamento para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte do autuado, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso). A partir disso, a dosimetria passa a ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução nº 25/2008 e dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. É dizer que em razão da taxatividade da norma e pelo fato de a Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade, impossível que a Agência aplique atenuantes de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma. No entanto, ainda que a dosimetria aplicada e bem fundamentada ao longo do processo esteja correta e de acordo com os patamares de aplicação constantes do anexo da Resolução nº 25/2008 (públicos e notórios, vez que integrantes de norma vigente e pública) que vinculam a unidade julgadora, devesse analisar o contexto específico do caso.

30. O interessado possui 4 (quatro) processos administrativos (00068.501156/2017-85, 00068.501153/2017-41, 00068.501150/2017-16 e 00068.501148/2017-39) além deste, totalizando 5 (cinco) nos quais a sanção aplicada encontra respaldo no mesmo enquadramento, seja ele "não preencher, ou preencher de forma incompleta, o Diário de Bordo referente aos dados de uma etapa do voo antes da saída da tripulação da aeronave após o término do voo". Ainda que configurando condutas individuais plúrimas, ao considerar que o Interessado é pessoa física e que o somatório da sanção aplicada dos 5 (cinco) processos alcança **R$ 201.600,00 (duzentos e um mil e seiscentos reais)**, notasse situação com potencial de causar um impacto devastador ao interessado e, portanto, **identifica-se aqui fato ou circunstância nos termos do art. 65 da Lei 9.784/1999 que justifica que a revisão seja admitida e o processo encaminhado para Diretoria**.

31. Superada essa questão, passemos à abordagem quanto à aplicação de eventual efeito suspensivo ao recurso e configuração, ou não, de *justo receio* quando motivado pelas implicações decorrentes da inclusão do devedor no CADIN ou da inscrição do débito em dívida ativa.

32. **Quanto à concessão do efeito suspensivo**, ainda que a norma vigente a época do fato fosse a Resolução nº 25/2008, as regras aplicadas para questões processuais são aquelas presentes na Resolução nº 472/2018:

> **Resolução nº 472/2018**
>
> Art. 82. Esta Resolução aplica-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

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

34. O Memorando-Circular nº 4/2019/GAB (SEI nº 3668460) suspendeu cautelarmente a aplicação do art. 54 da Resolução nº 472/2018 até que a norma seja reavaliada pelas áreas técnicas pertinentes e pela Procuradoria Federal junto à ANAC, conforme Decisão *ad Referendum* (3668504), publicada no Diário Oficial da União (3669710) da Decisão nº 148, de 29 de outubro de 2019.

35. Com fundamento nas informações supra não se identifica, *a priori*, situação que justifica a concessão do efeito suspensivo com base no art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. É a visão dessa coordenadoria. Contudo, nos termos do Regimento Interno da ANAC, Res. 381/2016, art. 24, inciso V e XI, compete à Procuradoria Federal junto à ANAC apurar a liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial e interpretar as leis e orientar a Diretoria na sua aplicação.

36. Por todo o exposto, concluo por:

- **ADMITIR O SEGUIMENTO à REVISÃO**, vez que presentes os requisitos de admissibilidade;
- **NÃO IDENTIFICAR** motivos, no caso, para concessão de efeito suspensivo ao ao pleito.
- **ENCAMINHAR o processo ao assessor de julgamento de autos em segunda instância, para**

crivo da admissibilidade e, caso de acordo, posterior encaminhamento à ASTEC.

37. Notifique-se o interessado sobre a admissibilidade.

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

39. Após, à ASTEC, para distribuição aleatória.

40. À Secretaria.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente Turma Recursal – Brasília/DF

ASSISTÊNCIA E PESQUISA
Ítalo Daltio de Farias
Estagiário - SIAPE 1051086

Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros**, **Presidente de Turma**, em 13/11/2019, às 15:54, 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 **3694539** e o código CRC **E8F29101**.

DESPACHO

À Assessoria Técnica - ASTEC

Assunto: **Revisão Processual - Diretoria Admitido - Encaminhamento - Processo nº 00068.501134/2017-15.**

1. Fazendo referência ao Despacho Decisório 12 (3694539), além de ratificar integralmente os argumentos em ambos os documentos, encaminho o presente expediente à ASTEC para as providências de praxe.

2. Ademais, é importante frisar a NÃO concessão, por parte desta Assessoria, do efeito suspensivo previsto no art. 38, § 1º, da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, pois não se exerga presente a hipótese de "*justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução*" (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999).

3. Permanecemos à disposição.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente por **Hildebrando Oliveira**, **Chefe da Assessoria**, em 04/02/2020, às 12:27, 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 **3992486** e o código CRC **EAE112C9**.