

VOTO

PROCESSO: 00058.131272/2015-80

INTERESSADO: VRG LINHAS AÉREAS S/A.

MARCOS PROCESSUAIS										
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data das Infrações	Data da Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Notificação da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem do Recurso
00058.131272/2015-80	662226177	002350/2015	08/12/2014	15/12/2015	21/12/2015	11/01/2016	07/12/2017	22/12/2017	RS1.512.000,00 (um milhão quinhentos e doze mil reais)	04/01/2018
			09/12/2014							
			11/12/2014							
			12/12/2014							
			13/12/2014							
			14/12/2014							
			16/12/2014							
			17/12/2014							
			18/12/2014							
			20/12/2014							
			21/12/2014							
			26/12/2014							
			28/12/2014							
			29/12/2014							
			30/12/2014							
			31/12/2014							
			03/01/2015							
			04/01/2015							
			05/01/2015							
			06/01/2015							
			08/01/2015							
			10/01/2015							
			13/01/2015							
			15/01/2015							
			18/01/2015							
			23/01/2015							
			25/01/2015							
			27/01/2015							
			28/01/2015							
			29/01/2015							
			31/01/2015							
			03/02/2015							
			04/02/2015							
			05/02/2015							
			08/02/2015							
			10/02/2015							
			11/02/2015							
			12/02/2015							
			13/02/2015							
			14/02/2015							
			15/02/2015							
			16/02/2015							
			17/02/2015							
			19/02/2015							
			20/02/2015							
			21/02/2015							
			22/02/2015							
			26/02/2015							
27/02/2015										
01/03/2015										
04/03/2015										
05/03/2015										
06/03/2015										
07/03/2015										
12/03/2015										
13/03/2015										
14/03/2015										
16/03/2015										
17/03/2015										
21/03/2015										
22/03/2015										
24/03/2015										
28/03/2015										

Infração: Operar em desacordo com as características dos slots alocados na base de slots vigentes.

Enquadramento: Artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 c/c artigo 48 da Resolução ANAC nº 336/2014 e c/c o item 2 da Tabela VI do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008.

Proponente: Samara Alecrim Sardinha - Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto por VRG LINHAS AÉREAS S/A, em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O AI descreve que:

A apuração individualizada de cada slot observados os desvios máximos admitidos no cálculo dos índices de pontualidade e regularidade previstos pela Resolução nº 336/2014 revelou 63 (sessenta e três) operações em horários consistentemente diferentes da alocação do slot no caso antecipações em mais 30 minutos do horário alocado. Portanto as 63 (sessenta e três) operações do voo 1679 no aeroporto de Congonhas (SBS) durante a temporada W14 estão deliberadamente em desacordo com as características dos slots alocados. Os objetos deste auto de infração estão relacionados no Relatório de Fiscalização que segue em anexo.

2. HISTÓRICO

2.1. **Relatório de Fiscalização (RF)**

2.2. No Relatório de Fiscalização anexo ao processo consta:

VIII - Da Conclusão

(...)

As evidências também mostram que o Voo 1679 realizou 63 (sessenta e três) operações deliberadamente em desacordo com as características dos slots alocados no Aeroporto de São Paulo - Congonhas (SBS) durante a temporada de Inverno 2014 (W14).

Essas ocorrências, configuram-se infrações nos termos da Resolução nº 336/2014, conforme enquadramento previsto em dispositivo desse normativo, transcrição abaixo:

Art. 48. Configura-se como infração a esta norma a empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo operar deliberadamente em desacordo com as características dos slots alocados na base de slots vigentes.

§ 1º Para os fins previstos no caput, serão consideradas apenas as operações aéreas realizadas com categorias de equipamento ou horários consistentemente diferentes da alocação do slot. § 2º Na apuração desta infração, será considerada cada operação aérea individualmente.

2.3. **Decisão de Primeira Instância (DCI)**

2.4. Em decisão motivada, o setor competente considerou configurada a infração ao artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 c/c artigo 48 da Resolução ANAC nº 336/2014 e c/c o item 2 da Tabela VI do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008 e aplicou sanção de multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), dada a existência de circunstâncias atenuantes e ausência de agravantes aplicáveis ao caso, nos termos do artigo 36 da Resolução ANAC nº 472/2018. Sendo gerado o crédito de multa em epígrafe.

2.5. **Recurso**

2.6. Devidamente notificado da Decisão de Primeira Instância, o interessado interpôs recurso tempestivo. Reclama que o Auto de Infração nº 002350/2015 fere os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do interesse público ao considerar o cometimento de 63 (sessenta e três) infrações. Entende, assim, que não é cabível a aplicação de 63 penalidades de multa à empresa aérea autuada. Deste modo, a empresa recorrente vale-se do instituto da continuidade delitiva prevista no artigo 71 do Código Penal. Alega que, em seu caso, é necessário que a Administração Pública haja com razoabilidade na aplicação da penalidade de multa. Cita, também, o artigo 2º da Lei nº 9.784/1999 que determina à administração pública respeitar, na prática de seus atos, dentre outros princípios, os da razoabilidade e da proporcionalidade. Pede, por fim, que no processo administrativo em questão seja considerada a aplicação de apenas uma penalidade de multa.

2.7. É o relato.

3. PRELIMINARES

- 3.1. **Recurso sem efeito suspensivo**
- 3.2. Recurso conhecido e recebido sem efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do artigo 38 da Resolução ANAC nº 472/2018, a saber:

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)

- 3.3. **Regularidade processual**

3.4. Considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Julgo, pois, o processo apto para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

- 3.5. **Data do Fato**

3.6. Nota-se que o campo "data da ocorrência" no Auto de Infração nº 002350/2015 indica o dia 28/03/2015, enquanto que no Relatório de Fiscalização em anexo, ao qual o auto de infração faz referência, está descrito que as infrações ocorreram nas seguintes datas: 08/12/2014, 09/12/2014, 11/12/2014, 12/12/2014, 13/12/2014,

14/12/2014, 16/12/2014, 17/12/2014, 18/12/2014, 20/12/2014, 21/12/2014, 26/12/2014, 28/12/2014, 29/12/2014, 30/12/2014, 31/12/2014, 03/01/2015, 04/01/2015, 05/01/2015, 06/01/2015, 08/01/2015, 10/01/2015, 13/01/2015, 15/01/2015, 18/01/2015, 23/01/2015, 25/01/2015, 27/01/2015, 28/01/2015, 29/01/2015, 31/01/2015, 03/02/2015, 04/02/2015, 05/02/2015, 08/02/2015, 10/02/2015, 11/02/2015, 12/02/2015, 13/02/2015, 14/02/2015, 15/02/2015, 16/02/2015, 17/02/2015, 19/02/2015, 20/02/2015, 21/02/2015, 22/02/2015, 26/02/2015, 27/02/2015, 01/03/2015, 04/03/2015, 05/03/2015, 06/03/2015, 07/03/2015, 12/03/2015, 13/03/2015, 14/03/2015, 16/03/2015, 17/03/2015, 21/03/2015, 22/03/2015, 24/03/2015, 28/03/2015.

3.7. Assim, constata-se que a indicação equivocada no campo "data da ocorrência" consiste em mero erro material, não causando prejuízos ao autuado. Desta forma, retifica-se o Auto de Infração nº 002350/2015 para que nele passe a constar como a data da infração (data do fato) os dias ora mencionados.

4. **FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO**

4.1. A conduta imputada à empresa autuada consiste em "realizar, entre os dias 08/12/2014 a 28/03/2015, 63 (sessenta e três) operações aéreas em desacordo com as características dos slots alocados na base de slots vigentes". Tendo o fato sido enquadrado no artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 c/c artigo 48 da Resolução ANAC nº 336/2014 e c/c o item 2 da Tabela VI do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, abaixo transcritos:

Lei nº 7565/86

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

Resolução ANAC nº 336/2014

Art. 48. Configura-se como infração a esta norma a empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo operar deliberadamente em desacordo com as características dos slots alocados na base de slots vigentes.

§ 1º Para os fins previstos no caput, serão consideradas apenas as operações aéreas realizadas com categorias de equipamento ou horários consistentemente diferentes da alocação do slot.

§ 2º Na apuração desta infração, será considerada cada operação aérea individualmente.

Resolução ANAC nº 25/2008

Anexo II

Tabela VI

2. A empresa de transporte aéreo ou o operador aéreo, operar em desacordo com as características dos slots alocados na base de slots vigentes. 24.000 42.000 60.000

- 4.2. **Alegações do interessado**

4.3. Quanto ao argumento de aplicação da infração continuada, tal instituto, presente no direito criminal, não encontra aplicabilidade nos processos administrativos sancionadores desta agência, uma vez que não se acha previsto nas normas de âmbito deste ente público.

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

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

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

4.7. Quanto à jurisprudência, por sua vez, observe-se o STJ, que já tratou desse princípio várias vezes, ratificando o conceito, *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. OBEEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I - O art. 5º do Decreto-lei nº 2.200/84, fixa 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 ocorre a aposentadoria." II - Segundo o princípio da legalidade estrita - art. 37, caput da Constituição Federal - a Administração está, em toda a sua atividade, adstrita aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. A lei funciona como balizamento mínimo e máximo na atuação estatal. O administrador só pode efetuar o pagamento de vantagem a servidor público se houver expressa previsão legal, o que não ocorreu na hipótese dos autos em relação à percepção integral da Gratificação de Atividade Técnico-Administrativa aos inativos. III - Recurso especial conhecido e desprovido. (STJ - REsp: 907523 RJ 2006/0265251-2, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 10/05/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 29/06/2007 p. 715) (grifo nosso)

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

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

Por mais que o interessado entenda que a infração possa ter ocorrido de forma continuada, não há amparo legal no direito administrativo para tal, ou seja, não há até o presente momento normatização que estipule e defina as características de uma infração continuada na esfera administrativa. Dessa forma, vale ressaltar que não foram desrespeitados princípios constitucionais e até o presente momento as infrações cometidas pela interessada devem ser consideradas como distintas.

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

4.11. Tal princípio encontra, dessa forma, aplicação ampla e geral, incidindo, portanto, também no direito administrativo. Constitui-se como o principal instrutor do princípio da impessoalidade, um dos princípios basilares da administração pública. Como bem afirma Antônio Bandeira de Mello, a impessoalidade funda-se no postulado da isonomia e tem desdobramentos explícitos em variados dispositivos constitucionais como o artigo 37, II, que exige concurso público para ingresso em cargo ou emprego público, ou no artigo 37, XXI, que exige que as licitações públicas assegurem igualdade de condições a todos os concorrentes: "O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da constituição. Além disso, assim como todos são iguais perante a lei (art. 5º, caput), a fortiori teriam de sê-lo perante a Administração". (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro Editores, 2009. p. 114).

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

00665.139049/2012-49 (em 08/10/2018)

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

Quanto à alegação de "conduta continuada", aponto que apesar da independência de princípios e finalidades do direito administrativo sancionador, reconheço a sua tangência com o Direito

Penal, à primeira vista por suas feições sancionatórias, exercida pela Administração Pública no exercício de seu poder de polícia. Não obstante, no ramo do Direito Administrativo Sancionador, a atividade punitiva do Estado só poderá ocorrer embasada em lei em sentido formal, conforme, Art. 5º, II, CF/88).

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.15. Portanto, resta demonstrada a possibilidade de responsabilização de uma pessoa por diversos deveres ou obrigações advindos de uma mesma situação fática caracterizando várias infrações, sujeitando-se, portanto, a diversas sanções administrativas.

4.16. 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*".

4.17. Neste sentido, a Resolução ANAC 25/2008 (vigente à época da apuração), em seu art. 10º, §§ 2º 3º, registra expressamente que mesmo diante de duas ou mais infrações num mesmo contexto probatório – e diante da apuração conjunta dos fatos, deverá a Administração considerá-las de forma individualizada, inclusive no tocante aos critérios de imposição de penalidades e dosimetria:

§ 2º Havendo indícios da prática de duas ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto probatório ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único Auto de Infração, para a apuração conjunta dos fatos conexos, mediante a individualização objetiva de todas as condutas a serem penadas e das normas infringidas.

(...)

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas.

4.18. Dessa forma, não se vislumbra possibilidade de o argumento da defesa prosperar, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais. Assim, configurada a hipótese, respaldada pela doutrina administrativa, de poder ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre **descumprimento de um mesmo dever mais de uma vez, como é o caso**, diante de permissivo normativo que explicitamente determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas.

4.19. Logo, não há que se falar em infração continuada no presente caso, devendo, cada fato infracional ser penalizado individualmente.

5. DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. A Resolução ANAC nº 472 entrou em vigor em 04/12/2018 e revogou a Resolução ANAC nº 25/2008 e a Instrução Normativa nº 08/2008 e estabeleceu em seu artigo 82 que suas novas disposições aplicam-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis. No tocante à gradação das sanções, ficou estabelecido no artigo 36 da referida resolução que na dosimetria da aplicação de sanções serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes conforme abaixo explanado:

5.2. Circunstâncias Atenuantes

a) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 36, da Resolução ANAC nº 472/2018, ("o reconhecimento da prática da infração") entende-se que 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. É entendimento desta Assessoria que a explanação do contexto fático que deu razão à prática infracional não impossibilita a concessão da atenuante de reconhecimento da prática da infração, contanto que a justificativa não busque afastar a responsabilidade pelo cometimento do ato infracional. No caso em análise, o autuado não reconhece a prática da infração e, dessa forma, entende que não deve ser aplicada essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

b) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 36, § 1º, inciso II da Resolução ANAC nº 472/2018 - adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração - note que a redação do art. 22, §1º, II, é transparente em determinar que a medida adotada pela empresa precisa ser eficaz a ponto de evitar ou amenizar as consequências da infração. Tal eficácia deve produzir efeitos concretos e estar alinhada à ideia de amenizar as consequências do caso concreto. O tipo infracional ora analisado não permite aplicação desta atenuante, e por este motivo entende que não se aplica esta circunstância como causa de diminuição do valor da sanção.

c) Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 36, da Resolução ANAC nº 472, de 2018 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada em definitivo ao ente regulado no período de um ano encerrado na data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC dessa Agência identificou-se penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação, a exemplo daquela consubstanciada no crédito registrado no Sistema sob o número 630764127. Devendo ser afastada essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção, conforme Quadro de Dosimetria abaixo:

5.3. Circunstâncias Agravantes

a) Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no §2º do art. 36, da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

6. POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO DA MULTA

6.1. Tendo em vista as circunstâncias agravantes e atenuantes aplicáveis a cada infração individualmente, conforme quadro abaixo, o valor total da sanção administrativa de multa deverá ser modificado. Assim que a multa aplicada ao interessado será agravada de R\$ 1.512.000,00 (um milhão quinhentos e doze mil reais) para R\$ 2.304.000,00 (dois milhões trezentos e quatro mil reais).

QUADRO DE DOSIMETRIA					
PROCESSO Nº 00058.131272/2015-80					
INFRAÇÃO Nº	DATA	ATENUANTE	AGRAVANTE	Nº SIGEC (aplicação de penalidades no último ano)	VALOR DA MULTA
01	08/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
02	09/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
03	11/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
04	12/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
05	13/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
06	14/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
07	16/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
08	17/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
09	18/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
10	20/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
11	21/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
12	26/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
13	28/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
14	29/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
15	30/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
16	31/12/2014	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
17	03/01/2015	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
18	04/01/2015	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
19	05/01/2015	inexistência de aplicação de penalidades no último ano			R\$ 24.000,00
20	06/01/2015			630764127	R\$ 42.000,00
21	08/01/2015			63076427	R\$ 42.000,00
22	10/01/2015			63076427	R\$ 42.000,00
23	13/01/2015			63076427	R\$ 42.000,00
24	15/01/2015			63076427	R\$ 42.000,00
25	18/01/2015			63076427	R\$ 42.000,00

26	23/01/2015			63076427	R\$	42.000,00
27	25/01/2015			63076427	R\$	42.000,00
28	27/01/2015			63076427	R\$	42.000,00
29	28/01/2015			63076427	R\$	42.000,00
30	29/01/2015			63076427	R\$	42.000,00
31	31/01/2015			63076427	R\$	42.000,00
32	03/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
33	04/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
34	05/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
35	08/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
36	10/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
37	11/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
38	12/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
39	13/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
40	14/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
41	15/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
42	16/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
43	17/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
44	19/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
45	20/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
46	21/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
47	22/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
48	26/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
49	27/02/2015			63076427	R\$	42.000,00
50	01/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
51	04/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
52	05/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
53	06/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
54	07/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
55	12/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
56	13/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
57	14/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
58	16/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
59	17/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
60	21/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
61	22/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
62	24/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
63	28/03/2015			63076427	R\$	42.000,00
Total						R\$ 2.304.000,00

6.2. Cumpre mencionar que o art. 64 da Lei nº 9.784/1999 admite a possibilidade da reforma para agravar a situação do recorrente. Ocorre, porém, que a mesma norma condiciona o agravamento à ciência da parte interessada para que formule suas alegações antes da decisão, *in verbis*:

Lei nº 9.784/1999

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

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

6.3. Cabe citar, ainda, que o art. 44, §3º, da Resolução ANAC nº 472/2018 estabelece que em caso de possibilidade de agravamento durante a análise de um recurso administrativo, o Recorrente deve ser intimado no prazo de 10 (dez) dias, conforme redação a seguir:

Resolução ANAC nº 472/2018

Art. 44. Do julgamento do recurso poderá resultar:

I - confirmação da sanção aplicada;

II - alteração da espécie de sanção aplicada ou do valor da multa;

III - declaração de nulidade ou reforma, total ou parcial da decisão de primeira instância; ou

IV - declaração de nulidade do auto de infração, com anulação de todos os atos subsequentes e comunicação do teor da decisão à fiscalização para apurar a necessidade de eventual lavratura de novo auto de infração, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873, de 1999.

(...)

§ 3º Se do julgamento do recurso puder resultar agravamento da sanção, o recorrente deverá ser intimado para que formule suas alegações antes de proferida a decisão, no prazo de 10 (dez) dias. (grifo nosso)

6.4. Diante do exposto, em cumprimento com o disposto no artigo 64, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99 e ao art. 44, §3º, da Resolução ANAC nº 472/2018, entende-se necessário que o interessado seja cientificado ante a possibilidade de situação gravame, para que venha a formular suas alegações antes da decisão dessa ASJIN.

7. CONCLUSÃO

7.1. Por tais razões, voto por NOTIFICAR O INTERESSADO ANTE A POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO DA SANÇÃO APLICADA, concedendo prazo de 10 (dez) dias para que possa se manifestar nos autos, em razão da ausência de circunstâncias atenuantes conforme Quadro de Dosimetria acima. Assim que a multa aplicada ao interessado será agravada de R\$ 1.512.000,00 (um milhão quinhentos e doze mil reais) para R\$ 2.304.000,00 (dois milhões trezentos e quatro mil reais), referente às operações aéreas em desacordo com as características dos slots alocados na base de slots vigentes.

Samara Alecrim Sardinha

SIAPE 1649446

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria de Nomeação nº 3883, de 17 de dezembro de 2018



Documento assinado eletronicamente por Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil, em 20/08/2019, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 3275138 e o código CRC 79A7FA9D.

SEI nº 3275138

VOTO

PROCESSO: 00058.131272/2015-80

INTERESSADO: VRG LINHAS AÉREAS S/A.

Nos termos do art. 13 da Instrução Normativa nº 135, de 28 de fevereiro de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

I- Concordo com o Voto JULG ASJIN (3275138) da Relatora, que sugeriu NOTIFICAR O INTERESSADO ANTE A POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO DA SANÇÃO APLICADA, concedendo prazo de 10 (dez) dias para que possa se manifestar nos autos, em razão da ausência de circunstâncias atenuantes conforme Quadro de Dosimetria. Assim que a multa aplicada ao interessado será agravada de R\$ 1.512.000,00 (um milhão quinhentos e doze mil reais) para R\$ 2.304.000,00 (dois milhões trezentos e quatro mil reais), referente às operações aéreas em desacordo com as características dos *slots* alocados na base de *slots* vigentes .

Hildenise Reinert

SIAPE 1479877

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação nº 2218, de 17 de setembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 20/08/2019, às 15:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3376870** e o código CRC **1C4B0293**.

SEI nº 3376870

VOTO

PROCESSO: 00058.131272/2015-80

INTERESSADO: VRG LINHAS AÉREAS S/A.

Nos termos do art. 13 da Instrução Normativa nº 135, de 28 de fevereiro de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

- I - Concordo com o Voto JULG ASJIN (3275138) da Relatora, que apresentou voto no sentido de NOTIFICAR O INTERESSADO ANTE A POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO DA SANÇÃO APLICADA, concedendo prazo de 10 (dez) dias para que possa se manifestar nos autos, em razão da ausência de circunstâncias atenuantes conforme quadro de dosimetria do voto relator. Assim que a multa aplicada ao interessado será agravada de R\$ 1.512.000,00 (um milhão quinhentos e doze mil reais) para R\$ 2.304.000,00 (dois milhões trezentos e quatro mil reais), referente às operações aéreas em desacordo com as características dos *slots* alocados na base de *slots* vigentes .
- II - Findo o prazo, independentemente da manifestação do interessado, o processo deverá ser distribuído com urgência e prevenção para a relatora.
- III - À secretaria para notificação do interessado.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 20/08/2019, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3376909** e o código CRC **BEDF12C0**.

SEI nº 3376909



CERTIDÃO

Brasília, 20 de agosto de 2019

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA **501ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN**

Processo: 00058.131272/2015-80

Interessado: VRG LINHAS AÉREAS S/A

Auto de Infração: 002350/2015

Crédito de multa: 662226177

Membros Julgadores ASJIN:

- Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380 - Portaria nº 2026/2016 - Presidente da Sessão Recursal
- Samara Alecrim Sardinha - SIAPE 1649446 - Portaria ANAC nº 3883 - **Relator**
- Hildenise Reinert - SIAPE 1479877 - Portaria ANAC nº 2218/DIRP/2014 - Membro Julgador

Certifico que a Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão em segunda instância administrativa:

A ASJIN, **por unanimidade**, votou por **NOTIFICAR O INTERESSADO ANTE A POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO DA SANÇÃO APLICADA**, concedendo prazo de 10 (dez) dias para que possa se manifestar nos autos, em razão da ausência de circunstâncias atenuantes conforme Quadro de Dosimetria. Assim que a multa aplicada ao interessado será agravada de R\$ 1.512.000,00 (um milhão quinhentos e doze mil reais) para R\$ 2.304.000,00 (dois milhões trezentos e quatro mil reais), por Operar em desacordo com as características dos *slots* alocados na base de *slots* vingentes, em afronta ao artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 c/c artigo 48 da Resolução ANAC nº 336/2014 e c/c o item 2 da Tabela VI do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008..

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 23/08/2019, às 14:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 23/08/2019, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 23/08/2019, às 18:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **3389560** e o código CRC **842C4DA9**.

Referência: Processo nº 00058.131272/2015-80

SEI nº 3389560