



PARECER Nº 187/2021/CJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00058.011607/2020-10
INTERESSADO: EDER ANTONIO DALOSTO

PROPOSTA DE DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA – ASJIN

Auto de Infração: 000676/2020 **Data da Lavratura:** 20/03/2020

Infração: Deixar de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar .

Enquadramento: inciso I do art. 289 do CBA c/c o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017.

Nº SIGEC: 671.604/21-0

Proponente: Sérgio Luís Pereira Santos - Membro Julgador (SIAPE 2438309 / Portaria ANAC nº 1.921, de 21/10/2009).

1. **INTRODUÇÃO**

Tratam-se de processos administrativos instaurados sob os números em referência, todos em face do Sr. **EDER ANTÔNIO DALOSTO**, CPF nº. 934.385.241-04, por descumprimento do inciso I do art. 289 do CBA c/c o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, cujo Auto de Infração nº 000676/2020 foi lavrado em 20/03/2020 (SEI! 4161460), conforme abaixo, *in verbis*:

AUTO DE INFRAÇÃO nº 000676/2020 (SEI! 4161460)

(...)

CÓDIGO DA EMENTA : 04.0000457.0007

DESCRIÇÃO DA EMENTA: Deixar de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar.

HISTÓRICO: Foi constatado o registro no Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 de maneira inadequada dos voos listados abaixo, em que foi indicado como piloto em comando da aeronave PT-GZL o Sr. Ryan Raul Dalosto, em desacordo com a informação do "Relatório Apuração de Denúncia IBAMA" que aponta como piloto em comando o Sr. Eder Antonio Dalosto.

25/05/2019 - ZZZZ/SNZR - Linha 6 da folha 022 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SNZR/SDXF - Linha 7 da folha 022 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SDXF/SWTO - Linha 8 da folha 022 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SWTO/SDVO - Linha 9 da folha 022 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SDVO/SITH - Linha 10 da folha 022 do Diário de Bordo Nº02/PT/GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SITH/SNVS - Linha 1 da folha 023 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SNVS/SJKI - Linha 2 da folha 023 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SJKI/ZZZZ - Linha 3 da folha 023 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

30/05/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 4 da folha 023 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 5 da folha 023 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 6 da folha 023 do Diário de Bordo Nº02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto.

CAPITULAÇÃO: Inciso I do artigo 16 do(a) Resolução 457 de 20/12/2017 c/c Inciso I do artigo 289 do(a) Lei 7565 de 19/12/1986.

DADOS COMPLEMENTARES:

Marcas da Aeronave: PTGZL

Data da Ocorrência: 25/05/2019 - Registro : linha 6, folha 022.

Data da Ocorrência: 26/05/2019 - Registro : linha 7, folha 022.
Data da Ocorrência: 26/05/2019 - Registro : linha 8, folha 022.
Data da Ocorrência: 27/05/2019 - Registro : linha 9, folha 022.
Data da Ocorrência: 27/05/2019 - Registro : linha 10, folha 022.
Data da Ocorrência: 28/05/2019 - Registro : linha 1, folha 023.
Data da Ocorrência: 28/05/2019 - Registro : linha 2, folha 023.
Data da Ocorrência: 28/05/2019 - Registro : linha 3, folha 023.
Data da Ocorrência: 30/05/2019 - Registro : linha 4, folha 023.
Data da Ocorrência: 02/06/2019 - Registro : linha 5, folha 023.
Data da Ocorrência: 02/06/2019 - Registro : linha 6, folha 023.
(...)

A fiscalização desta ANAC anexa ao presente processo o Auto de Infração nº 000676/2020, este lavrado em 20/03/2020, *devidamente* assinado (SEI! 4174027).

Importante se observar o Relatório de Ocorrência nº. 010922/2020/SFI, datado de 06/04/2020 (SEI! 4161536), este conforme abaixo, *in verbis*:

Relatório de Ocorrência nº. 010922/2020/SFI (SEI! 4161536)

(...)

DESCRIÇÃO:

Foi constatado o registro no Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 de maneira inadequada dos voos listados abaixo, em que foi indicado como piloto em comando da aeronave PT-GZL o Sr. Ryan Raul Dalosto, em desacordo com a informação do "Relatório Apuração de Denúncia IBAMA" que aponta como piloto em comando o Sr. Eder Antonio Dalosto. A afirmação que o Sr. Eder Antonio Dalosto era o piloto da aeronave PT-GZL consta na página 11 do ?Relatório Apuração de Denúncia IBAMA? (SEI 3236025) e é reafirmada na página 50 do mesmo relatório.

25/05/2019 - ZZZZ/SNZR - Linha 6 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SNZR/SDXF - Linha 7 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SDXF/SWTO - Linha 8 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SWTO/SDVO - Linha 9 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SDVO/SITH - Linha 10 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SITH/SNVS - Linha 1 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SNVS/SJKI - Linha 2 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SJKI/ZZZZ - Linha 3 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

30/05/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 4 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 5 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 6 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto.

(...)

Anexo ao referido Relatório de Ocorrência, a fiscalização apresenta:

- a) Extrato SACI do aeronauta (SEI! 4161538); e
- b) RELATÓRIO DE APURAÇÃO DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS AMBIENTAIS do IBAMA, datado de 11/06/2019, além de outros documentos (SEI! 4161549).

O interessado, *devidamente*, notificado (SEI! 4235623), em 22/06/2020 (SEI! 4520038), e, *ainda*, em 25/08/2020 (SEI! 4629353 e 4695756), apresenta a sua defesa, em 09/09/2020 (SEI! 4748785 e 4748775), oportunidade em que alega que: (i) deve ser respeitado o seu direito á fiscalização orientadora; (ii) "[os] dados solicitados na autuação (piloto em comando) já estão disponíveis para a Administração Pública federal, via relatórios operacionais e mensais prestados pela empresa para o MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, conforme INTRUÇÃO NORMATIVA MAPA nº 02/2008, não podendo então ocorrer autuação por inexactidão de informações"; (iii) houve violação ao princípio da

legalidade; e (iv) houve ausência da indicação da legislação infringida; e (v) houve ilegalidade na cobrança cumulativa de idêntica infração.

Em decisão motivada, datada de 05/04/2021 (SEI! 5446735 e 5451872), o setor de decisão de primeira instância confirmou 06 (seis) atos infracionais, enquadrando as referidas infrações no inciso I do art. 289 do CBA c/c o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, aplicando, considerando a existência de uma condição atenuante (inciso III do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18) e a existência de uma condição agravante (inciso III do §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), multa no *patamar médio* previsto na norma, *ou seja*, no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), **para cada um dos 06 (seis) atos infracionais cometidos, perfazendo-se, ao final, uma sanção de multa no valor de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais).**

NOTA IMPORTANTE: Observa-se que o Auto de Infração nº. 000676/2020, datado de 20/03/2020 (SEI! 4161460), aponta, *expressamente*, terem sido realizadas 11 (onze) operações em desacordo com a normatização. O setor de decisão de primeira instância, *contudo*, em análise de primeira instância, datada de 05/04/2021 (SEI! 5446735), aponta, *expressamente*, conforme abaixo, *in verbis*:

Análise de Primeira Instância (SEI! 5446735)

(...)

2. FUNDAMENTAÇÃO

(...)

Quanto a estas alegações, verifica-se que foi lavrado o presente AI relatando a realização de 11 (onze) voos registrados no Diário de Bordo da aeronave PT-GZL, nas quais fora registrado como piloto em comando o Sr. Ryan Raul Dalosto, embora não com seu CANAC, mas que em apuração da fiscalização IBAMA, os voos teriam sido realizados pelo Sr. Eder Antonio Dalosto.

Considerando que a Resolução 457 dispõe que o "*Diário de Bordo é o registro primário das seguintes informações relativas a cada voo*" e "*As informações registradas no diário de bordo devem ser assinadas pelo piloto em Comando pelo menos até o fim da jornada*", considero o termo "registro" para fins de aferição da sanção a ser aplicada, nos termos do Art. 16 do mesmo normativo, como um conjunto de informações relativas a cada voo que devem ser preenchidas e assinadas pelo piloto em comando até o fim da jornada, uma vez que algumas informações listadas no artigo 4º da Resolução 457 decorrem de um somatório das horas voadas que só podem ser preenchidas ao final da jornada, não cabendo a individualização da conduta infracional por linha ou trecho voado e sim, pelo **registro do conjunto de informações dispostas neste artigo**. O legislador, ao tipificar a conduta delituosa, estabeleceu a sanção administrativa adequada e proporcional ao fato praticado e à finalidade preventiva que justifica o exercício da competência punitiva. Como podemos observar, na aplicação de diversas multas administrativas pelo mesmo fato, ou seja, por informações decorrentes de um único registro diário, identificamos clara afronta ao princípio da razoabilidade, acreditando estar sem qualquer base legal para a sustentação da sanção aplicada.

Assim, considerando que cada voo realizado, com suas etapas, possui um registro correspondente que deve ser assinado pelo piloto em comando até o final da sua jornada de trabalho, verifica-se que o autuado incorreu em **6 (seis) infrações**.

(...)

(grifos no original)

Este setor de decisão em primeira instância, *ao final*, aplica uma sanção de multa no *patamar médio* previsto na norma, no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), para cada um dos 06 (seis) atos infracionais cometidos, **perfazendo-se, assim, uma sanção de multa no valor de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais)** (SEI! 5446735 e 5451872). *No entanto, oportunamente*, este analista técnico tecerá algumas considerações importantes, as quais poderão influir na decisão administrativa final e, *por conseguinte*, no valor final a ser aplicado como sanção definitiva, *se for o caso*.

O interessado, *devidamente*, notificado, em 20/05/2021 (SEI! 5676826 e 5743810), quanto à decisão de primeira instância, apresenta o seu recurso, em 16/05/2021 (SEI! 5721844 e 5721843), apontando, *em síntese*, que: (i) reitera as suas alegações apostas em sede de defesa; (ii) deve ser aplicado o princípio da retroatividade da lei mais benéfica; (iii) a ausência de condição agravante; e (iv) entende aplicável o efeito suspensivo de sua peça recursal.

Em 18/05/2021, *por despacho*, o recurso interposto é conhecido, sendo o presente processo encaminhado à ratoria (SEI! 5732948), sendo atribuído a este analista técnico em 02/06/2021, às 09h03min.

É o breve Relatório.

2. DAS PRELIMINARES

Conheço do Recurso, vez que presente seu pressuposto de admissibilidade.

Do Recebimento do Recurso Sem Efeito Suspensivo

Observa-se que o recurso do interessado foi recebido, pela Secretaria da ASJIN, sem efeito suspensivo, com fundamento no vigente art. 38 da Resolução ANAC nº 472/18, abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

Art. 38. Da decisão administrativa que aplicar sanção pecuniária, caberá recurso a ser interposto no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência da decisão pelo autuado, no endereço físico ou eletrônico indicado.

§ 1º **O recurso não terá efeito suspensivo**, ressalvada a possibilidade prevista no parágrafo único do art. 61 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. (Redação dada pela Resolução nº 497, de 29.11.2018)

(...)

(grifos nossos)

Como visto, a Administração Pública poderá conceder o efeito suspensivo, desde que haja "receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução", conforme apontado no parágrafo único do art. 61 da Lei nº. 9.784/99, o qual assim dispõe, *in verbis*:

Lei nº. 9.784/99

(...)

Art. 61. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. **Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.**

(...)

(grifos nossos)

No caso em tela, deve-se apontar que o recorrente não apresenta argumentos plausíveis para a adoção dos quesitos permissivos para a incidência da referida excludente. *Como se pode observar*, o interessado não demonstrou no presente processo que a sua sujeição imediata à execução da sanção aplicada poderá vir, *de alguma forma*, a lhe trazer prejuízos de difícil ou incerta reparação.

Da Regularidade Processual:

O interessado, *devidamente*, notificado (SEI! 4235623), em 22/06/2020 (SEI! 4520038), e, *ainda*, em 25/08/2020 (SEI! 4629353 e 4695756), apresenta a sua defesa, em 09/09/2020 (SEI! 4748785 e 4748775). *Em decisão motivada*, datada de 05/04/2021 (SEI! 5446735 e 5451872), o setor de decisão de primeira instância confirmou 06 (seis) atos infracionais, enquadrando as referidas infrações no inciso I do art. 289 do CBA c/c o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, aplicando, considerando a existência de uma condição atenuante (inciso III do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18) e a existência de uma condição agravante (inciso III do §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº. 472/18), multa no *patamar médio* previsto na norma, no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), **para cada um dos 06 (seis) atos infracionais cometidos, perfazendo-se, ao final, uma sanção de multa no valor de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais)**. O interessado, *devidamente*, notificado, em 20/05/2021 (SEI! 5676826 e 5743810), quanto à decisão de primeira instância, apresenta o seu recurso, em 16/05/2021 (SEI! 5721844 e 5721843). Em 18/05/2021, *por despacho*, o recurso interposto é conhecido, sendo o presente processo encaminhado à relatoria (SEI! 5732948), sendo atribuído a este analista técnico em 02/06/2021, às 09h03min.

Sendo assim, deve-se registrar que o presente processo preservou todos os direitos e interesses do interessado, estando, *assim*, dentro dos princípios informadores da Administração Pública.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Quanto à Fundamentação da Matéria – Deixar de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar .

O interessado foi autuado por, *segundo a fiscalização, deixar de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar*, contrariando o inciso I do art. 289 do CBA c/c o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, conforme as descrição no referido Auto de Infração, *acima já*

transcrito.

Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento no inciso I do art. 289 do CBA, o qual dispõe o seguinte, *in verbis*:

CBA

(...)

Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

I - multa;

(...)

(sem grifos no original)

Com relação à norma complementar, deve-se observar o disposto no inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, conforme abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº 457/17

(...)

Art. 16. Será aplicada multa ao operador de aeronave e ao profissional responsável pelo registro que:

I - Deixar de registrar informação de acordo com esta Resolução ou fazer de modo inadequado. Por registro.

(...)

(sem grifos no original)

Desta forma, ao se relacionar as ocorrências descritas pelo agente fiscal com o que determinam os dispositivos descritos acima, configuram-se o descumprimento da legislação em vigor.

4. **DAS QUESTÕES DE FATO (QUAESTIO FACTI)**

No caso em tela, a fiscalização desta ANAC, no Relatório de Ocorrência nº. 010922/2020/SFI, datado de 06/04/2020 (SEI! 4161536), este conforme abaixo, *in verbis*:

Relatório de Ocorrência nº. 010922/2020/SFI (SEI! 4161536)

(...)

DESCRIÇÃO:

Foi constatado o registro no Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 de maneira inadequada dos voos listados abaixo, em que foi indicado como piloto em comando da aeronave PT-GZL o Sr. Ryan Raul Dalosto, em desacordo com a informação do "Relatório Apuração de Denúncia IBAMA" que aponta como piloto em comando o Sr. Eder Antonio Dalosto. A afirmação que o Sr. Eder Antonio Dalosto era o piloto da aeronave PT-GZL consta na página 11 do "Relatório Apuração de Denúncia IBAMA" (SEI 3236025) e é reafirmada na página 50 do mesmo relatório.

25/05/2019 - ZZZZ/SNZR - Linha 6 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SNZR/SDXF - Linha 7 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SDXF/SWTO - Linha 8 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SWTO/SDVO - Linha 9 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SDVO/SITH - Linha 10 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SITH/SNVS - Linha 1 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SNVS/SJKI - Linha 2 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SJKI/ZZZZ - Linha 3 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

30/05/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 4 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 5 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 6 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto.

(...)

Sendo assim, deve-se registrar que não há qualquer tipo de dúvida de que o recorrente, *realmente, deixou*

de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar, conforme apontado pelo agente fiscal e materializado/relacionado no acima referido Auto de Infração.

5. DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO E DO ENFRENTAMENTO DOS ARGUMENTOS DE DEFESA

O interessado, *devidamente*, notificado (SEI! 4235623), em 22/06/2020 (SEI! 4520038), e, *ainda*, em 25/08/2020 (SEI! 4629353 e 4695756), apresenta a sua defesa, em 09/09/2020 (SEI! 4748785 e 4748775), oportunidade em que faz as suas alegações.

Quanto aos argumentos trazidos pelo interessado em sede de defesa, importante ressaltar que o setor técnico de decisão de primeira instância os enfrentou, *adequadamente*, oportunidade em que pode afastá-los, apresentando os necessários fundamentos de fato e de direito pertinentes ao caso em tela. *Nesse momento*, com fundamento no §1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99, este Relator afirma concordar com tais argumentos apresentados em decisão de primeira instância, datada de 05/04/2021 (SEI! 5446735 e 5451872), *em especial*, conforme apontado, *expressamente*, na referida decisão, abaixo, *in verbis*:

Análise de Primeira Instância (SEI 5446735)

(...)

2.2. Análise da Defesa

A defesa alega que deveria ter havido uma fiscalização orientadora, que pudesse garantir os preceitos da Lei Complementar nº 123/2006 que estabelece o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, além de atender ao artigo 170 da CRFB/88, pois o poder público tem a obrigação de proteger as empresas de pequeno porte, como é o caso da atuada.

Também, segundo a defesa, não foi respeitado o artigo 5º da CRFB/88, especialmente no tocante ao direito a igualdade.

Além disso, a defesa também afirma que não foram seguidos os preceitos dados pela Lei nº 13.874/2019, a conhecida Lei da Liberdade Econômica, acerca das liberdades econômicas, desenvolvimento da atividade econômica e tratamento isonômico que devem ser observados pela fiscalização.

As alegações não merecem prosperar tendo em vista que no presente caso a fiscalização do IBAMA constatou in loco que o piloto a realizar as operações aero agrícolas não era aquele que constava no Diário de Bordo da aeronave PT-GZL, e que ele, o Sr. Eder Antonio Dalosto estava com suas habilitações para conduzir aeronave Monomotora - MNTE e Agrícola - PAGA vencidas [SEI 4161549].

Veja-se, pois o que a fiscalização do IBAMA fez constar no Relatório de Apuração de Denúncia produzido pelo IBAMA [SEI 4161549, à fl. 50], conforme destacado abaixo:

"[...]

*Outra informação falsa registrada no diário de bordo citado acima está relacionada ao registro do piloto, pois quando o IBAMA esteve na propriedade do Sr. Carlos Kaczam, no dia 03/06/2019 (ver Relatório SEI nº. 5228102), foi atendido pelo Sr. Eder Antônio Dalosto (CPF nº. ***.385.***-**) que, além de assinar a notificação, afirmou ser um dos sócios da empresa Elo Forte Aviação Agrícola Ltda, assim como ser o piloto da aeronave de prefixo PT-GZL, inclusive informou detalhes de seu voo de Minas Gerais até o Amapá, por onde passou e pernôitou, da dificuldade de pilotar por tanto tempo, dos abastecimentos, esclarecendo que não é qualquer piloto que faz esse percurso. Portanto, a informação da folha 023, do diário de bordo, que identifica o piloto que conduziu a aeronave de Minas Gerais até o Amapá e depois realizou os serviços de aeroagrícola no Amapá como sendo o Sr. Ryan Raul Dalosto é falsa. Configurando que, possivelmente, exista algum impedimento para que o Sr. Eder Antônio Dalosto pilote e preste serviços aeroagrícolas, o que explicaria o motivo da empresa apresentar uma informação diferente da realidade. Fato que também deve ser comunicado a ANAC.*

[...]" (g.m.)

Nota-se que o agente do IBAMA não apresenta dúvidas quanto ao real condutor da aeronave, mas sim num possível impedimento para que o real condutor, o Sr. Eder A. Dalosto pudesse conduzir aquela aeronave naquele momento, fato este posteriormente confirmado pela fiscalização da ANAC mediante cruzamento de dados feito com o extrato da tela dos detalhes do aeronavegante, referente ao Sr. EDER ANTONIO DALOSTO, CANAC 109237 [SEI 4161538], cujo qual demonstra que as habilitações estavam vencidas. Diante deste cenário é que a fiscalização ANAC viu-se sem outra opção que não a atuação da empresa por permitir a prática irregular, vez que o piloto que de fato realizou as operações apontadas estava com suas habilitações vencidas.

Com base na narração acima exposta, bem como pela análise das páginas nº 022 e 023 do Diário de Bordo nº 02/PT-GZL/02 [SEI 4161549 às fls. 44-45], a fiscalização da ANAC apurou que os seguintes voos foram realizados na realidade pelo tripulante Eder Antonio Dalosto, CANAC 109237 [SEI 4161538]:

25/05/2019 - ZZZZ/SNZR - Linha 6 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SNZR/SDXF - Linha 7 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

26/05/2019 - SDXF/SWTO - Linha 8 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SWTO/SDVO - Linha 9 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

27/05/2019 - SDVO/SITH - Linha 10 da folha 022 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SITH/SNVS - Linha 1 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SNVS/SJKI - Linha 2 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

28/05/2019 - SJKI/ZZZZ - Linha 3 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

30/05/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 4 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 5 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto

02/06/2019 - ZZZZ/ZZZZ - Linha 6 da folha 023 do Diário de Bordo N°02/PT-GZL/02 - Piloto em comando: Eder Antonio Dalosto.

Nesse diapasão, é preciso lembrar que nenhum direito, por mais fundamental, importante e justo que possa ser, é absoluto. Desta maneira, é possível a sua ponderação com demais valores e princípios e, conseqüentemente, o seu afastamento, por outro direito mais adequado e eficaz ao caso concreto, sem, com isso, invalidá-lo do ordenamento jurídico existente.

Da forma como apresentados pela defesa, não há que se falar em desrespeito à determinados conceitos como o de liberdade econômica, da igualdade, da proteção à pequena empresa, entre outros; isso porque deve-se aplicar ao caso em tela a ponderação entre os valores em debate, como ocorre, por exemplo, com os princípios, em virtude da regra fazer parte de um sistema. Logo, a depender do evento do mundo social que se examina no caso concreto, adota-se aquele valor que é mais caro à situação em si.

É justamente nesse ponto que se percebe que a proteção a vida é o valor que prepondera na presente situação, porquanto a autuada permitiu que um de seus pilotos operasse uma de suas aeronaves com as habilitações vencidas, o que pode apresentar indiscutível ameaça à segurança de voo, e, em última instância, à vida.

Não obstante, ao inserir os registros incorretos nas citadas páginas do Diário de Bordo, fazendo nelas constar outro piloto diferente daquele que realizou de fato os voos, observa-se que a autuada não atendeu aos deveres na qualidade de administrada perante a administração pública, ferindo o preceituado pelo artigo 4º, inciso II da Lei n.º 9.784/1999, conforme abaixo:

"Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

[...]

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

[...]"

A defesa alega que não houve respeito ao princípio da legalidade uma vez que já há o relatório MAPA contendo todos os dados e que informa o ocorrido, razão pela qual não poderia a ANAC emitir o presente auto de infração.

A IN MAPA 2/2008, que trata das normas de trabalho da aviação agrícola (objeto do DEL 917/1969), prevê a confecção de um relatório operacional onde consta "*localização da propriedade, município e unidade da federação, da área do serviço*" (art. 9º, inc. III), "*XI - croqui da área a ser tratada, indicando seus limites, obstáculos, estradas, redes elétricas, aguadas, construções, norte magnético e coordenadas geográficas em pelo menos um ponto; XII - data e hora da aplicação, demonstrando os horários do início e término da aplicação; XVI - prefixo da aeronave;*" e talvez o mais importante, "*XV - localização da pista através de georreferenciamento*". O documento é datado e deve conter nomes, assinaturas do técnico agropecuário executor, do piloto agrícola e do proprietário da área ou seu preposto, além nos números de registro profissional dos dois primeiros.

Entende-se que não há prejuízo para a fiscalização a aceitação do relatório operacional do MAPA para suprir a necessidade de informação de que trata a IAC 3151 ou a Res. ANAC n.º 457/2017 quanto às informações relacionadas às operações das aeronaves agrícolas uma vez que tal providência é recomendada pelo Decreto n.º 9.094, de 27 de julho de 2017, voltado para a simplificação do atendimento aos usuários dos serviços públicos federais:

"Art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos:

[...]

II - compartilhamento de informações, nos termos da lei;

[...]

IV - racionalização de métodos e procedimentos de controle;" (g.m)

Todavia, foi com base no próprio Relatório MAPA do IBAMA que se proporcionaram os elementos necessários para a presente autuação, com a ressalva de que a fiscalização da aviação civil é atribuição de competência da ANAC, nos termos do artigo 8º, incisos X, XXXV, XLIII e XLVIII da Lei n.º 11.182/2005, conforme abaixo:

"Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

[...]

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

[...]

XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis;

[...]

XLIII – decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência;

[...]

XLVIII – firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a descentralização e fiscalização eficiente dos setores de aviação civil e infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária; e

[...]"

Nessa esteira, a defesa afirma que a aeronave foi conduzida pelo Sr. Ryan Raul Dalosto, em todas as operações, exatamente como registrado no Diário de Bordo e no Relatório MAPA. Informa também que não há nos autos prova de que o piloto naqueles voos tenha sido o Sr. Eder Antonio Dalosto o qual apenas se apresenta como empresário e administrador da aeronave, entretanto, constata-se que, tanto na página do Diário de Bordo como nos Relatórios Operacionais acostados aos autos, a assinatura e o nome do Sr. Ryan Raul Dalosto aparecem acompanhados do CANAC 178284 [SEI 4161549, às fls. 42-45]. Ocorre que esse CANAC refere-se ao Sr. ANIEL RODRIGUES MARTINS que na verdade não é piloto [SEI 5447103]. Poder-se-ia arguir sobre a ocorrência de um eventual erro de registro, porém isso ocorre em todos os documentos.

Verifica-se também que o Sr. Ryan Raul Dalosto não possui o registro dos voos que a defesa alega que ele teria realizado em sua CIV Digital, conforme o extrato da tela dos detalhes do aeronavegante e lançamentos da CIV Digital dele [SEI 5447070]. Saliente-se o que determina a seção 61.31 (a) e (d) do RBAC 61 a respeito:

"61.31 CIV e CIV Digital

(a) Todo titular de uma licença de piloto ou CPA deve registrar na sua CIV suas atividades de voo realizadas em aeronaves e em FSTD qualificados e aprovados pela ANAC.

[...]

d) É da responsabilidade de cada piloto manter atualizados seus registros de voo, bem como a veracidade de seu conteúdo.

[...]"

A tais fatos soma-se aos apontamentos feitos pelos fiscais do IBAMA no Relatório de Apuração de Denúncia produzido pelo IBAMA [SEI 4161549, à fl. 50], e conforme acima estatuído, no qual constatam que o piloto que conduzia a aeronave era na verdade o Sr. Eder Antonio Dalosto, e não o Sr. Ryan Raul Dalosto. Destaca-se abaixo trecho reportado pela fiscalização do IBAMA quando em conversa pessoal com o Sr. Eder A. Dalosto:

"(...) Eder Antônio Dalosto (CPF ...) que, além de assinar a notificação, afirmou ser um dos sócios da empresa Elo Forte Aviação Agrícola Ltda, assim como ser o piloto da aeronave de prefixo PT-GZL, inclusive informou detalhes de seu voo de Minas Gerais até o Amapá, por onde passou e pernitoiu, da dificuldade de pilotar por tanto tempo, dos bastecimentos, esclarecendo que não é qualquer piloto que faz esse percurso (...)" (g.m.)

Nota-se que é o próprio Sr. Eder Antonio Dalosto quem afirma em depoimento diante dos fiscais IBAMA ser o piloto condutor da aeronave, inclusive levando-a até aquela localidade, em nenhum momento há qualquer outra negativa por parte dele, ou a indicação do Sr. Ryan Raul Dalosto como o real condutor, ao menos em suas declarações *in loco* perante os fiscais, e é o que se tem nos autos.

Em seguida a defesa alega violação ao princípio da legalidade porquanto a penalidade fixada por meio de Resolução é ilegal, já que não há respaldo legal que deveria ser dado pela Lei n.º 11.182/2005 que é a Lei de criação da ANAC.

Quanto a esta alegação deve-se, antes de mais nada, entender as atribuições designadas à ANAC,

voltando aos ditames da Lei. n.º 11.182, de 27 de setembro de 2005, que assim dispõe:

"CAPÍTULO I

DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC

Art. 1º Fica criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Defesa, com prazo de duração indeterminado.

Parágrafo único. A ANAC terá sede e foro no Distrito Federal, podendo instalar unidades administrativas regionais.

Art. 2º - Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

[...]

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

[...]

X – regular e fiscalizar os serviços aéreos, os produtos e processos aeronáuticos, a formação e o treinamento de pessoal especializado, os serviços auxiliares, a segurança da aviação civil, a facilitação do transporte aéreo, a habilitação de tripulantes, as emissões de poluentes e o ruído aeronáutico, os sistemas de reservas, a movimentação de passageiros e carga e as demais atividades de aviação civil;

XI – expedir regras sobre segurança em área aeroportuária e a bordo de aeronaves civis, porte e transporte de cargas perigosas, inclusive o porte ou transporte de armamento, explosivos, material bélico ou de quaisquer outros produtos, substâncias ou objetos que possam pôr em risco os tripulantes ou passageiros, ou a própria aeronave ou, ainda, que sejam nocivos à saúde;

[...]

XVI – fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo;

[...]

Art. 11. Compete à Diretoria:

[...]

V – exercer o poder normativo da Agência;" (g.m.)

Cumpra assinalar ainda, que o Código Brasileiro de Aeronáutica considera no §3º do artigo 1º, a seguinte redação a respeito da legislação complementar:

CBA

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

"Art. 1º O Direito Aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar.

§ 3º A legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica (artigo 12)." (g.m.)

As obrigações e imposições aeronáuticas sob competência fiscalizatória da ANAC podem estar dispostas nas Leis, Regulamentos, Resoluções ou Portarias.

O artigo 289 da Lei n.º 7.565/1986 dispõe que qualquer infração aos preceitos desta Lei ou da legislação complementar - entende-se como legislação complementar os normativos publicados tanto pela ANAC como pelo DECEA - a autoridade que exerceu tal poder normativo deve tomar providências administrativas:

"Art. 289. Na infração aos preceitos deste Código ou da legislação complementar, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas:

I - multa;

II - suspensão de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

III - cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações;

IV - detenção, interdição ou apreensão de aeronave, ou do material transportado;

V - intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas."

Assim, a noção de ilicitude aeronáutica reside na inobservância destas normas e por consequência, na violação ao Estado, que por sua vez, deve aplicar as respectivas sanções.

Em suma, de acordo com a lei n.º 11.182/2005, cumpre à mencionada autarquia federal, portanto, regular e fiscalizar os serviços aéreos, a segurança da aviação civil, entre outros, competindo-lhe consequentemente editar normas que regrem o setor e zelar pelo seu devido atendimento. De tal sorte, cabe à entidade autárquica atuar de modo a garantir a observância do marco regulatório, o

que lhe impõe a adoção de medidas repressivas, corretivas e punitivas em desfavor daqueles que infringem as normas de regência da atividade.

Assim, faz-se evidente o fato de o poder normativo conferido à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC permitir-lhe tanto a edição de normas que criam obrigações e deveres para os administrados, como os sujeitem à imposição de sanções na hipótese de seu descumprimento, sob pena de, ao não se admitir a previsão de penalização em legislação complementar editada pela autarquia federal, restar tolhida a sua capacidade de coerção, tomando inócuos os atos normativos produzidos pela agência reguladora.

O poder sancionador é uma prerrogativa de autoridade detida pela administração pública para ser utilizado em favor da coletividade, na hipótese de descumprimento de deveres por ela impostos. Assim, tal poder é vinculado ao interesse público que determina que certas condutas devem ser reprimidas, sendo, portanto, a aplicação das penalidades administrativas um ato vinculado, possibilitando que a Agência atue de forma a se fazer presente e eficiente no trato das questões que violem o ordenamento jurídico vigente em detrimento da população.

Cabe apontar que a Resolução n.º 457 publicada em 20 de dezembro de 2017 tem o intuito de regulamentar o Diário de Bordo das aeronaves civis brasileiras, documento este primordial para o registro e acompanhamento das atividades aéreas exercidas por qualquer aeronave civil brasileira registrada no Registro Aeronáutico Brasileiro por esta Agência. A Resolução n.º 457 foi complementada pela Portaria n.º 2050 SPO/SAR, publicada em 13 de julho de 2018, a qual estabeleceu modelo de referência do diário de bordo em meio físico (papel) para escrituração, registro e apresentação das informações e orientou seu preenchimento. Desta forma, implementa uma sistemática visando ao correto e adequado preenchimento pelos tripulantes e é aplicável a todas as aeronaves civis brasileiras, independentemente de sua categoria de homologação ou de registro. Assim, a falta de algum registro compromete a segurança do voo, uma vez que descumpra as normas estabelecidas.

O Art. 4º deste normativo determina como deve ser feito o preenchimento do diário de bordo:

"Art. 4º O Diário de Bordo é o registro primário das seguintes informações relativas a cada voo:

I - número sequencial cronológico que identifique o registro daquele voo;

II - identificação dos tripulantes, contendo função à bordo e horário de apresentação;

III - data; IV - locais de pouso e decolagem;

V - horários de pouso, decolagem, partida e corte dos motores;

VI - tempo de voo IFR;

VII - total de combustível por etapa de voo;

VIII - natureza do voo; IX - quantidade de pessoas a bordo;

X - carga transportada;

XI - ocorrências;

XII - discrepâncias técnicas e pessoa que as detectou;

XIII - ações corretivas;

XIV - tipo da última intervenção de manutenção (exceto trânsito e diária);

XV - tipo da próxima intervenção de manutenção (exceto trânsito e diária);

XVI - horas de célula previstas para a próxima intervenção de manutenção; e

XVII - responsável pela aprovação para retorno ao serviço.

§ 1º As informações registradas no diário de bordo devem ser assinadas pelo piloto em Comando pelo menos até o fim da jornada.

§ 2º A assinatura, no caso do uso de sistemas digitais, deverá ser feita utilizando usuário e senha de uso individual.

Art. 6º O piloto em comando do voo é o responsável por assinar as informações de que tratam os incisos I a XII do art. 4º desta Resolução." (g.m.)

O referido normativo estabelece em seu capítulo VI, artigo 16 que para a falta de registro ou o registro feito de modo inadequado será adotada a medida administrativa sancionatória por registro e, inclusive, discriminado o valor da multa a ser aplicada por registro e dosimetria, estando esta dosimetria especificada de acordo com o rol taxativo do artigo 36 da Res. n.º 472/2018 de 06/06/2018. O artigo 16, inciso I pontua que:

Art. 16. Será aplicada multa ao operador de aeronave e ao profissional responsável pelo registro que:

Infração	Valor (expresso em real)		
	Atenuado	Normal	Agravado
I - Deixar de registrar informação de acordo com esta Resolução ou fazer de modo inadequado. Por registro.	1.600,00	2.800,00	4.000,00
II - Não apresentar informações previstas nesta Resolução quando solicitado pela ANAC.	1.200,00	2.100,00	3.000,00

O acima exposto também refuta a outra alegação da defesa de que teria havido erro na capitulação legal do presente AI, uma vez que o enquadramento pelo artigo 289, inciso I do

CBAer c/c o artigo 16, inciso I da Resolução n.º 457/2017 estão relacionados ao fato concreto.

Em seguida, a defesa alega que a atuação não obedeceu aos princípios de razoabilidade e proporcionalidade pois considera ilegal aplicar uma penalidade para cada voo registrado no Diário de Bordo por outro piloto diferente daquele que realmente realizou as operações, o que resultaria em 11 (onze) sanções. De acordo com a defesa haveria a ofensa ao princípio do *bis in idem* na presente situação.

Quanto a estas alegações, verifica-se que foi lavrado o presente AI relatando a realização de 11 (onze) voos registrados no Diário de Bordo da aeronave PT-GZL, nas quais fora registrado como piloto em comando o Sr. Ryan Raul Dalosto, embora não com seu CANAC, mas que em apuração da fiscalização IBAMA, os voos teriam sido realizados pelo Sr. Eder Antonio Dalosto.

Considerando que a Resolução 457 dispõe que o "Diário de Bordo é o registro primário das seguintes informações relativas a cada voo" e "As informações registradas no diário de bordo devem ser assinadas pelo piloto em Comando pelo menos até o fim da jornada", considero o termo "registro" para fins de aferição da sanção a ser aplicada, nos termos do Art. 16 do mesmo normativo, como um conjunto de informações relativas a cada voo que devem ser preenchidas e assinadas pelo piloto em comando até o fim da jornada, uma vez que algumas informações listadas no artigo 4º da Resolução 457 decorrem de um somatório das horas voadas que só podem ser preenchidas ao final da jornada, não cabendo a individualização da conduta infracional por linha ou trecho voado e sim, pelo **registro do conjunto de informações dispostas neste artigo**. O legislador, ao tipificar a conduta delituosa, estabeleceu a sanção administrativa adequada e proporcional ao fato praticado e à finalidade preventiva que justifica o exercício da competência punitiva. Como podemos observar, na aplicação de diversas multas administrativas pelo mesmo fato, ou seja, por informações decorrentes de um único registro diário, identificamos clara afronta ao princípio da razoabilidade, acreditando estar sem qualquer base legal para a sustentação da sanção aplicada.

Assim, considerando que cada voo realizado, com suas etapas, possui um registro correspondente que deve ser assinado pelo piloto em comando até o final da sua jornada de trabalho, verifica-se que o atuado incorreu em **6 (seis) infrações**.

A defesa alegou que não foi respeitado o princípio da igualdade, mencionando a existência da Nota Técnica n.º 13/2016/ACPI/SPO, de 29/08/2016, sinalizando que a atuação deve ser dada por irregularidade quanto ao preenchimento irregular de cada folha do Diário de Bordo e não por cada voo.

Todavia, tal alegação não prospera, pois não possui relação temporal com o presente caso, especialmente quanto à Nota Técnica citada, já que ela versava sobre as infrações relacionadas aos registros irregulares e/ou omissos de dados nos Diários de Bordo sob a égide da então vigente IAC 3151. Contudo, no presente caso as irregularidades ocorreram sob a égide da Resolução n.º 457/2017 que nos moldes do artigo 21, inciso I, revogou a IAC 3151 ocasionando a perda do objeto em relação à mencionada Nota Técnica.

(...)

A defesa também solicitou para, nos termos do art. 28 da Resolução n.º 472/2018, que seja aplicado o critério de arbitramento previsto para o desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento, que assim dispõe:

"Art. 28. O atuado poderá apresentar, antes da decisão administrativa de primeira instância, requerimento dirigido à autoridade competente solicitando o arbitramento sumário de multa em montante correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor médio da penalidade cominada à infração para imediato pagamento.

§ 1º O requerimento para o arbitramento sumário da multa implicará o reconhecimento da prática da infração e a renúncia do direito de litigar administrativamente em relação à infração.

§ 2º O requerimento deverá ser apresentado em formulário próprio a ser definido pela ANAC.

§ 3º Nos casos de convalidação com reabertura de prazo para manifestação nos termos do art. 19 desta Resolução, o requerimento para o arbitramento sumário não será aproveitado, podendo o atuado apresentar novo requerimento no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 4º O atuado deverá optar por apresentar a defesa ou o requerimento de arbitramento sumário de multa para cada uma das infrações apuradas no PAS, caso não discrimine o objeto de seu pedido, presumir-se-á abrangente a todas as infrações discutidas no processo.

§ 5º Na hipótese de apresentação de defesa e requerimento de arbitramento sumário de multa relativa a mesma infração, simultaneamente ou não, prevalecerá a defesa, dando-se continuidade ao PAS, conforme critério ordinário de dosimetria, independentemente de intimação do interessado.

§ 6º Deferido o requerimento de arbitramento, será efetuado lançamento próprio correspondente e o atuado será intimado para proceder ao pagamento da multa até o vencimento indicado na Guia de Recolhimento da União - GRU, que poderá ser emitida na página da ANAC na rede mundial de computadores.

§ 7º Efetuado o pagamento integral no prazo concedido, o PAS será arquivado.

§ 8º Não sendo integralmente adimplida a multa no prazo previsto no § 6º deste artigo, os seguintes efeitos serão produzidos:

I - o atuado deixará de fazer jus ao benefício de arbitramento sumário; e

II - o PAS será encaminhado à autoridade competente para julgamento em primeira

instância sobre a aplicação das sanções cabíveis." (g.m.)

A norma dispõe, portanto, que em casos de defesa apresentada simultaneamente com o pedido de 50%, a defesa prevalecerá, considerando o critério ordinário de dosimetria e a atuada deixará de fazer jus ao benefício de arbitramento sumário. Destarte, por força de norma, deve-se negar o provimento ao pedido de arbitramento *sumário* previsto para o desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa.

(...)

(grifos no original)

Importante registrar que este analista técnico, apesar de concordar com a análise realizada pelo setor de decisão de primeira instância, *conforme apresentado acima*, com relação à possibilidade ou não da aplicabilidade do instituto da *infração de natureza continuada*, *oportunamente*, irá tecer as suas considerações.

O interessado, *devidamente*, notificado, em 20/05/2021 (SEI! 5676826 e 5743810), quanto à decisão de primeira instância, apresenta o seu recurso, em 16/05/2021 (SEI! 5721844 e 5721843), apontando, *em síntese*, que:

(i) reitera as suas alegações apostas em *sede de defesa - Conforme apontado acima*, em sede de decisão de primeira instância, o então analista técnico pode refutar todas as alegações do interessado, as quais são corroboradas, *neste ato*, por este analista técnico.

(ii) deve ser aplicado o princípio da retroatividade da lei mais benéfica - *Sim*, este é um princípio que deve ser utilizado em sede de Direito Penal, este que, *apesar de se assemelhar ao Direito Administrativo Sancionador*, preserva institutos próprios e distintos deste último. Importante que, ao se utilizar de princípios próprios do Direito Penal em sede de Processo Administrativo, o operador do Direito verifique não estar indo de encontro com as finalidades e objetivos do Direito Sancionador. Registra-se que o princípio da *retroatividade lei mais benéfica* se amolda aos objetivos próprios do Direito Penal, não se aplicando ao Direito Administrativo Sancionador, este último que visa proteger institutos diferentes do primeiro.

(iii) a ausência de condição agravante - *Oportunamente*, este analista técnico irá adentrar quanto a esta alegação do interessado, *em especial*, no item "da dosimetria da sanção a ser aplicada", *se for o caso*.

(iv) entende aplicável o efeito suspensivo de sua peça recursal - Quanto a este requerimento do interessado, este analista técnico, *em preliminares a esta análise*, já pode expressar as suas considerações..

Sendo assim, deve-se apontar que o interessado, *tanto em sede de defesa quanto recursal*, não consegue apontar qualquer excludente quanto ao ato infracional que lhe está sendo imputado no presente processo.

6. QUANTO À DOSIMETRIA DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO

Importante, *quanto à dosimetria da sanção a ser aplicada em definitivo*, se verificar se, *no caso em tela*, deve-se aplicar alguma das condições atenuantes e/ou agravantes, estas previstas nos incisos dos §§1º e 2º, ambos do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18, bem como, *como apontado acima*, se, *realmente*, pode-se aplicar o instituto da *infração de natureza continuada*, o que, *então*, poderá influir na decisão final desta ASJIN.

Das Condições Atenuantes:

Ressalta-se que o CBA, em seu art. 295, dispõe que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. *Nesse sentido*, a Resolução ANAC nº. 472/2018, que, à época, no *caput* do seu art. 36, aponta que "[na] dosimetria da aplicação de sanções serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes".

Em decisão de primeira instância, foi reconhecida uma condição atenuante, conforme previsto no inciso III do §1º do artigo 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18, conforme abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

Seção IX - Da Gradação das Sanções

Art. 36. Na dosimetria da aplicação de sanções serão consideradas as circunstâncias atenuantes e

agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

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

III - a inexistência de aplicação definitiva de sanções nos 12 (doze) meses anteriores à data do cometimento da infração em julgamento.

(...)

(sem grifos no original)

Entende-se que, quanto à circunstância atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08 (também previsto no inciso I dos §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18) ("reconhecimento da prática da infração"), o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, *ou seja*, o autuado deve reconhecer, *expressamente*, o cometimento da conduta infracional.

Segundo entendimento desta ASJIN, inexistente a possibilidade da concessão deste tipo de condição atenuante (inciso I), quando o interessado, *durante o processamento em seu desfavor*, apresenta argumento contraditório ao necessário "reconhecimento da prática da infração", como, *por exemplo*: (i) alegação de algum tipo de excludente de sua responsabilidade pelo cometimento do ato infracional; (ii) arguição de inexistência de razoabilidade para a manutenção da sanção aplicada; (iii) requerimento no sentido de afastar a sanção aplicada; e ou (iv) requerimento de anulação do auto de infração e, *consequentemente*, o arquivamento do processo sancionador.

Cumpra mencionar a Súmula Administrativa aprovada pela Diretoria desta Agência, conforme Decisão nº 73, de 24/05/2019, publicada na Seção 1, página 02, do D.O.U., de 30/05/2019, conforme redação abaixo, *in verbis*:

SÚMULA ADMINISTRATIVA ANAC Nº 001/2019

ENUNCIADO: A apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao "reconhecimento da prática da infração" é incompatível com a aplicação da atenuante prevista no art. 22, § 1º, inciso I, da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e no art. 36, § 1º, inciso I, da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração ou de questões preliminares processuais.

No caso em tela, verifica-se que o recorrente, não reconhece a incidência dos atos infracionais que lhe estão sendo imputados no presente processo, podendo-se, *então*, considerar que não houve a materialização da condição atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18 ("reconhecimento da prática da infração").

Com relação à aplicação da condição atenuante prevista no inciso II do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08 (também prevista no inciso II do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18), com base no fundamento de que o interessado adotou, *voluntariamente*, providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão, não pode prosperar. *Nesse sentido*, há o entendimento nesta ASJIN de que o simples cumprimento, *em momento posterior à autuação*, das obrigações previstas na normatização, *por si só*, não pode ser considerado como uma providência voluntária, nem eficaz, de forma que venha, *de alguma forma*, a amenizar as consequências do ato infracional já consumado. Este tipo de condição atenuante só poderá ser aplicada no caso em que no correspondente processo sancionador constar a necessária materialização de que as ações do interessado tenha, *comprovadamente*, atendido a todos os requisitos da norma, *ou seja*, tenha sido de forma voluntária, não impulsionada pela autuação, e que tenha, *também*, se demonstrado eficaz quanto às consequências da infração cometida, *o que não ocorreu no caso em tela*.

Em consulta realizada em 27/07/2021, quanto à folha SIGEC do interessado, observa-se a ausência de sanções administrativas, estas compreendidas dentro do prazo de um ano da aplicação das sanções objetos do presente processo. *Dessa forma*, observa-se que tal circunstância pode ser aplicada, configurando, *no caso em tela*, a presença da condição atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18.

Das Condições Agravantes:

Em decisão de primeira instância, foi reconhecida uma condição agravante, conforme previsto no inciso III do §2º do artigo 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18, conforme abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

Seção IX - Da Gradação das Sanções

Art. 36. Na dosimetria da aplicação de sanções serão consideradas as circunstâncias atenuantes e

agravantes.

(...)

2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

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

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

IV - a exposição ao risco da integridade física de pessoas ou da segurança de voo; e

V - a destruição de bens públicos.

§3º 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.

§4º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração no período de tempo igual ou inferior a 2 (dois) anos contados a partir do cometimento de infração anterior de natureza idêntica para a qual já tenha ocorrido a aplicação de sanção definitiva.

§5º A aplicação da sanção enquanto resultado do deferimento do requerimento do autuado ao critério de arbitramento será considerada como penalidade definitiva para efeitos de atenuantes e agravantes.

(...)

(sem grifos no original)

No entanto, não se pode concordar com esta posição do setor de decisão de primeira instância, pois, *ao se analisar todo o processamento em curso*, deve-se reconhecer que este não apresenta nenhuma informação de que as operações realizadas trouxeram, *de alguma forma*, "**a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração**". Importante registrar que para ser aplicada este tipo de condição agravante, o agente fiscal deve fazer constar as suas considerações e verificações, no sentido de buscar materializar no processamento as reais condições para a configuração da alegada obtenção, para si ou para outrem, das vantagens resultantes da infração, *o que, no caso em tela, não ocorreu*. Logo, observa-se não existir nenhuma circunstância agravante, conforme previsto nos incisos do §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18.

Em sendo assim, no caso em tela, observa-se existir uma condição atenuante, conforme previsto no inciso III do §1º do artigo 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18, bem como, nenhuma circunstância agravante, conforme previsto nos incisos do §2º do art. 36 da *hoje vigente* Resolução ANAC nº 472/18.

Destaca-se que o valor da sanção de multa referente ao inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, *ou seja*, R\$ 1.600,00 (grau atenuado), R\$ 2.800,00 (grau normal) ou R\$ 4.000,00 (grau agravado), **para cada ato infracional cometido**. Logo, *ao caso em tela*, deve-se aplicar o *patamar atenuado* da sanção de multa prevista para cada ato infracional (R\$ 1.600,00), tendo em vista a possibilidade de aplicação de uma das condições atenuantes e nenhuma das condições agravantes, *como visto acima*.

Assim, tendo em vista os valores dispostos para o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017 e, ainda, a evidência de que ocorreram 06 (seis) infrações distintas no processo administrativo ora em análise, por ter *deixado de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar*, é possível que a sanção final do regulado seja aplicada no valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), este o *patamar atenuado* para cada uma das infrações realmente cometidas, *ou seja*, 06 (seis), totalizando, *assim*, o valor de **R\$ 9.600,00 (nove mil e seiscentos reais)**.

No entanto, ainda antes de se determinar o valor final a ser aplicado como sanção definitiva, deve-se adentrar à questão da aplicabilidade do instituto da *infração de natureza continuada*, *como já adiantado acima*, este que deve ser aplicado *ao caso em tela*.

Quanto à Aplicabilidade do Instituto da Infração Continuada por esta ANAC:

Observa-se que, diante dos fatos ocorridos, o agente fiscal aponta se tratar de um total de 11 (onze) operações realizadas em desacordo com a norma, tendo em vista o interessado *deixar de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar*, contrariando o inciso I do art. 289 do CBA c/c o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017, resultando, *em decisão de primeira instância final*, com a existência de uma condição atenuante (inciso III do §1º do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*, e com uma condição agravante (inciso III do §2º do art. 36 da Resolução ANAC nº. 472/18, *hoje vigente*, em 06 (seis) sanções de multa, **cada uma delas**, em seu *patamar normal* previsto na norma, no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), o que **corresponde ao valor total de R\$ 16.800,00 (dezesseis mil e oitocentos reais)**.

O interessado, *em sede recursal*, aponta a possibilidade de aplicação do *instituto da infração continuada*, tendo em vista a natureza das operações realizadas em desacordo com a norma, oportunidade, em que,

inclusive, assim afirma, *expressamente*: "[...] em respeito ao princípio da eventualidade, cabe requerer, sucessivamente, a aplicação do novo critério para penalização de "infração administrativa continuada", [...]" (SEI! 5721843).

Deve-se reconhecer a aplicabilidade, *no caso em tela*, do instituto da *infração continuada*, o qual foi extraído do *Direito Penal*, no âmbito do *Direito Administrativo*, apesar de receber 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, conforme abaixo:

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.

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*, como, *por exemplo: in dubio pro reo*, irretroatividade das normas (a não ser para beneficiar o réu) e o da tipicidade específica. Todos os princípios referenciados foram, *inclusive*, amplamente utilizados pelos decisores no âmbito desta ANAC, em decisões anteriores em sede de segunda instância administrativa (vide decisões da ex-Junta Recursal).

Sendo assim, não se pode afastar, *preliminarmente ou por completo*, a possibilidade de se considerar a aplicação do instituto do *crime continuado*, ou, no linguajar administrativo, *conduta continuada* ou *infração continuada*, esta última expressão mais próxima e adequada aos processamentos administrativos em curso nesta ANAC.

Quanto ao *crime continuado*, o Código Penal brasileiro - CP adotou a teoria da ficção jurídica, por opção de política criminal, evitando assim a aplicação de sanções penais severas e desnecessárias, preservando um dos fins da penalização, ou seja, a ressocialização do criminoso. Em conformidade com o *caput* do art. 71 do CP, diz-se que há *crime continuado* quando o agente, mediante mais de uma conduta, comete mais de um crime da mesma espécie, sendo necessário, também, que os crimes guardem relação no que diz respeito ao tempo, ao lugar, à maneira de execução e a outras características que façam presumir a *continuidade delitiva*, esta punida pela aplicação de uma única pena, se idênticas, mas se referindo a apenas um só dos crimes. *Ainda por este dispositivo*, sendo as penas diversas, a pena aplicada, *caso se identifique a continuidade delitiva*, será a mais grave, contudo, *em qualquer caso*, a pena será aumentada de um sexto (1/6) a um terço (1/3).

Salvo melhor juízo, pode-se, *sim*, considerar a possibilidade da aplicação deste instituto, *presente no Direito Penal*, onde, através da aplicabilidade do conceito de *crime continuado*, se poderá aplicar, também, no âmbito do *Direito Administrativo Sancionador*, e, *em especial*, no âmbito desta ANAC. No entanto, *a princípio*, observa-se que o referido conceito não se encontra respaldado, em se tratando de processos administrativos sancionadores desta ANAC, na medida em que não se tem notícia de haver qualquer previsão normativa, *primária ou complementar*, no âmbito deste órgão regulador. Importante se reforçar que, *como visto acima*, até mesmo no *Direito Penal*, para se considerar a incidência do *crime continuado*, exige a incidência de alguns critérios/parâmetros, os quais se encontram, *previamente*, estabelecidos e elencados no dispositivo legal que prevê a incidência do referido instituto (*caput* do art. 71 do Código Penal), de forma que, *caso haja adequação aos requisitos dispostos*, só então, o aplicador do direito poderá confirmar a incidência do referido instituto no caso concreto.

No entanto, não se pode confundir a possibilidade de utilização de conceitos extraídos e próprios do *Direito Penal*, quando diante de questões similares no âmbito administrativo, com a sua obrigatoriedade de aplicação, mesmo quando diante de clara afronta aos princípios basilares da Administração Pública.

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

Nesse sentido, deve-se apontar que a questão se encontra pacificada na doutrina majoritária, onde, *inclusive*, Alexandre Santos de ARAGÃO, em sua obra **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 62, assim define o *princípio da legalidade*, abaixo *in verbis*:

O princípio da legalidade administrativa significa, então, nessa acepção, que a Administração Pública, ao contrário do particular, que pode fazer tudo o que a lei não proíba, só pode fazer aquilo que a lei esteie.

Para Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, em sua obra **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 105, o *princípio da legalidade* pode ser conceituado de forma similar, *a saber*:

O princípio da legalidade no Brasil significa que a Administração nada pode fazer senão o que lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize.

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

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

Quanto à jurisprudência, *por sua vez*, observa-se o Superior Tribunal de Justiça - STJ, o qual, *inúmeras vezes*, já lançou mão deste princípio, ratificando, assim, o conceito adotado, *verbi gratia*:

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

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

Em suma, deve-se reconhecer a estreita relação existente entre o *Direito Penal* e o *Direito Administrativo Sancionador*, guardadas, *claro*, as devidas e necessárias especificidades, cada qual na proteção e guarda de seus próprios bens jurídicos distintos. *Diante de um caso concreto*, optando o administrador por lançar mão de algum dos princípios próprios do *Direito Penal*, deve-se, *necessariamente*, estar alinhado aos ditames legais e/ou normativos, tendo em vista a vinculação do Poder Público ao *princípio da legalidade*, imprescindível ao pleno exercício do Estado Democrático de Direito. *Sendo assim*, quanto à aplicabilidade do instituto da *infração continuada* por esta ANAC, conceito extraído do *Direito Penal*, poderá ser, *sim*, utilizado, mas desde que, *previamente*, definido/conceituado pela legislação e/ou normatização específica sobre a matéria, oportunidade em que deverá, ainda, determinar os seus contornos e limites/parâmetros, para, *só então*, serem aplicados aos casos em geral.

Recentemente, deve-se reconhecer que esta ANAC elaborou dispositivo normativo complementar específico sobre o instituto da *infração continuada*, apresentando seus necessários parâmetros, de forma a ser aplicado, *com segurança*, nos processamentos em curso.

Deve-se entender que, *hoje*, se está diante do necessário conceito e imprescindíveis contornos fáticos e jurídicos, para a aplicação ou não o instituto da *infração continuada*, se tornando possível a sua aplicação, *no caso em tela ou em qualquer outro caso concreto no âmbito desta ANAC*, em atenção ao *princípio da legalidade*.

Observa-se referência à Lei nº. 9.873/99, a qual *estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências*, onde, *em especial em seu artigo 1º*, determina a incidência do instituto da prescrição em cinco anos para a ação

punitiva da Administração, quando no exercício do seu *poder de polícia*, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data do ato ou, **no caso de infração permanente ou continuada**, do dia em que tiver cessado. Nesse sentido, explica-se que tal dispositivo, apesar de reconhecer, *em âmbito administrativo*, a possibilidade de se ter *infração continuada, conforme, inclusive, apontado acima*, não viabiliza a sua, *plena e imediata*, aplicabilidade, na medida em que não constitui, *previamente*, o seu conceito/definição, bem como, não estabelece as condições/requisitos necessários no âmbito administrativo desta ANAC e dentro da esfera aeronáutica.

Ao se debruçar sobre a doutrina de Fernandes de OLIVEIRA e de Daniel FERREIRA, deve-se concordar com os ilustres juristas, como, *inclusive já foi abordado acima*, ou seja, entende-se haver, *sim*, a possibilidade de se aplicar, no âmbito do *Direito Administrativo Sancionador*, o instituto da *infração continuada*. No entanto, a exemplo do Código Penal (*caput* do art. 71), o instituto da *infração continuada* deve, *antes de tudo*, ser conceituado, ou melhor, definido no campo de sua atuação, *no caso o aeronáutico*, além de considerar as condições/parâmetros que devem ser, *necessariamente*, observados para que se possa caracterizar, *plenamente*, a sua incidência, tudo de acordo com um ordenamento jurídico prévio, em consonância com o *princípio da legalidade*.

Importante registrar que o próprio citado professor Régis Fernandes de OLIVEIRA, em sua obra **Infrações e Sanções Administrativas**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 109, no capítulo 20 - Concurso de Infrações e Aplicação de Sanções, *mais especificamente referente à questão*, no item 20.1 Infração continuada, reconhece, conforme abaixo, *in verbis*:

Há entendimento jurisprudencial que considera a aplicação de multa única para a série de infrações, como um estímulo à prática do ilícito. [...]

Nota-se que o ilustre doutrinador, apesar de favorável à aplicação do instituto da *infração continuada*, registra importante observação, a qual deve ser levada em consideração por qualquer órgão regulador de determinada atividade. O fato de, *até hoje*, não ter se materializado a necessária definição do referido instituto pelas áreas técnicas, bem como, não ter sido normatizado e determinados os necessários requisitos/condições para a sua aplicação, torna-se a sua aplicabilidade, *sem tais critérios, no mínimo*, temerária e, *principalmente*, contrária aos interesses da Administração Pública.

Ainda nesta mesma obra, OLIVEIRA (2005, p. 107) cita o art. 266 da Lei nº. 9.503, de 23/09/1997 - Código de Trânsito Brasileiro, o qual assim dispõe, *in verbis*:

CTB

(...)

Art. 266. Quando o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as respectivas penalidades.

(...)

Observa-se que o referido acima diploma legal, ao conferir a regulação no que tange às questões relativas ao trânsito brasileiro, prevê a cumulatividade das sanções, em se tratando de duas ou mais infrações, mesmo que simultaneamente.

Observa-se que, à época dos atos tidos como infracionais, *ou seja*, de 25/05/2019 a 02/06/2019, já se encontrava em vigor a Resolução ANAC nº. 472/18, a qual se referiu, *expressamente*, ao instituto da *infração continuada*, conforme abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

TÍTULO III

DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS SANCIONATÓRIAS

(...)

Seção VII

Da Decisão em Primeira Instância

Art. 32. A decisão de primeira instância conterá **motivação explícita, clara e congruente**, abordando as alegações do autuado, indicando os fatos e fundamentos jurídicos pertinentes, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 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.

§ 2º As decisões que cominarem sanções deverão discriminar a prática de cada uma das infrações cometidas, **salvo se caracterizada infração continuada conforme normativo específico**.

§ 3º Na hipótese de decisão de sanção de multa pela autoridade julgadora, será lançado um único crédito em montante correspondente ao somatório das multas previstas para cada uma das infrações cometidas.

(...)

(sem grifos no original)

Ocorre que a Resolução ANAC nº. 566, de 12/06/2020, deu nova redação ao referido acima §2º, oportunidade em que passou a vigorar com o texto abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

Art. 32.

(...)

§ 2º As decisões que cominarem sanções deverão discriminar a prática de cada uma das infrações cometidas, observado o art. 37-A desta Resolução. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

(...)

Observa-se, *então*, que o "normativo específico", referido na redação original do §2º do art. 32 da Resolução ANAC nº 472/18, foi implementado com a mudança na redação deste mesmo dispositivo, o qual nos remete ao art. 37-A, abaixo, *in verbis*:

Resolução ANAC nº. 472/18

(...)

Seção IX-A - Da Infração Administrativa de Natureza Continuada (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

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. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

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. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Art. 37-B. Caracterizada a natureza continuada das condutas infracionais, nos termos do art. 37-A desta Resolução, 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: (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/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 desta Resolução.

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

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

§ 1ª Verificação de cada circunstância descrita nos incisos I a III do § 1º do art. 36 desta Resolução 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. (Incluído pela Resolução nº 566, de 12.06.2020)

(...)

A Resolução ANAC nº 566/20, a qual alterou a Resolução ANAC nº 472/18, *conforme visto acima*, entrou em vigor em 1º de julho de 2020, contando, *assim*, com a inclusão de dispositivos sobre Infração Administrativa de Natureza Continuada, os quais são de aplicabilidade imediata a todos os processos administrativos sancionadores em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado administrativo.

Ao se analisar estes dispositivos, *hoje vigentes*, entende-se que esta ANAC apresenta, *a partir de então*, elementos que devem ser observados para a possibilidade de caracterização da aplicação do instituto da *infração continuada*, nos moldes do art. 37-A supra mencionado.

Sendo assim, as práticas decorrentes de ações ou omissões que, *porventura*, sejam constituídas de infrações idênticas e, *ainda*, desde que apuradas na mesma ação fiscalizatória e não havendo violação, poderá, com fundamento no art. 37-A da Resolução ANAC nº 472/18, ser identificada a incidência da *infração continuada*, cabendo, *então*, a aplicação de sanção com base na dosimetria prevista no art. 37-B deste mesmo diploma normativo.

Em suma, agora, existe um normativo que possibilita a aplicação do instituto da *infração continuada* aos casos concretos desta ANAC, *ao contrário*, do antes determinado pela *então vigente à época* Resolução ANAC nº. 25/08.

Desta forma, deve-se observar se no caso em tela pode-se ou não aplicar o instituto da *infração*

continuada.

Observa-se que o setor de decisão de primeira instância, na análise datada de 05/04/2021 (SEI! 5446735 e 5451872), considerou apenas 06 (seis) atos infracionais.

Deve-se apontar que este analista técnico não identificou, *no presente processo*, qualquer subsídio que possa ser considerado apto à materialização de uma possível violação pelo agente infrator, em conformidade com o parágrafo único do art. 37-A do referido diploma normativo.

Pelos argumentos apostos acima, deve-se, no presente processo, apontar a possibilidade de se aplicar o instituto da infração continuada, o que, então, deverá ser considerado, oportunamente, no cálculo da dosimetria da sanção a ser aplicada em definitivo, se for o caso.

Tendo em vista a possibilidade de aplicação do instituto da *infração de natureza continuada*, deve-se recorrer à fórmula prevista no art. 38-A da Resolução ANAC nº 472/18 (Valor total da multa = valor da multa unitária * quantidade de ocorrências^{1/f}), *conforme os quadros abaixo.*

Cálculo (Infrações de Natureza Continuada) - AI nº 000676/2020

CÁLCULO DO VALOR DEFINITIVO DA SANÇÃO A SER APLICADA

Número de Atos Infracionais: 06 operações

Valor da Multa Unitária (patamar médio) - R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais)

"f" = sem qualquer condição agravante ($f_1 = 1,85$) e com uma condição atenuante (inciso III do §1º do art. 22 da *então vigente* Resolução ANAC nº 25/08), logo "f" = 2.

Valor total da multa = R\$ 2.800,00 * 6^{1/2} = R\$ 6.858,57 (seis mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e sete centavos).

Sendo assim, entende-se que, neste caso em concreto e em especial, tendo em vista as similaridades entre os 06 (seis) atos infracionais, os quais materializam todas as operações em desacordo com a norma vigente, guardando, inclusive, as mesmas características próprias e específicas, pode-se entender que todas estas operações irregulares devem ser consideradas como de "natureza continuada", desde o primeiro ato infracional até o último verificado pela fiscalização.

7. CONCLUSÃO

Pelo exposto, sugiro NEGAR PROVIMENTO ao recurso, REDUZINDO a sanção aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, para o valor de R\$ 6.858,57 (seis mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e sete centavos), que é o correspondente às 06 (seis) infrações tidas de natureza continuada.

É o Parecer e Proposta de Decisão. Submete-se ao crivo do decisor.

Rio de Janeiro, 28 de julho de 2021

SÉRGIO LUÍS PEREIRA SANTOS
Especialista de Regulação em Aviação Civil
SIAPE 2438309



Documento assinado eletronicamente por **SERGIO LUIS PEREIRA SANTOS, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 28/07/2021, às 08:30, 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 **6000230** e o código CRC **DC412B90**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
CJIN - CJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 164/2021

PROCESSO Nº 00058.011607/2020-10

INTERESSADO: Eder Antonio Dalosto

Brasília, 08 de setembro de 2021.

1. Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo Sr. **EDER ANTÔNIO DALOSTO**, CPF nº. 934.385.241-04, contra decisão de 1ª Instância da Superintendência de Ação Fiscal - SFI, proferida dia 05/04/2021, que aplicou multa no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), para cada um dos 06 (seis) atos infracionais cometidos, perfazendo-se, *ao final*, uma sanção de multa no valor de R\$ 16.800,00 (dezesesseis mil e oitocentos reais), conforme identificadas no Auto de Infração nº 000676/2020, por *deixar de registrar informação de acordo com o disposto na Resolução 457, de 20 de dezembro de 2017, ou fazê-lo de modo inadequado, em infração à legislação complementar*. A infração foi capitulada no inciso I do art. 289 do CBA *c/c* o inciso I do art. 16 da Resolução ANAC nº 457, de 20/12/2017.

2. Por celeridade processual e, com fundamento no artigo 50, §1º, da Lei nº 9.784/1999, ratifico os argumentos trazidos na proposta de decisão [Parecer 187/2021/CJIN/ASJIN – SEI nº 6000230] ressaltando que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN ANAC nº 8, de 2008, também estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

3. Desta forma, importa esclarecer que as alterações normativas citadas não influenciaram o teor da presente Decisão que apenas passa a ter fundamento em novo normativo no que tange às questões procedimentais.

4. Dito isto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias ANAC nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, e com fundamento no art. 42 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, **DECIDO:**

- p o r **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **REDUZINDO** a sanção aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **para o valor de R\$ 6.858,57 (seis mil, oitocentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e sete centavos)**, que é o correspondente às 06 (seis) infrações tidas de *natureza continuada*.

À Secretaria.

Notifique-se.

Publique-se

Cássio Castro Dias da Silva

SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 08/09/2021, às 12:14, 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 **6010585** e o código CRC **9CAC93BE**.