



DESPACHO DECISÓRIO

Assunto: Recurso à Diretoria. Análise de admissibilidade.

Tabela I - Listagem de Processos e Autos de Infração

NÚMERO DO PROCESSO (SEI!)	AUTOS DE INFRAÇÃO	DATA DA LAVRATURA	Nº. SEI!
Processo: 00066.010638/2019-11	AI/NI: 008304/2019	26/04/2019	SEI! 2980367
Processo: 00066.017753/2019-16	AI/NI: 009359/2019	05/08/2019	SEI! 3316078
Processo: 00066.020920/2019-06	AI/NI: 009552/2019	16/09/2019	SEI! 3503601

Crédito de Multa (nº SIGEC): 669.778/20-0

Infração: Permitir a operação segundo o RBAC 119, 121 ou 135 em violação do seu certificado e das suas especificações operativas, contrariando o item 119.5(c)(8) do RBAC 119.

Enquadramento: alínea "e" do inciso III do art. 302 do CBA c/c o item 119.5 (c)(8) do RBAC 119 - EMENDA nº. 03 (Resolução nº 435, de 27/06/2017).

1. Trata-se do Despacho ASJIN 5708284 que encaminhou o feito a esta Coordenação de Julgamento (CJIN) para manifestação acerca do recurso interposto em face da Decisão Monocrática de 2ª Instância nº 84/2021 (SEI 5588448) do dia 16/04/2021 que, suportada pelas considerações trazidas no Parecer nº 91/2021/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 5583108), decidiu por aplicar a sanção de multa no valor de **R\$ 165.205,93 (cento e sessenta e cinco mil, duzentos e cinco reais e noventa e três centavos)**, este correspondente ao total de 557 (quinhentas e cinquenta e sete) infrações tidas como de *natureza continuada*, todas referentes aos Autos de Infração nº 008304/2019; nº. 009359/2019 e nº. 009552/2019. Atinge-se o critério de alçada previsto no art. 46 da Resolução ANAC n. 472/2018.

2. O retro citado despacho, concluiu pela **admissibilidade** do Recurso à Diretoria. Ato contínuo, encaminha o feito para a presente Coordenadoria, para manifestação quanto à aplicação do efeito suspensivo ao recurso, entendendo incidente a regra do art. 38, § 1º (*primeira parte*), da Resolução ANAC nº 472/2018. Expôs que, por força do art. 53 do mesmo diploma normativo, a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa e, pendente decisão de mérito no caso, não há circunstância que justifique a aplicação do referido efeito.

3. Pois bem.

4. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, disciplina, em seu art. 56, que das decisões administrativas cabe **recurso**, em face de razões de legalidade e de mérito, com seu §1º especificando que a peça será dirigida à autoridade que proferiu a decisão, a qual, **se não a reconsiderar**, encaminhará à autoridade superior. Em sendo a reconsideração etapa inerente ao princípio da autotutela administrativa, é o caso de

abordá-la previamente à provocação feita pelo Despacho.

5. Escrutinando as razões do recurso à Diretoria apresentando pelo autuado (SEI 5692675), nota-se a reiteração dos argumentos já enfrentados ao longo do processo. **A priori**, análise e manifestação se mantém pelos próprios termos, eis que não eivadas de qualquer vício de nulidade.

6. Assim, de se crer que não há que se falar em retratação de decisões devidamente fundamentadas e não maculadas por impropriedade ou vício de nulidade.

7. O que se nota essencialmente nos mais recentes argumentos recusais é a discussão acerca da dosimetria e da quantidade de ocorrências passíveis de serem punidas no caso concreto, ou seja, a insurgência quanto ao valor da multa. Vejamos.

8. A recorrente discorre em sua peça acerca da adoção sistemática de medidas que visam resguardar a segurança de voo de suas aeronaves, bem como da estrita observância aos processos, normas e exigências estabelecidas pela Agência Reguladora, o que, conforme descrito e comprovado nos autos do presente processamento, não serviu para elidir as infrações imputadas pela equipe de fiscalização da ANAC. Resta claro que houve o cometimento dos atos infracionais imputados.

9. Acerca de tais atos infracionais, conforme bem apontado pelo relator em Nota constante do Parecer nº 91/2021/JULG ASJIN/ASJIN (SEI 5583108), importante considerar que: "*Observa-se que o Auto de Infração nº. 008304/2019, datado de 26/04/2019 (SEI! 2979786), aponta, expressamente, terem sido permitidas 426 (quatrocentos e vinte e seis) operações, estas relacionadas no próprio AI. Da mesma forma, o Auto de Infração nº 009359/2019, datado de 05/08/2019 (SEI! 3315779), aponta, expressamente, terem sido permitidas 90 (noventa) operações, estas relacionadas no próprio AI. E, também no mesmo sentido, o Auto de Infração nº 009552/2019, datado de 16/09/2019 (SEI! 3503601), aponta, expressamente, terem sido permitidas 41 (quarenta e uma) operações, estas, também, relacionadas no próprio AI. Sendo assim, pode-se extrair, dos referidos três Autos de Infração, estes objeto do presente processo, um total de 557 (quinhentas e cinquenta e sete) permissões de operações, todas realizadas em desacordo com a normatização em vigor.*"

10. Desta forma, a Decisão em Segunda Instância foi proferida levando em consideração o quantitativo de operações realizadas. Assim, quanto a alegação de que não se pode admitir a multiplicação de procedimentos administrativos, tampouco a aplicação de sanções pelo Órgão Regulador em relação a mesma prática a fim de se evitar a ocorrência do non bis in idem, importante esclarecer que, conforme já explicitado nas decisões pretéritas, não se trata o presente caso de uma mesma infração.

11. Ademais, a respeito do argumento de bis in idem, cabem alguns destaques.

12. 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.

13. 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.

14. 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".

15. Em linhas gerais, o princípio invocado prega 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 *ne 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.]

16. Trazendo o conceito para o campo específico do direito administrativo onde, 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**.

17. Saboya complementa o princípio do *ne bis in idem*, sobretudo, a partir do século XX, sob uma dúplice 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>]

18. 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.

19. No presente processo, não se vislumbra terem ocorridos os mesmos fatos geradores, mas, sim, fatos geradores autônomos. Entende-se 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 aqui 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 de 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.

20. Ainda, cabe ressaltar que, no caso concreto, não se pretende aplicar múltiplas punições para uma mesma conduta, pois tratam-se de diferentes condutas que não apresentam o mesmo fato gerador (ainda que de mesma natureza), ou seja, verifica-se que ocorreram conduções de operações distintas em situação irregular. 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.

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

22. Melhor sorte não assiste ao recorrente quando este invoca o Princípio da Consunção (absorção) o qual tem aplicabilidade no Direito Penal nos casos em que há uma sucessão de **condutas** com existência de um nexo de dependência entre elas e onde o evento de menor potencialidade lesiva é "absorvido" pelo subsequente. Não é o caso.

23. Acerca do valor da multa aplicada e da razoabilidade e proporcionalidade, 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). 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.

24. Esta finalidade, por sua vez, no caso da ANAC, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008, vigente à época dos fatos. Isso é claro a partir da redação do art. 57, da então vigente Instrução Normativa 08/2008: "*Art. 57. A penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário constantes das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25.*". A norma sucessora, Resolução 472/2018, estabeleceu que "*quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa a esta Resolução*" (art. 36, §3º).

25. Os dispositivos ao mesmo tempo que mostram a regra de início de cálculo da dosimetria, desenham um modelo de dosimetria vinculado, do qual o decisor não pode se desviar; qual seja, os valores de multa constantes dos anexos das citadas resoluções.

26. Isso dito, não cabe se falar em ausência de proporcionalidade do *quantum* da fixação da base da sanção uma vez que o fundamento para a aplicação da sanção foi a prática, por parte da autuada, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso) e, a partir disso, confirmada a infração, a dosimetria passa a ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução 25/2008 ou sua sucessora, Resolução 472/2018, não podendo a Administração dali extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. Confirmado o ato infracional, deve ser aplicada uma multa para cada infração confirmada, nos exatos termos e valores constantes do anexo da norma, como ocorreu no caso.

27. Verifica-se ainda o requerimento pela recorrente de aplicação dos critérios estabelecidos pela Resolução 566/2020, mais especificamente o que consta do art. 37-B. Ora, pois foi justamente com base em tais critérios que foi fixado o valor de multa constante do ato decisório impugnado, não havendo sentido em tal pedido, visto que já atendido anteriormente.

28. Feitas essas ponderações, entende-se, no processo nº 00066.010638/2019-11 e anexos portanto, pelo **não exercício da reconsideração, sustentando-se a decisão, pelos seus próprios termos.**

29. 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.

30. Quanto à concessão do efeito suspensivo, prevê o art. 38, § 1º, da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, a aplicação 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), o que não se observa no presente caso.

31. Conforme o disposto no art. 53, é facultado ao interessado o cumprimento da decisão após o encerramento do contencioso administrativo, no prazo de 30 (trinta) dias, contados da comunicação da penalidade. Esgotando-se referido prazo, e passados 75 (setenta e cinco) dias, procede-se à inclusão do inadimplente no CADIN (art. 53, § 1º).

32. Em relação à inscrição em dívida ativa, cuja efetivação poderia implicar impedimentos, a remessa dos créditos à Procuradoria-Geral Federal está condicionada à positivação do interessado no CADIN.

33. O decreto 9.194/2017, que trata da remessa de créditos das autarquias à PGF, estipula:

Art. 2º Após a constituição definitiva do crédito, as autarquias e fundações públicas federais comunicarão ao devedor, no prazo de quinze dias, a existência do débito passível de inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - Cadin e fornecerão todas as informações pertinentes ao débito.

§ 1º A notificação expedida por via postal ou telegráfica para o endereço indicado no instrumento que deu origem ao débito será considerada entregue após quinze dias da expedição.

§ 2º A inclusão no Cadin ocorrerá setenta e cinco dias após a expedição da notificação de que trata o caput.

[destacamos]

34. Assim, dado que a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa imposta, não se enxerga no caso "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" que possa justificar a concessão do efeito suspensivo. Isso porque, com a admissibilidade, o feito fica pendente de decisão de mérito de outra instância e enquanto não seja exarada nenhum trâmite de cobrança será efetuado.

35. É a visão dessa coordenadoria, com a ressalva de que, 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, adiro aos termos do Despacho ASJIN 5708284, conforme disposto no artigo 50, §1º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, tornando-os parte integrantes deste documento e concluo por:

- a) conhecer do recurso;
- b) não **exercer o juízo de reconsideração**;
- c) não ser cabível a concessão do efeito suspensivo;
- d) notificar o interessado acerca da **admissibilidade** do recurso à Diretoria da ANAC.

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

Após, à ASTEC, para distribuição aleatória.

À Secretaria.

Cássio Castro Dias da Silva
SIAPE 1467237
Presidente Turma Recursal – RJ



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 17/05/2021, às 16:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **5716492** e o código CRC **F2D32019**.

