



**PARECER N°** 155/2021/CJIN/ASJIN  
**PROCESSO N°** 00065.069306/2013-59  
**INTERESSADO:** MANAUS AEROTÁXI LTDA

**PROPOSTA DE DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN**

MARCOS PROCESSUAIS							
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Infração	Tipificação	Interessado	Data da Infração	Lavratura do AI
00065.069306/2013-59	655192160	04209/2013	permitir operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação em suas Especificações Operativas	alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA (Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica) 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC (Regulamento Brasileiro de Aviação Civil) 119.	Manaus Aerotáxi Ltda	18/02/2011	15/04/2013
00065.068149/2013-64	655203160	04248/2013	permitir operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação em suas Especificações Operativas	alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA (Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica) 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC (Regulamento Brasileiro de Aviação Civil) 119.	Manaus Aerotáxi Ltda	04/11/2011	15/04/2013

**Proponente:** Hildenise Reinert - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014 - SIAPE 1479877

**Síntese dos Fatos**

Trata-se de retorno dos autos a esta Assessoria de Julgamento de Infrações em Segunda

Instância - ASJIN após o saneamento requerido conforme Despachos CJIN (SEI 4868451 e 4748172), com base na análise dos Pareceres nº 774 e 689 (SEI4865343 e 4745089) acerca da necessária juntada nos autos da defesa apresentada pelo interessado após a convalidação do autos de infração em sede de primeira instância e, a conseqüente intimação para se manifestar quanto a juntada desses novos documentos.

Os Autos de Infração (04209/2013 e 04248/2013) e os Relatórios de Fiscalização (1646053 e 1646035) informam que nos dias 18/02/2011 e 04/11/2011 houve operação dentro do espaço aéreo designado como RVSM (Reduced Vertical Separation Minimum) sem que houvesse autorização para tal operação nas Especificações Operativas da empresa.

A ocorrência fora constatada durante a auditoria de operações realizada na empresa Manaus Aerotáxi Ltda, no período de 22 a 24/10/2012, no Aeroporto Internacional Brigadeiro Eduardo Gomes, em Manaus.

Para subsidiar os fatos foram analisadas informações retiradas da páginas nº 00235/2013 e nº 001039 do Diário de Bordo da aeronave, com aquelas obtidas pelo Ofício nº286/ATM/71593 do CINDACTA IV (fl. 05 do arquivo SEI nº 1646053), encaminhado pelo Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo do Comando da Aeronáutica para a ANAC.

Na ocasião, o tripulante Roque Jesus dos Reis (CANAC 409979) exercia a função de comandante. A empresa, em sua função de operador aéreo responsável pela condução e acompanhamento de seus voos, permitiu tal procedimento.

Consta extrato de página do sistema SACI referente ao aeronavegante Sr. Roque Jesus dos Reis (fl. 02 do arquivo SEI nº 1646053).

No Relatório de Fiscalização (fls. 03/03v do arquivo SEI nº 1646053 e 1646035) são reiteradas as informações constantes dos AIs nº 04209/2013 e 04248/201. Consta, ainda, no Relatório, tabela contendo o nome do tripulante, data e nº da folha do Diário de Bordo, na qual foram listados dados pertinentes às ocorrências descritas nos Autos de Infração citados supra.

Consta às páginas nº 000235 e nº 001039 do Diário de Bordo da aeronave PR-MPF (fl. 06 e 04 dos arquivos SEI nº 1646053 e 1646035), referente às datas de 18/02/2011 e 04/11/2011, em que foi registrado os voos no trecho SBEG-SBSP e SBEG-SBF, mencionados nos AI nº 04209/2013 e 04248/2011.

No Ofício nº 286/ATM/71593 (fl. 05 do arquivo SEI nº 1646053), encaminhado pelo Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo do Comando da Aeronáutica para a ANAC sobre as operações RVSM da aeronave PR-MPF nos anos de 2010, 2011 e 2012.

Consta tabela que relaciona voos da aeronave PR-MPF (fl. 06 e fl.04 dos arquivos SEI nº 1646053 e 1646035), com o voos realizados nas datas de 18/02/2011 e 04/11/2011, nos trechos SBEG-SBSP e SBEG-SBF. Destaca-se que nos campos "FL INICAL" e "FL FINAL" informou-se o nível de voo 410.

### **Da Defesa**

Cientificado do Auto de Infração em 03/06/2013, conforme demonstrado em Aviso de Recebimento (AR) (fl. 07 do arquivo SEI nº 1646053), apresentou defesa tempestiva (fls. 08/10v do arquivo SEI nº 1646053), na qual argui, em linhas gerais:

**ilegitimidade passiva**, devido a falta de autorização legal que preveja a infração. Sustenta que o Ofício nº 286/ATM/71593, de 30 de novembro de 2012, do CINDACTA IV, não reportou a ocorrência de operação RVSM no voo citado no Autos de Infração. Acrescenta que conforme previsão estatuída no AIP Brasil ENR2.1-1, de 23 de agosto de 2012, exceto nos casos previstos nas Cartas de Rotas para a continuidade de Níveis em algumas Rotas ATS, os níveis de Cruzeiro a serem utilizados no Espaço Aéreo RVSM dependem do rumo magnético. Afirma que tal qual aduzem os itens 1.5, 1.6 e 1.7 da referida publicação, respectivamente, *"aeronaves não aprovadas RVSM, também, poderão voar no espaço aéreo RVSM, se atendidas as condicionantes dispostas nesta regulamentação; será aplicada a separação vertical mínima de 2.000 pés entre as aeronaves não aprovadas RVSM e entre estas e as demais aeronaves; independente do "status" de aprovação RVSM da aeronave, os níveis de voo poderão ser utilizados conforme descrito no item 1.2"*.

Ressalta, ainda, que o Ofício nº 286/ATM/71593, de 30/11/2012, do CINDACTA IV, não informa que o referido aeronauta operou em ambiente RVSM. Consigna que, conforme publicação AIP BRASIL ENR 2.2.1, de 15/01/2009, em seus itens 1.5, 1.6 e 1.7, é possível que uma aeronave ainda não certificada perante à ANAC opere em espaço aéreo RVSM, não significando que esteja em ambiente RVSM, mas como separação vertical de 2.000 pés, conforme previsão sinalizada no item 7.9.2 da publicação mencionada acima. Afirma que no voo em epígrafe o Comandante solicitou ao Controle de Tráfego Aéreo autorização para operar em níveis CVSM (Conventional Vertical Separation Minimum), ou seja, abaixo do nível 290, assim com acima do nível 410. Repisa que mantendo-se em níveis CVSM. Acrescenta que a demanda sinalizada no console do Controlador de Tráfego Aéreo determinará a aceitação no nível solicitado, cabendo a este aceitar ou não, inserindo-o, ou não, nos níveis CVSM e RVSM.

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

*"Estaria a Empresa Manaus Aerotáxi Ltda, assim como qualquer outra, no seu acervo de responsabilidades, sujeita à responsabilidade por atos que, segundo a legislação pertinente, são da alçada exclusiva do Comandante de uma Aeronave?"*

*"Seria a Empresa citada responsável, repise-se, por uma decisão que a Lei elegeu como exclusiva do Comandante de uma Aeronave, adotada sem a ingerência da referida Pessoa Jurídica, por precisa falta de competência, tutela e definição legal, assim como o é com a responsabilidade por ter permitido, através de seu Diretor de Operações, que um Aeronauta extrapolasse a Jornada de Trabalho, por ter sido escalado para o voo pela própria Empresa, com a aceitação do Comandante? Ou, ainda, pelo fato de seu co-piloto cumprir nova jornada, sem respeitar período de repouso mínimo de 24 (vinte e quatro) horas, após a jornada superior a 15 (quinze) horas, compondo tripulação simples?"*

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

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

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

Aborda a **responsabilidade do comandante**, remetendo ao CBA afirma que em seu art. 166, §3º,

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

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

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

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

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

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

Junto à Defesa consta Procuração, pedido de solicitação de vistas apresentado anteriormente, assim como procuração, solicitação de vistas e prorrogação de prazo (fls. 11/12v do arquivo SEI nº 1646053).

### **Da Convalidação**

Em sede de primeira instância, em Despacho (fls. 13/15 do arquivo SEI nº 1646053 e nº 1646035) de 19/08/2013, convalidou-se os Autos de Infração para a capitulação estabelecida no art. 302, inciso III, alínea "e", do CBA c/c seções 91.706, 91.537(a) (1) e (2) e o Apêndice G, seção 3 (a) do RBHA 91.

Consta a Notificação de Convalidação nº 287/2013/SEPIR/SSO-RJ (fl. 16 do arquivo SEI nº 1646053).

O interessado foi notificado da convalidação efetuada pelo setor de primeira instância em 26/08/2013, conforme demonstrado em AR (fls. 17/17v do arquivo SEI nº 1646053 e nº 1646035).

Consta Certidão (fl. 18 do arquivo SEI nº 1646053 e nº 1646035), de 16/09/2013, que noticia que a Defesa dos Autos de Infração fora juntada ao processo administrativo nº 00065.075425/2013-41, originado do Auto de Infração nº 4128/2013/SSO.

## Decisão de Primeira Instância

O setor competente, em Decisão motivada (fls. 22/28 SEI nº 1646053), de 03/06/2016, reconheceu a prática infracional à legislação vigente, em especial ao que estabelece o art. 302, inciso III, alínea "e" do Código Brasileiro de Aeronáutica. Ao aplicar multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), haja vista a existência de circunstâncias atenuantes previstas no parágrafo primeiro, inciso III do art. 22 da Resolução 25/2008.

Devidamente notificado da DC1 em 18/07/2018 e 20/07/2018 por meio do Aviso de Recebimento - AR SEI 2122370 e SEI nº 2122698, o interessado interpôs recurso tempestivo conforme Despacho ASJIN(SEI 2362374 e SEI nº 2068125) em 30/07/2018, cujas razões serão tratadas adiante.

Distribuídos os autos para análise e deliberação, o setor de segunda instância decidiu em 01/06/2020 (SEI nº 4364351 e SEI nº 4376579 ):

que a Secretaria deveria juntar aos autos a Defesa do interessado apresentada após a convalidação do Auto de Infração e que consta das fls. 25/37 49/67 dos arquivos SEI nº 1646113 e 1646114, que fazem parte do processo nº 00065.075425/2013-41;

que o interessado fosse intimado sobre a juntada de tais documentos aos autos (Defesa apresentada após a convalidação do Auto de Infração, que consta das fls. 25/37 do arquivo SEI nº 1646113, assim como dos documentos das fls. 49/67 que constam do arquivo SEI nº 1646114, que fazem parte do processo nº 00065.075425/2013-41), sendo concedido o prazo de 10 (dez) dias, previsto no parágrafo único do art. 40 da Resolução ANAC nº 472/2018, para que o interessado, querendo, se manifeste sobre a documentação juntada;

pela CONVALIDAÇÃO DO AUTO DE INFRAÇÃO nº 04209/2013, modificando o enquadramento para a alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119, com base no art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018, de forma que a Secretaria da ASJIN venha a notificar o interessado quanto à convalidação do Auto de Infração para que o mesmo, querendo, venha no prazo de 10 (dez) dias, formular suas alegações, com fundamento no §1º do art. 19 da Resolução ANAC nº 472/2018;

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

Devidamente notificado acerca da convalidação do Auto de Infração e da possibilidade de gravame da sanção para o valor de R\$ 7.000,00, pelo afastamento da circunstância atenuante, em decorrência de penalidade aplicada em definitivo ao interessado num período inferior a 12 meses ao da data da infração em 18/02/2011 e 04/11/2011 , conforme demonstrado no Extrato SIGEC (4372671). Argui a impossibilidade da *reformatio in pejus*, ao gravame da sanção imposta. Salieta que o fato gerador da infração ocorreu no ano de 2011 e que a nova Resolução, emitida 7 anos após a ocorrência da conduta, não tem o condão de agravar as penalidades já aplicadas. Ressalta o previsto no art. 30 da Lei nº 13.655/2018 que expõe o seguinte:

as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas

pondera que a autoridade administrativa detém relativa discricionariedade para aplicar as penalidades, porém, não menos certo, é o seu dever de obedecer aos princípios da legalidade e segurança jurídica, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, aplicáveis aos atos administrativos em geral. Acrescenta que estes princípios são regidos pela legislação e aceitos pela doutrina e jurisprudência pátrias, além de constituírem vetor do processo

administrativo federal, conforme artigo 2º da Lei nº 9.784/99 e artigo 10 da Resolução nº 472/2018 da Agência Nacional de Aviação Civil.

salienta que ao longo dos anos, estabeleceu melhorias nas suas operações, vez que cumpre com rigor as regras da aviação brasileira, e prioriza pela segurança e qualidade dos seus serviços.

requereu a revogação das decisões monocrática n.º 423/2020 e 425/2020 que determinaram a convalidação do Auto de Infração, bem como a possibilidade de agravamento da multa sancionatória. Ou, alternativamente, que fosse reformada a decisão monocrática, não sendo acolhida a possibilidade de agravamento das multa.

Após nova análise em segunda instância constantes dos Pareceres nº 774 (SEI 4868451) e nº 689 (4745089) repisou-se a necessidade de juntada aos autos da peça de defesa apresentada pelo interessado após o ato de convalidação realizada ainda em sede de primeira instância. Assim retornou-se o processo para a Secretaria (CCPS) para que os itens abaixo, que já constavam nas Decisões Monocráticas de 2ª Instância nº 423/2020 (SEI nº 4865343) e nº 689 (4745089), fossem cumpridos:

que a Secretaria deve juntar aos autos a Defesa do interessado apresentada após a convalidação do Auto de Infração e que consta das fls. 25/37 do arquivo SEI nº 1646113, que faz parte do processo nº 00065.075425/2013-41;

que a Secretaria deve juntar aos autos cópias das fls. 49/67 que constam do arquivo SEI nº 1646114, que faz parte do processo 00065.075425/2013-41;

que o interessado seja intimado sobre a juntada de tais documentos aos autos (Defesa apresentada após a convalidação do Auto de Infração, que consta das fls. 25/37 do arquivo SEI nº 1646113, assim como dos documentos das fls. 49/67 que constam do arquivo SEI nº 1646114, que fazem parte do processo nº 00065.075425/2013-41), sendo concedido o prazo de 10 (dez) dias, previsto no parágrafo único do art. 40 da Resolução ANAC nº 472/2018, para que o interessado, querendo, se manifeste sobre a documentação juntada;

(...)

Efetuada a juntada requerida conforme Despacho CJIN SEI 4868451 e 4748172 assinalou-se prazo de 10 dias para manifestação do interessado. Notificado da juntada de novos elementos aos autos conforme Ofício nº 10421/ASJIN-ANAC (SEI 4884701) e nº 10418/ASJIN-ANAC (SEI 4884538), cuja intimação foi cumprida em 13/10/2020, conforme Certidão SEI 4888423 e 4888482, o interessado protocolou sua manifestação SEI 4934722 e SEI 4934675.

Na peça reitera suas arguições apresentadas no recurso ao apontar que a autoridade administrativa detém relativa discricionariedade para aplicar as penalidades, porém, não menos certo, é o seu dever de obedecer aos princípios da legalidade e segurança jurídica, bem como os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, aplicáveis aos atos administrativos em geral.

Enfatiza o caráter emergencial dos serviços prestados pela empresa, com o propósito de atender as regiões precárias e remotas com difíceis acessos, do Estado do Amazonas. Alega que a empresa realiza voos aeromédicos para atendimento aos povos indígenas, atividade, que vai ao encontro do interesse público do serviço.

Por fim, requereu a revogação das Decisões Monocrática n.º 423/2020 e e 425/2020 que determinaram a convalidação dos Autos de Infração, bem como a possibilidade de agravamento da multa sancionatória. Ou, alternativamente, que fosse reformada a decisão monocrática, não sendo acolhida a possibilidade de agravamento das multa.

Eis, em linhas gerais, o relato dos fatos.

## **PRELIMINARES**

**Da Regularidade Processual** - Consta-se dos autos que foi oportunizado ao interessado prazo para defesa em todas as instâncias, para a apresentação de suas versões dos fatos, direito ao contraditório e ampla defesa, princípios intrínsecos nos processos sancionadores no âmbito da administração pública.

**Da Alegação de Ocorrência de Prescrição** - O exame da ocorrência, ou não, da incidência de prescrição deve ser limitado pela Lei n.º 9.873/99, conforme excerto a seguir:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

Art. 1º-A. Constituído definitivamente o crédito não tributário, após o término regular do processo administrativo, prescreve em 5 (cinco) anos a ação de execução da administração pública federal relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

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. [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

.Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória: [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

I – pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

II – pelo protesto judicial; [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

III – por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor; [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

IV – por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; [\(Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009\)](#)

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

A Lei Federal estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta e determina o prazo de cinco anos para tal apuração e, ainda, estabelece os marcos interruptivos da prescrição da ação punitiva.

O Parecer PROC/ANAC n.º 056/2009, aprovado em 12 de fevereiro de 2009 pelo Sr. Procurador-Geral, restou assentado, no âmbito da Procuradoria Federal junto à Agência Nacional de Aviação Civil - PF/ANAC, que:

*(...) a ANAC tem cinco anos (art. 1º da Lei 9.783/99) para aplicar a multa e cinco anos (art. 1º do Decreto nº 20.910/32) para cobrá-la.*

*Nos cinco anos destinados à aplicação da multa, a Agência não pode deixar o processo sem movimentação injustificada por mais de três anos, sob pena de ocorrer a prescrição intercorrente de que trata o § 1º, art 1º, da Lei nº 9.873/99. Tais prazos para apurar infrações*

*são interrompidos (recomeçam totalmente)* pela citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; pela decisão condenatória recorrível (incisos I, II e III do art. 2º, da Lei nº 9.873/94).

A primeira linha a ser traçada quando se menciona 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.

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 não se aplica à contagem prescricional da intenção punitiva da Autarquia, a não ser que nos termos do art. 3º da lei citada supra.

Cabe ressaltar que o art. 2º prevê como marcos interruptivos do prazo prescricional a citação ou notificação do Interessado, qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato e a decisão condenatória recorrível. Vale notar, ainda, que a interrupção importa em reinício da contagem do prazo.

Observa-se que, o fatos ocorreram em 18/02/2011 e 04/11/2011 sendo que ambos os Autos de Infração foram lavrados em 15/04/2013 (marco interruptivo da prescrição). O interessado foi cientificado da infração em 03/06/2013 e conforme inciso I do art. 2º da Lei nº 9.873/99, a prescrição da ação punitiva é **interrompida** pela notificação do interessado, reiniciando, assim, a contagem do prazo.

O interessado apresentou defesa e em 09/07/2013. A autoridade competente convalidou o Auto de Infração, cuja notificação se deu em 26/08/2013.

O setor de primeira instância proferiu decisão de primeira instância em 03/06/2016, marco interruptivo prescricional nos termos do inciso III do artigo 2º da Lei 9.873/99. O prazo foi então mais uma vez interrompido com a notificação do interessado em 18/07/2018 e 20/07/2018, apresentando depois o seu recurso 30/07/2018.

Efetuada a juntada requerida conforme Despacho CJIN SEI 4868451 e 4748172 foi aberto prazo de 10 dias para manifestação do interessado. Notificado da juntada de novos elementos aos autos conforme Ofício nº 10421/ASJIN-ANAC (SEI 4884701) e nº 10418/ASJIN-ANAC (SEI 4884538), cuja intimação foi cumprida em 13/10/2020, conforme Certidão SEI 4888423 e 4888482, o interessado protocolou sua manifestação SEI 4934722 e SEI 4934675, em 23/10/2020.

Assim, observada a presença de marcos interruptivos do prazo prescricional, conclui-se que o processamento se encontra dentro do lapso temporal disposto no *caput* do artigo 1º da Lei nº 9.873/99, afastando-se, *portanto*, a prescrição quinquenal.

Conforme se observa ainda, não é possível identificar também, nenhum lapso temporal superior a 3 anos, descaracterizando a hipótese de prescrição intercorrente nos autos.

Afasta-se, portanto, a alegação quanto à prescrição.

### **Da Fundamentação da matéria e da materialidade infracional -**

A infração foi capituladas, após convalidação do Auto de Infração para a alínea "e" do inciso III

do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC 119

A alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA:

CBA

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

(...)

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

e) não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;

(...)

Observa-se que na alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA é prevista a aplicação de multa pelo descumprimento de normas e regulamentos relativos à operação de aeronaves, dentre outros. Desta maneira, precisam ser identificadas as normas de operação que foram descumpridas, devendo, assim, ser verificado o disposto no item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA 91, assim como no item 119.5(c)(8) do RBAC 119, que assim prevê:

RBHA 91

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

(...)

### **Seção 3. Autorização do Operador**

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

(...)

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

Em adição, segue o previsto no item (b)(1) da Seção 4 do Apêndice G do RBHA 91, apresentado a seguir:

RBHA 91

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

(...)

### **Seção 4. Operações RVSM**

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

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

(...)

(grifo meu)

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

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

**119.5 - Certificações, Autorizações e Proibições**

(...)

(c) Proibições

(...)

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

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

**Dos argumentos do interessado em sede de defesa** - Quanto às arguições apresentadas na defesa prévia, por força do que é exposto no §1º do art. 50 da Lei nº 9.784/1999 APROVEITO em parte os argumentos apresentados na decisão de primeira instância à exceção do cálculo da dosimetria que veremos em capítulo próprio adiante.

Ainda com relação à defesa do interessado, acerca das alegações apresentadas após a convalidação dos autos de infração em primeira instância, acrescenta-se que este aborda o pressuposto subjetivo de legitimidade passiva, verifica-se que tais alegações do interessado devem ser afastadas, na medida em que não se identifica qualquer irregularidade no fato da empresa MANAUS AEROTÁXI LTDA figurar como o autuado do presente processo, em razão de descumprimento do estabelecido nas Especificações Operativas da empresa ao realizar a operação de aeronave em espaço aéreo RVSM. Importante destacar que "Especificações Operativas" é documento emitido pela ANAC em favor da empresa e, conforme esclarecido no item do presente Parecer relativo à fundamentação da matéria, não se pode operar uma aeronave em violação do disposto nas Especificações Operativas da empresa. Assim sendo, não é possível afastar a responsabilidade do operador aéreo quanto a infração descrita nos Autos de Infração citados supra.

Quanto às informações relativas ao órgão de controle de voo, observa-se que o interessado aponta a responsabilidade do órgão de controle de tráfego aéreo. No entanto, tais alegações devem ser afastadas, em decorrência de que cabe ao operador aéreo garantir operações de acordo com o estabelecido em suas Especificações, conforme estabelecido na legislação retro.

Acerca do alegado "desvio de finalidade" do fiscal ao imputar a conduta discutida no presente caso. Não se verifica qualquer irregularidade nos autos, pois as condutas descritas pela fiscalização tem caráter sancionatório, pela inobservância de normas de operação de aeronaves, devendo, portanto, ser aplicada a sanção prevista para descumprimento à alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA.

Aponto que a motivação expressa no Auto de Infração trouxe elementos necessários para que o interessado tivesse ciência pelo qual fato fora sancionado. Até porque, a descrição da conduta irregular corresponde ao núcleo essencial do auto de infração. É a partir dela que se pode localizar a norma violada, fazer o correto enquadramento legal, aplicar a multa, bem como propiciar ao autuado a ampla defesa e o contraditório.

Afasta-se assim, conseqüentemente a referência a possível vício de legalidade.

Quanto a alegação de que a responsabilidade seria exclusiva do comandante da aeronave. Cabe esclarecer que eventual responsabilidade do comandante, inerente a sua função pela

realização do voo, não isenta o operador de sua responsabilidade de garantir que a operação de suas aeronaves ocorra de acordo com as limitações previstas em suas Especificações Operativas. Deve-se considerar ainda que embora no *caput* do art. 166 da Lei nº 7.565/1986 (CBA) determine que o comandante é responsável pela operação e segurança da aeronave. Há tipificação na norma, em especial no previsto no item (b)(1) da Seção 4 do Apêndice G do RBHA 91 e no item 119.5(c)(8) do RBAC 119, ao dispor que não se pode operar uma aeronave em área RVSM sem que o operador seja autorizado e de que não se pode operar uma aeronave em violação de suas especificações operativas. Assim, restou configurada a responsabilidade do operador aéreo pela operação irregular da aeronave.

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

#### **RBHA 135**

##### **135.77 – RESPONSABILIDADE PELO CONTROLE OPERACIONAL**

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

#### **RBAC 135**

##### **135.77 Responsabilidade pelo controle operacional**

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

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

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

#### **RBAC 01**

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

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

A título de complementação acerca da arguição do interessado sobre a responsabilidade do comandante ao citar art. 166, §3º, do CBA associado ao art. 6º da Lei nº 7.183/1984 (Lei do Aeronauta);

#### **CBA**

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

(...)

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

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

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

O interessado também cita o previsto no art. 6º da Lei nº 7.183/1984, apresentado a seguir.

Lei nº 7.183/1984

Art. 6º São tripulantes:

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

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

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

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

Quanto a referência ao art. 11 da Portaria Interministerial nº 3.016, de 05/02/1988, que trata da autoridade do comandante durante o voo. Tem-se que a responsabilidade atribuída pela legislação ao comandante da aeronave não isentam o operador aéreo quanto à sua responsabilidade, que, no caso, é decorrente de operação de aeronave de sua frota em desacordo com o previsto nas Especificações Operativas emitidas em favor da empresa.

O interessado menciona, ainda, o item 91.3(a) do RBHA 91, que prevê:

RBHA 91

91.3 - RESPONSABILIDADE E AUTORIDADE DO PILOTO EM COMANDO

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

Vê-se que tal dispositivo estabelece que o piloto em comando é diretamente responsável pela operação da aeronave. Ocorre que, no presente caso, sendo o interessado empresa de táxi aéreo aplicam-se também as regras previstas no RBHA/RBAC 135, conforme exposto supra.

No que tange à menção à responsabilidade solidária deve ser considerado que a

empresa poderá responder solidariamente com seus prepostos pelas infrações por eles cometidas no exercício de suas respectivas funções. No entanto, nos processos em análise, não está sendo apurada a responsabilidade de funcionários da empresa quanto aos atos infracionais praticados, situação na qual esta responderia solidariamente. O que se apura nos autos é a responsabilidade da própria empresa quanto aos atos infracionais por ela praticados, na medida em que as operações se deram em inobservância às Especificações Operativas.

Sobre a teoria dos motivos determinantes aponto que a motivação representa o fundamento do ato. O que impulsiona a prática do ato. Em outras palavras, significa o porquê do ato, a justificativa a que se refere o ato, a demonstração argumentativa de que os fundamentos fáticos se subsomem ao previsto na norma como conduta repressiva. Assim, a motivação dos atos decisórios é elemento essencial que visa garantir ao Administrado o exercício pleno de seu direito constitucional à defesa, imprescindível para reputar-se válida a aplicação da sanção. Nesse ponto, identificou-se nos autos, inobservância às normas que regulam operações de aeronaves.

Ainda em suas razões, alega incompetência da ANAC para fiscalizar o espaço aéreo. Com o fito de esclarecer a competência da ANAC para tratar de infrações que envolvam operações em RVSM, ou seja, que tratam de tráfego aéreo, os processos envolvidos foram diligenciados à GOAG - Gerência de Operações de Aviação Geral - para que se emitisse um parecer acerca do tema, que informa que concluiu que um Operador necessita de autorização da ANAC para realizar voos em espaço aéreo RVSM, conforme Memorando nº 285/2015/GOAG/SPO, de 17 de novembro de 2015. Tal capacidade foi definida no Regimento Interno da ANAC que a competência para emissão de autorizações de operações especiais, como por exemplo, a operação em espaço aéreo RVSM é da Superintendência de Padrões Operacionais -SPO, a teor do disposto na alínea "e" do inciso VII do art. 43 da Resolução ANAC nº 291/2013.

Observa-se que nas alegações acima, quando é abordada a competência da ANAC para fiscalizar o espaço aéreo, o interessado, na realidade, confirma a competência da ANAC quanto à apuração da conduta relatada pela fiscalização, de que o operador necessita de autorização da ANAC para realizar voos em espaço aéreo RVSM.

Além disso, conforme exposto no item da fundamentação da matéria deste Parecer, nos casos em análise, tal autorização se dá através das Especificações Operativas emitidas em favor da empresa, sendo que restou demonstrado nos autos que a empresa não detinha tal autorização, porém, ainda assim, foram executadas operações em espaço aéreo RVSM.

Alega que a atividade administrativa está estritamente vinculada à lei e que está no âmbito de competência da SPO emitir, suspender, revogar e cancelar autorização de operações aéreas especiais, afirmando não estar inserida neste rol de competência a fiscalização da atividade no âmbito do tráfego aéreo.

No entanto, os processos em análise não tratam de fiscalização de atividade no âmbito do controle de tráfego aéreo, mas sim de realização de operações dentro de espaço aéreo RVSM sem que a empresa estivesse autorizada para conduzir tal tipo de operação em suas Especificações Operativas, documento este que é emitido pela ANAC. Aliado a isso os normativos que estabelecem as regras das Especificações Operativas e como devem ser tratados seus conteúdos - são normas editadas pela ANAC. Vê-se, pois, não se tratar de fiscalização de atividade que extrapole a competência da ANAC, devendo ser afastadas de pronto a alegação de vício de competência.

A propósito, se é competência da ANAC emitir a autorização, é legítimo que a ANAC também

detenha a competência para fiscalizar as atividades aéreas resultantes de autorizações por ela emitidas, em função do disposto no inciso XXXV do art. 8º da Lei nº 11.182/2005, lei de criação da ANAC. Esta lei determina a competência da agência para reprimir infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis. Sobre isso, ressalta-se que os itens descumpridos citados do RBHA 91 e do RBAC 119, são normas da ANAC, que exigem que o operador seja por ela autorizado em suas Especificações Operativas para a realização de operações RVSM. Assim, não se trata de fiscalização de normas de competência de outros órgãos.

No que tange, especificamente, ao Auto de Infração nº 687/JJAER/2015, mencionado pelo interessado. Ao analisar seu conteúdo, verifica-se que este trata de fato gerador diferente daquele reportado nos Autos de Infração em análise, posto que o Auto de Infração nº 687/JJAER/2015 trata do descumprimento de normas do DECEA e descreve ocorrência afeta ao controle do espaço aéreo, o que não ocorre no caso em apreço, que por sua vez versa sobre operações de aeronave em desacordo com o estabelecido nas Especificações Operativas da empresa.

Quanto a alegação de *bis in idem*, cabem alguns destaques.

Importante registrar que o princípio de vedação ao *bis in idem* não possui previsão constitucional expressa, embora seja reconhecido, de modo implícito, como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal no texto da Constituição Federal de 1988.

Não se pode afirmar que a garantia do *non bis in idem* impossibilite o legislador, ou quem lhe faça as vezes, de atribuir mais de uma sanção, administrativa ou não, a uma mesma conduta. Para Mello (2007, p. 212 - MELLO, Rafael Munhoz de. Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007):

*[...] o princípio do non bis in idem, por outro lado, não veda ao legislador a possibilidade de atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta. Foi afirmado acima que a sanção que atende ao princípio da proporcionalidade é a prevista no ordenamento jurídico: o legislador, observadas as normas constitucionais, define as medidas sancionadoras adequadas e proporcionais para cada situação de fato. Se estabelece a lei formal múltiplas sanções para uma mesma conduta, são elas as sanções adequadas e proporcionais, não sendo sua aplicação ofensiva ao princípio do non bis in idem.*

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".

Em linhas gerais, o princípio invocado aponta que ninguém pode ser julgado duas vezes pelo mesmo fato delituoso, aproveitando-se do conceito aplicável ao direito penal:

ANDRÉ ESTEFAM trata o princípio do *non bis in idem* como uma vedação da dupla incriminação do réu, de modo que ninguém pode ser processado ou condenado mais de uma vez pelo mesmo fato. O referido autor refere que, na instauração de um processo por um delito idêntico a um fato anterior, há a caracterização do instituto da litispendência. [ESTEFAM, André. **Direito Penal**, volume 1. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.]

Trazendo o conceito para o campo específico do direito administrativo, assim como no Penal,

o *non bis in idem* se refere à proibição de que um órgão administrativo faça a aplicação de mais de uma penalidade (sanção) por um mesmo ato praticado. É dizer: um determinado órgão pertencente à Administração Pública não pode aplicar mais de uma sanção **dentro do mesmo processo administrativo, referente a um mesmo fato**.

Saboya complementa que o princípio do *ne bis in idem*, sobretudo, a partir do século XX, sob uma dúplica vertente: de um lado, um princípio de natureza processual, proibitivo de renovação de processos ou julgamentos **pelos mesmos fatos**; por outro lado, um princípio de direito material, segundo o qual ninguém deve ser apenado mais de uma vez pelos mesmo fatos. [SABOYA, Keity Mara Ferreira de Souza e. *Ne bis in idem*, história, teorias e perspectivas. Natal: Lumen Iuris, 2015. Sítios da internet: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>]

Notemos, portanto, que o princípio invocado tem aderência apenas quando estamos tratando de a mesma conduta do agente (fato) estar sendo sancionada mais de uma vez. Resta, portanto, aferirmos se é caso.

Note-se que os fatos apurados nos autos são distintos entre si: voos diferentes, em datas e horários distintos.

Assim, pelo fato de se tratarem de processos e autos de infração lavrados por fatos distintos entre si, não há de se falar em *bis in idem*. É como também já se pronunciou o STF, RMS 26.131: "***Diante do contexto em análise, resta evidenciada a inoportunidade de bis in idem na instauração do PA, por ter este como objeto fatos distintos daqueles alcançados pela sanção aplicada***". [grifei]

Isso dito, não prospera a argumentação de incidência de *bis in idem*.

Quanto ao manifestação apresentada pelo interessado após a convalidação do Auto de Infração e a notificação sobre a possibilidade de agravamento da sanção determinada pelo setor de segunda instância, o interessado suscita a impossibilidade de agravamento da sanção à luz da *reformatio in pejus*. Sobre isso, permita-me tecer algumas considerações sobre os fundamentos e a aplicabilidade de tal princípio. No âmbito dos processos judiciais vige o Princípio da Adstrição, de acordo com o qual o juiz fica adstrito, limitado, ao pedido formulado pelo Autor, ou seja, não podendo proferir decisão que contrarie os limites da lide. Em grau recursal, este princípio veda que o Tribunal profira decisão desfavorável a Autor e Réu, **se não houver sido interposto recurso da parte adversa**, pendente de julgamento. Tal instituto tem relação com o Princípio da Segurança Jurídica e decorre também da constatação de que a parte adversa satisfaz-se com a decisão judicial proferida, **não se pode permitir a revisão da decisão, para prejudicar a única parte que tenha recorrido**.

Nesse contexto vislumbra-se absoluta coerência da aplicação da referida proibição - nas hipóteses em que hajam duas partes envolvidas. Não obstante, nos processos administrativos sancionadores há uma distinção marcante do processo judicial, pois o processo administrativo não é "angular" como os processos civil e penal, isto é, não envolve três sujeitos processuais (autor, réu e juiz), mas apenas as figuras da administração e do administrado.

Assim sendo, no processo administrativo existe apenas o recurso do particular a ser acolhido ou não pela administração - obviamente que se deve a inexistência da parte contrária, ao menos na relação processual.

Nessa situação não existe no processo administrativo o trinômio Autor, Réu e Juiz, uma vez que é a própria administração quem decide o recurso. Em outras palavras, a lei não poderia prever a possibilidade de que a própria administração recorresse de sua própria decisão, realço, refiro-

me aos recursos voluntários -, afinal, contrariar-se -ia toda a lógica do sistema.

Em sede de processo administrativo - há a previsão na Lei 9784/99, art. 64, que concedeu aos órgãos de segunda instância do recurso de ofício, ou seja, o reexame necessário que permite que tal órgão reavalie todo o processo , independente das matérias alegadas, bastando que para tanto , estas sejam de sua competência, ocasião em que poderá confirmar, modificar, anular ou revogar total e parcialmente, a decisão recorrida, ainda que tal revisão acarrete gravame à situação do recorrente, "*in verbis*":

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

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

Nessa perspectiva, não há o que se falar em vedação da "*repormatio in pejus*" no âmbito do processo administrativo, já que a lei que o regula permite que o órgão de segunda instância administrativa conheça de ofício qualquer matéria de sua competência e modifique a decisão anterior, podendo, inclusive, agravar a situação do recorrente , desde que garantido ao interessado o direito de se manifestar. Tal possibilidade, inclusive, encontra respaldo no princípio da autotutela administrativa, o qual impõe a administração o dever de anular seus próprios atos quando ilegais ou eivados de vício, Nessa esteira, pode-se firmar que foi em decorrência dessa ampla possibilidade de revisão da decisão de primeira instância que o parágrafo único citado supra, estabeleceu que em casos de agravamento da sanção em âmbito recursal é necessário a notificação do recorrente para que este formule suas alegações. Importante salientar que tal hipótese afasta o aniquilamento de direito do contraditório e da ampla defesa, uma vez que mais do que abrir o prazo para o interessado declinar suas razões, se estará garantindo o direito deste ter sua defesa apreciada novamente, por meio do qual poderá se insurgir sobre qualquer aspecto da nova decisão.

Deve-se ponderar que eventual declaração de inconstitucionalidade do art. 64 da Lei 9784/99, de forma absoluta, iria de encontro com o interesse público e do interesse da sociedade, que devem prevalecer em detrimento de eventuais erros da administração , sendo necessária a utilização, pela processualista administrativa, de instrumentos jurídicos que possibilitem a correção de tais situações.

Ainda nessa linha, diferentemente seria, caso a majoração da situação do recorrente se desse após transcorrido o prazo recursal, ou seja, depois de operado o trânsito em julgado administrativo. Isso porque em tal hipótese a própria Lei 9874/99 veda expressamente, em seu 65, a possibilidade de majoração da sanção, *a saber*:

*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.*

*Paragrafo único: da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.*

Ante o exposto, tem-se que as manifestações do interessado não foram suficientes para afastar a aplicação da sanção administrativa quanto ao ato infracional apurados pela fiscalização.

### **Da Dosimetria da Sanção**

Em que pese a fiscalização da Agência tenha lavrado dois Autos de Infração nº 04209/2013 e 04248/2013, deflagrados pelos processos 00065.069306/2013-59 e 00065.068149/2013-64 para apuração das duas condutas como amplamente discutidas nos autos supra. Não obstante, em análise ao caso concreto, tem-se que as condutas apuradas configuram-se de natureza

continuada por serem idênticas, com o mesmo enquadramento e fundamento legal, e que foram apuradas na mesma oportunidade fiscalizatória. **Em razão disso recomendo a anexação do Processo 00065.068149/2013-6 ao presente Processo 00065.069306/2013-59 para a apuração conjunta das duas condutas com a adoção do critério da infração continuada, por ser mais benéfico ao Interessado do que a mera apuração em dois processos distintos.**

Neste contexto o cálculo da dosimetria será com base nos critérios da infração continua, definidos pela Resolução n.º 566/2020, que inseriu os artigos 37-A e 37-B na Resolução n.º 472/2018, *in verbis*:

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

Valor total da multa = valor da multa unitária \* quantidade de ocorrências/f

Em que a variável “f” assume um dos seguintes valores:

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

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

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

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

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

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

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

*"In casu"* para a infração tipificada na Resolução ANAC n.º 25/2008 de 25 de abril de 2008, em vigor ao tempo dos fatos, referente ao artigo 302, inciso III, alínea “e” da Lei n.º 7.565/1.986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer) é a de aplicação de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no patamar mínimo, R\$ 7.000,00 (sete mil reais) no patamar intermediário e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) no patamar máximo.

### **Da Sanção a ser Aplicada em Definitivo**

Com a aplicação do critério da Res. 566/2020, o valor previsto para uma conduta autônoma apurada nos autos, conforme demonstrado na fórmula supra é de 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor intermediário previsto para a hipótese do art. 302, inc. III, e, do CBAer. Considerando-se a inexistência de circunstâncias atenuantes e agravantes aplicáveis ao caso, o fator f foi calculado em 1,85, resultando no valor de multa de **R\$ 10.181,62 (dez mil reais cento e oitenta e um reais e sessenta e dois centavos), referente às (2) duas condutas apuradas nos autos supra.**

### **Conclusão**

Pelo exposto, sugiro por CONHECER do recurso e, no mérito **DAR-LHE PROVIIMENTO PARCIAL , REFORMANDO** as decisões de primeira instância em desfavor do

INTERESSADO, para aplicar a multa com base na regra de dosimetria para infração continuada , nos termos da Resolução 566/2020, que inseriu os artigos 37-A e 37-B, na Resolução 472/2018. O cálculo da formula citada acima resultou no valor de multa de **R\$ 10.181,62 (dez mil reais cento e oitenta e um reais e sessenta e dois centavos) referente as condutas apuradas nos processos supra** pela inobservância a alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA (Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica) 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC (Regulamento Brasileiro de Aviação Civil) 119.

Sugiro ainda a anexação do **Processo 00065.068149/2013-6 ao presente Processo 00065.069306/2013-59**, para a apuração conjunta das duas condutas com a adoção do critério da infração continuada;

Atualizar o valor do crédito de multa no SIGEC **655192160**, nos termos deste Parecer; e

Cancelar o crédito de multa SIGEC **655203160**, em razão da anexação do **Processo 00065.068149/2013-6 ao presente processo** .

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

**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 03/08/2021, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5849114** e o código CRC **DAA1878A**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
CJIN - CJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 174/2021**

PROCESSO Nº 00065.069306/2013-59

INTERESSADO: Manaus Aerotáxi Ltda

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela MANAUS AEROTÁXI LTDA, em face da decisão de primeira instância administrativa (1646053), com aplicação de multa pela inobservância à legislação vigente com fundamento na Lei nº 7.565/1986 de 19/12/1986, art. 302, inciso III, alínea "e" c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA (Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica) 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC (Regulamento Brasileiro de Aviação Civil) 119.
2. Recurso conhecido e recebido em seu efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Resolução ANAC nº 25/2008 (norma vigente à época dos fatos).
3. Analisados 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.
4. De acordo com a proposta de decisão (5849114) 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.
5. Diante disso, consideradas as atribuições a mim conferidas pelas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018 e com lastro **no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018**, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**
6. CONHECER do recurso e, no mérito, **DAR-LHE PROVIIMENTO PARCIAL, REFORMANDO** as decisões de primeira instância em desfavor do INTERESSADO, para aplicar a multa com base na regra de dosimetria para infração continuada, nos termos da Resolução 566/2020, que inseriu os artigos 37-A e 37-B, na Resolução 472/2018. O cálculo da fórmula citada acima resultou no valor de multa de **R\$ 10.181,62 (dez mil reais cento e oitenta e um reais e sessenta e dois centavos) referente as condutas apuradas nos processos supra** pela inobservância a alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c item (a) da Seção 3 e item (b)(1) da Seção 4, ambos do Apêndice G do RBHA (Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica) 91 c/c item 119.5(c)(8) do RBAC (Regulamento Brasileiro de Aviação Civil) 119.

À Secretária:

- **para anexar o Processo 00065.068149/2013-6 ao presente Processo 00065.069306/2013-59**, em decorrência da apuração conjunta das duas condutas com a adoção do critério da infração continuada;
- **atualizar** o valor do crédito de multa no SIGEC **655192160**, nos termos do Parecer (5849114); e
- **cancelar** o crédito de multa SIGEC **655203160**, em razão da anexação do **Processo 00065.068149/2013-6 ao presente processo** . . .

Notifique-se.

Publique-se.

**Cássio Castro Dias da Silva**

SIAPE 1467237

Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018  
Presidente Turma Recursal



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 03/08/2021, às 19:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **6038249** e o código CRC **3E6BD33E**.

---

Referência: Processo nº 00065.069306/2013-59

SEI nº 6038249