

VOTO
PROCESSO: 00065.062585/2018-34
INTERESSADO: @INTERESSADOS_VIRGULA_ESPACO_MAIUSCULAS@

MARCOS PROCESSUAIS										
NUPs	Crédito de Multa (SIGEC)	Autos de Infração (AI)	Data das Infrações	Data da Lavratura dos AIs	Notificação dos AIs	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem do Recurso
00065.062585/2018-34 00065.062586/2018-89	668774191	006887/2018 006888/2018	29/11/2018	03/12/2018	25/03/2019	04/04/2019	27/09/2019	11/10/2019	R\$ 8.000,00	23/10/2019

Infração: Deixar de manter as áreas verdes inseridas na área operacional dentro dos parâmetros definidos em norma.

Enquadramento: Artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 c/c item 153.213 do RBAC nº 153 c/c item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III 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 ESTADO DA BAHIA, 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 Auto de Infração nº 006887/2018 descreve que:

Houve descumprimento de regra afeta à manutenção em aeródromo - item 153.213 (a)(1) do RBAC 153. De acordo com informações do Relatório de Fiscalização (075P/SIA-GFIC/2018), o operador do aeródromo descumpriu o dever de manter as áreas verdes inseridas na área operacional de forma a não interferir na visualização dos auxílios visuais. Parte da sinalização horizontal da cabeceira 10 está encoberta por vegetação. (Figuras 02 a 05).

1.3. O Auto de Infração nº 006888/2018 descreve que:

Houve descumprimento de regra afeta à manutenção em aeródromo - item 153.213 (b)(1) do RBAC 153. De acordo com informações do Relatório de Fiscalização (075P/SIA-GFIC/2018), o operador do aeródromo descumpriu o dever de manter a altura da vegetação da faixa de pista menor ou igual a 15 cm. (Figuras 06 a 10).

2. HISTÓRICO

2.1. Tendo sido notificado dos autos de infração em 25/03/2019, o autuado apresentou defesa em 04/04/2019.

2.2. Em 27/09/2019 foi emitida Decisão de Primeira Instância aplicando multa no valor mínimo de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) ao ESTADO DA BAHIA em decorrência da "anexação dos processos 00065.062585/2018-34 (Auto de Infração nº 006887/2018) e 00065.062586/2018-89 (Auto de Infração nº 006888/2018) no âmbito do Sistema Eletrônico de Informações – SEI/ANAC, por pertinência temática e conexão entre os fatos, da seguinte forma: 00065.062585/2018-34 (processo principal) e 00065.062586/2018-89 (anexo)".

2.3. Devidamente notificado da Decisão de Primeira Instância, o interessado interpôs recurso tempestivo no qual:

I- Alega nulidade processual haja vista que a SEINFRA é órgão público integrante da Administração Pública Direta Estadual, sem personalidade jurídica própria, não podendo ser responsabilizada administrativamente. Prossegue afirmando que é o Estado da Bahia quem detém a legitimidade para configurar no pólo passivo do contencioso administrativo e, deste modo, a notificação da lavratura do auto deveria ter sido encaminhada à Procuradoria Geral do Estado, que é o órgão com competência para representação judicial do Estado. Assim, diante da incorreta notificação, conclama à violação ao direito do contraditório e da ampla defesa e, por conseguinte, a nulidade processual;

II - Requer, então, o recebimento do recurso nos efeitos devolutivo e suspensivo, reformando a Decisão de Primeira Instância para tornar nulos os autos de infração 006887/2018 e 006888/2018.

2.4. É o relato.

3. PRELIMINARES

3.1. Conheço do recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade. Ressalto que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, ela estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados nem a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

3.2. Regularidade processual

3.3. 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).

4. ANÁLISE

4.1. A conduta imputada ao ESTADO DA BAHIA consiste em *"deixar de manter as áreas verdes inseridas na área operacional dentro dos parâmetros definidos em norma"*. Tendo o fato sido enquadrado no artigo 289, inciso I, da Lei nº 7.565/1986 c/c item 153.213 do RBAC nº 153 c/c item 23 da Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos) do Anexo III da Resolução ANAC nº 25/2008, abaixo transcritos:

Lei nº 7.565/1986

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

I – multa;

(...)

RBAC 153

153.213 ÁREAS VERDES

(a) O operador de aeródromo deve manter as áreas verdes inseridas na área operacional de forma a:

(1) não interferir na visualização dos auxílios visuais e de navegação aérea;

(2) vegetação não se configurar em obstáculo à navegação aérea;

(3) não propiciar condições para atração de fauna;

(4) não comprometer o fluxo do sistema de drenagem.

(b) Quanto à manutenção das áreas verdes por meio do controle da vegetação, o operador de aeródromo deve ainda atender aos seguintes requisitos:

(1) manter a altura da vegetação da faixa de pista menor ou igual a 15 cm (quinze centímetros); ou

(2) executar, quando aplicável, as ações referentes ao gerenciamento do risco da fauna, conforme requisitos estabelecidos em norma específica

Resolução ANAC nº 25/2008

Tabela II (Construção, Modificação, Operação, Manutenção e Resposta à Emergência em Aeródromos)

23. Descumprir previsão do Código Brasileiro de Aeronáutica ou regra afeta à construção, modificação, operação, manutenção ou resposta à emergência em aeródromo não contemplada nos demais itens desta tabela (Redação dada pela Resolução nº. 382, de 14.06.2016) 8.000 14.000 20.000

4.2. Em sua Decisão de Primeira Instância, o competente setor identificou a *"necessidade de se analisar conjuntamente os processos 00065.062585/2018-34 (Auto de Infração nº 006887/2018) e 00065.062586/2018-89 (Auto de Infração nº 006888/2018) tendo em vista a pertinência temática e a conexão entre os fatos narrados nos autos de infração"*, promovendo a anexação dos processos.

4.3. Não se identifica irregularidade no procedimento, em si, de juntada dos processos realizado em sede de Primeira Instância. De fato, ambos os processos são originados da mesma ação fiscalizatória, relacionados a um mesmo contexto probatório e há conexão entre os fatos narrados nos autos de infração. A Resolução ANAC nº 25/2008, vigente à época da Decisão proferida, já trazia a possibilidade de apuração conjunta dos fatos conexos, como se pode ver do excerto a seguir:

Resolução ANAC nº 25/2008

Art. 10. Constatada, pelo agente da autoridade de aviação civil, a existência de indícios da prática de infração, será lavrado Auto de Infração e instaurado processo administrativo. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 1º Havendo indícios da prática de uma única infração referente ao transporte aéreo público regular, da qual resulte a apresentação de reclamação por mais de um passageiro com reserva confirmada para o voo, será lavrado o Auto de Infração e instaurado o respectivo processo administrativo, sendo este instruído com todas as reclamações apresentadas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 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 perquiridas e das normas infringidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Na hipótese do parágrafo anterior, a apuração conjunta dos fatos não implicará a utilização de critério de dosimetria distinto do estabelecido no Título III para a imposição de penalidades, devendo os atos decisórios que cominar em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

4.4. Entretanto, como se pode observar, apesar da Resolução 25/2008 autorizar a apuração conjunta dos fatos, a mesma traz a ressalva de que não se poderia abrir mão da individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e das normas infringidas.

4.5. Nenhuma novidade quanto a tal individualização nos trouxe o normativo mais recente a estabelecer providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC que autoriza a prolação de decisão conjunta mas traz algumas observações. Atualmente, a Resolução ANAC nº 472/2018 também autoriza expressamente o procedimento em seu artigo 13 - *"havendo conexão entre os fatos apurados, 2 (dois) ou mais PAS poderão ser reunidos visando à prolação de decisão conjunta"* - determina que:

Resolução 472/2018

Art. 17. Havendo a prática de 2 (duas) ou mais infrações relacionadas a um mesmo contexto fático ou cuja prova de uma possa influir na prova de outra(s), será lavrado um único auto de infração por pessoa física ou jurídica, individualizando-se todas as condutas e normas infringidas.

[...]

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.

4.6. Examinando a Decisão de Primeira Instância e a análise da qual esta se baseia, identifica-se a referência aos processos e autos de infração tratados no presente caso. Porém, não se enxerga a requerida individualização das condutas e a consequente decisão aplicada a cada uma delas. Apesar de mencionar que *"a ementa de ambos autos indica a mesma conduta infracional, ou seja, a ausência de manutenção das áreas verdes inseridas na área operacional dentro dos parâmetros definidos na norma, quais sejam, aqueles determinados no item 153.213 do RBAC 153"*, aplica-se a sanção de multa em valor equivalente ao cometimento de apenas uma infração sem que, no entanto, aponte de maneira clara a qual das infrações tal sanção se refere e o porquê de uma ter sido considerada em detrimento da outra - ou seja, a motivação para tal escolha.

4.7. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assim dispõe:

Lei 9784/99

CAPÍTULO XI

DO DEVER DE DECIDIR

Art. 48. A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência.

4.8. Há dois processos administrativos, há dois autos de infração que imputam as condutas puníveis. Porém, resta dúvida a esse membro julgador acerca de qual é efetivamente o fato considerado na Decisão proferida em primeira instância, mormente se considerada a aplicação de uma única sanção. Vê-se que a fiscalização da ANAC identifica dois atos infracionais e lavra os respectivos autos de infração, cada qual com suas capitulações e ementas próprias. Entretanto, o setor competente de primeira instância parece entender ter ocorrido um único ato infracional, sem, no entanto, explicitar qual conduta especificamente se relaciona a tal ato e qual não seria considerada na aplicação da sanção e, principalmente, os motivos para tal.

4.9. Indubitavelmente, uma vez interpretadas as normas jurídicas, o agente público as aplicará, de acordo com o fato concreto, em vista do interesse público que lhe cabe proteger e, no caso de penalidades administrativas ocorre imposição delas, isto é, a autoridade administrativa declara a direta e imediata consequência jurídica cometida ao infrator ou responsável pelo ato infracional. A 'forma de sancionar' é instituída pelo legislador, segundo critérios de conveniência/opportunidade, isto é, discricionariedade. Compete-lhe elaborar, ou não, regras a respeito da concorrência de infrações administrativas. No silêncio, ocorre cúmulo material. Portanto, perfilha-se entendimento segundo o qual, na falta de texto expresso, ocorre o cúmulo material, pois nas palavras de Zanobini (Volume 1 de Curso de derecho administrativo, Guido Zanobini), *"se a pessoa tinha um duplo dever de não cometer o fato, cometendo-o, viola duas diversas obrigações e deve suportar as consequências da dupla transgressão"*.

4.10. No Direito Administrativo brasileiro, o legislador tem procurado determinar o cúmulo material de infrações, conforme se observa, por exemplo, no artigo 266, da Lei nº 9.503, de 23.12.1997 (Código de Trânsito Brasileiro), segundo o qual *"quando o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as respectivas penalidades"*. Igualmente o artigo 72, §1º, da Lei 9.605, de 12.2.1998, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente: *"Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações [administrativas, pois o disposto está inserido no Capítulo VI – Da Infração Administrativa] ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas"*. E também o parágrafo único, do artigo 56, da Lei nº 8.078, de 11.9.1990, que regula a proteção do consumidor: *"As sanções [administrativas] previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente de procedimento administrativo"*.

4.11. Não se pode olvidar da possibilidade de ocorrência de concurso aparente de normas, aplicável, em princípio, no Direito Administrativo, por conta de dogmas ou valores universais, a fim de evitar o denominado *'bis in idem'*.

O conflito ou concurso aparente de normas tem os contornos jurídicos básicos estruturados pela doutrina do Direito Penal. Há concurso aparente de normas, quando o sujeito viola mais de um dever, normalmente estabelecido em normas jurídicas diferentes, no qual somente a penalidade estabelecida numa dessas normas é imposta, pela autoridade, no sujeito-infrator, por conta de princípios estabelecidos por motivo de equidade e justiça. No concurso aparente de normas, como o nome indica, não há efetiva concorrência de sanções, porque princípios específicos, por motivo de equidade e justiça, justificam a imposição de somente uma das penalidades estabelecidas nas leis.

Esses dogmas refutam a aplicação simultânea de penalidades cominadas em diversas leis, atendendo ao princípio *non bis in idem*.

A doutrina, no Direito Penal, enuncia quatro princípios que resolvem o conflito aparente de normas: especialidade, consunção, alternatividade e subsidiariedade. Preferimos dividi-los em três, por razões práticas.

1) Princípio da especialidade: “*lex specialis derogat legis generali*” – Com efeito, uma norma é especial, quando contém todos os requisitos de outra norma (geral), mais os requisitos ou elementos ‘especializantes’, fazendo com que a primeira (especial) prevaleça diante da segunda (geral). Seguem hipóteses em que isso ocorre.

(a) As causas de aumento de penalidade administrativa (norma especial) prevalecem perante o ‘tipo fundamental’ (norma geral). Por exemplo, o art. 43, caput, do Decreto 3.179, de 2.9.1999[17], estabelece várias condutas protetoras do meio ambiente (tipo fundamental); já o § 2º dispõe: “Se o produto ou a substância [tóxica, perigosa ou nociva à saúde ou ao meio ambiente] for nuclear ou radioativa, a multa é aumentada ao quádruplo” (norma especial), O sujeito responde às penas do parágrafo segundo.

(b) Pode ser que determinada conduta infracional, contida numa norma “A”, seja, ao mesmo tempo, qualificadora (circunstâncias que demandam maior cominação) de outra infração descrita na norma “B”, mais severamente punida.

Assim, a lei pode estabelecer penas administrativas à simples conduta “posse de substância tóxica nociva à saúde”; mas, essa conduta pode ser qualificadora do ilícito cujo tipo fundamental é atear fogo nas matas ou florestas. O infrator responderá, apenas, pelo fato ‘qualificado’ pela ordem jurídica.

Esquemáticamente:

-Infração ambiental “A” (autônoma): possuir substância tóxica nociva à saúde. Pena: multa de R\$ 500,00;

-Infração ambiental “B” – tipo fundamental: atear fogo em floresta. Pena: multa de R\$ 5.000,00.

– qualificadora da infração “B”: se a infração é cometida por meio de substância tóxica nociva à saúde, a multa é aumentada de um terço.

No exemplo, o infrator responderá somente pela infração “B”, na forma qualificada, pois esta prevalece sobre a infração “A”.

Assim, um dos requisitos para aplicação do princípio da especialidade é a ofensa à mesma ordem administrativa; vale dizer, a conduta do infrator deve ofender ao mesmo bem jurídico, protegido pela norma. No exemplo, a conduta do infrator viola a proteção do meio ambiente (infração administrativo-ambiental). Se o sujeito violar deveres de ordens administrativas diversas (por exemplo, tributária e ambiental), o referido princípio não será utilizado.

Além disso, há necessidade de a infração imposta ao infrator (com a qualificadora) ter maior gravidade punitiva do que o ilícito anterior (infração “A”); caso isso não ocorra, ou seja, se a primeira infração (“A”) tiver maior gravidade punitiva do que a ‘forma qualificada’ da outra infração (“B”), aquela deverá prevalecer (“A”), pois funciona como “soldado de reserva”.

(c) A norma jurídica pode conter, a par do tipo fundamental, circunstâncias que atenuem penalidade administrativa. Em casos tais, prevalecem estas.

Esquemáticamente:

– Infração (“caput”): construir muro fora dos padrões determinados pelos órgãos municipais. Pena: multa de R\$ 500,00

– Parágrafo: a pena será reduzida de um sexto, na hipótese de o infrator, uma vez notificado pela autoridade competente, destruir o muro.

2) Princípio da consunção: “*lex consumens derogat legis consumptae*” – Ocorre a consunção quando o fato previsto por uma norma está compreendido em outra de âmbito maior e, portanto, só esta se aplica.

a) É o que acontece com a tentativa e a consumação do ilícito: se o sujeito pratica infração (infração consumada), não responderá por tentativa (se prevista no ordenamento jurídico-administrativo), pois esta ficaria absorvida.

b) O mesmo ocorre quanto aos atos preparatórios de infrações administrativas, em relação à infração consumada.

(1) A norma jurídica pode estabelecer constituir infração administrativa o singelo fato de alguém manter artefatos de fogo nas proximidades de florestas.

(2) Mas, se o sujeito, com esses instrumentos, põe fogo na mata, pode estar sujeito a outra infração hipotética, – atear fogo na floresta.

Ocorre absorção do primeiro “ilícito” (1), pois se trata de “*antefactum não punível*”; o infrator responderá somente pelas penalidades administrativas referentes ao fato de ter colocado fogo na mata (2). Os atos anteriores restam absorvidos.

c) Uma pessoa (A) instiga outra (B) a colocar fogo na floresta; – “A” é mero “partícipe” da respectiva infração administrativa, praticada por “B”- autor da infração (foi este quem ateou fogo na floresta).

“A” responde pela participação, apenas quando esta for pressuposto de penalidade administrativa, isto é, se norma jurídica estabelecer a conduta do partícipe como infração administrativa.

Entretanto, se “A”(partícipe), depois de instigar “B”(autor), resolver ajudá-lo, efetivamente, na prática ilícita, também pondo fogo na mata, será considerada “autora”, pois executa o comportamento descrito na norma jurídica como infração (colocar fogo na floresta). A conduta inicial, isto é, a mera participação, fica absorvida pela autoria; “A” responde apenas pela infração pôr fogo na mata.

d) Suponham-se dois comportamentos, estabelecidos em normas jurídicas diferentes: infração “A”: o sujeito, sem autorização do agente competente, em horário proibido, entra em imóvel, pertencente ao poder público; infração “B”: o sujeito, sem autorização do agente competente, em horário proibido, entra em imóvel, pertencente ao poder público, com a finalidade de destruir

artefatos que ali estariam depositados, sob a responsabilidade do Estado. No exemplo hipotético, ambas as condutas constituiriam infrações administrativas distintas, estabelecidas em normas diferentes.

No caso concreto, se, para praticar a segunda infração (b), o infrator tiver de, necessariamente, cometer a primeira (a), esta restará absorvida, pois é meio necessário ao cometimento daquela.

3) Princípio da alternatividade – Ocorre o princípio da alternatividade quando uma norma jurídica prevê diversas condutas, alternativamente, como modalidades de uma mesma infração administrativa; mesmo que o infrator cometa mais de uma dessas 'condutas alternativas', isto é, se, acaso, violar mais de um dever jurídico, será apenado somente uma vez.

É comum no Direito Ambiental a norma jurídica determinar várias modalidades de conduta para a mesma infração. Por exemplo, o artigo 11, do Decreto 3.179, de 21.9.1999, que regulamenta a Lei 9.605/1998, estabelece: "Art. 11. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: multa de (...)."

O infrator será apenado apenas uma vez, ainda que realize diversos comportamentos estabelecidos na norma. Por exemplo, se a pessoa caça e depois mata determinado animal silvestre, sofrerá uma reprimenda, a que for cominada à infração.

Assim dispõe o artigo 193, da Lei 9.503, de 23.9.1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro: "Art. 193. Transitar com o veículo em calçada, passeios, passarelas, ciclovias, ciclofaixas, ilhas, refúgios, ajardinamentos, canteiros centrais e divisores de pista de rolamento, acostamentos, marcas de canalização, gramados e jardins públicos: Penalidade: multa (...)."

Ao menos em linhas gerais, se a pessoa transita com o veículo na calçada, na ciclovia e depois no acostamento, não cometerá tantas infrações quantos forem os deveres violados; trata-se de ilícito administrativo de "condutas múltiplas", e ele sofrerá única sanção, em face do princípio da alternatividade.

4.13. Conclui o nobre magistrado que *"a interpretação da norma jurídica pelo agente público tem especial importância prática, pois os problemas dos particulares, em face do Estado, resolvem-se por meio de processos ou expedientes administrativos, providos de defesa e contraditório, e dirigidos por pessoas técnicas, capacitadas. Esse processo administrativo deve ser motivado, com ampla publicidade, servindo como mecanismo de controle da atividade pública"* e complementa *"a fim de aplicar a lei, o agente público, deve interpretá-la, adequadamente, isto é, conhecer o sentido, alcance e conteúdo da norma jurídica, os deveres-competências e os instrumentos-poderes de atuação do Estado. Ao aplicar a norma, o servidor deve verificar as circunstâncias do caso concreto, a questão fática, o interesse público protegido pela norma"*.

4.14. Dito isso, resta claro que as sanções podem ser fixadas isolada ou cumulativamente.

4.15. Entretanto, a regra é a escolha em separado de cada uma das sanções impostas, que devem ser individualmente motivadas pelo decisor. Com efeito, o artigo 20 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), com a redação dada pela Lei 13.655/2018, exige motivação sobre a necessidade e a adequação da medida imposta. Da mesma forma, o procedimento de aplicação das sanções é alcançado pelo princípio constitucional da fundamentação das decisões (artigo 93, X, CF). Esse é um ônus da atividade judicante, sem espaço para simplificações ou generalizações.

4.16. Importante também citar aqui os princípios da isonomia, da proporcionalidade e da segurança jurídica que se destinam, dentre outros objetivos, a proporcionar estabilidade das decisões e decisões mais justas e igualitárias. Igualmente importante citar a Teoria dos Precedentes, instituto oriundo da *common law*, que tem por finalidade a construção de precedentes que, consolidados, serão protótipos para delimitar o julgamento, aplicados ao caso concreto, quando as situações forem análogas.

4.17. Em termos ideais, a previsibilidade é uma das principais características de um sistema jurídico em um Estado Democrático de Direito. Ela está profunda e indissociavelmente relacionada a um dos pilares do Estado: a segurança jurídica, valor fundamental à própria noção de Estado Constitucional, tal qual a isonomia. A ordem jurídica deve ser pautada na certeza e dotada de estabilidade, de modo a permitir que a sociedade em determinadas situações, possa contar, eventualmente, com a sua realização coercitiva. O respeito ao precedente atua como instrumento garantidor da previsibilidade, pois uma vez decidida definitivamente determinada questão, os casos idênticos ou aqueles que guardam substancial semelhança com paradigma, teriam a mesma solução deste.

4.18. Evidente haver espaço para inovações e evolução com o intuito de melhor atender ao interesse público. A própria Lei 9.784/99, ao regular o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabeleceu critérios a serem observados nos processos administrativos e, dentre esses, a *"interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação"* (Lei 9.784/99, art. 2º, parágrafo único, inc. XIII), deixando clara a possibilidade de nova interpretação, desde que atendidos outros princípios e critérios.

4.19. *In casu*, o histórico de decisões dessa Agência Reguladora demonstra que para os casos similares ao das infrações configuradas no caso em comento é dado o tratamento individual com a aplicação da sanção correspondente a cada ato infracional. Isso não significa que tal entendimento não possa ser revisto e alterado pela área técnica competente caso esta identifique que deliberações em sentido diferente venham a atender melhor aos objetivos do processamento, ou seja, cumprir com sua finalidade de forma mais eficiente e em consonância com o interesse público.

4.20. Entretanto, ao estabelecer penalidade única para a ocorrência de dois fatos distintos, com base unicamente em pertinência temática e conexão entre os fatos narrados nos autos de infração, sem deixar claro os fundamentos para que seja escolhida uma e não a outra e, ainda, sem identificar de forma objetiva a conclusão acerca do processo juntado ao principal, vislumbro a deficiência na explicitação dos critérios adotados na dosimetria da pena.

4.21. Assim, considerando todo o exposto e, principalmente, o arrazoado inicial acerca das normas afetas ao processo administrativo sancionatório no âmbito de competência desta ANAC, que determinam a individualização objetiva de todas as condutas a serem perquiridas e a obrigatoriedade dos atos decisórios que cominarem em sanções, aplicá-las, de forma individualizada, pela prática de cada uma das infrações cometidas, entendo ter se configurado error in procedendo quando da prolação da Decisão de primeira instância já que restou omissa quanto ao desfecho de uma das infrações imputadas ao

interessado, mormente no que se refere à motivação para desconsiderá-la quando da aplicação da penalidade.

4.22. A motivação integra a formalização do ato administrativo e compreende a exposição formal do motivo mediante texto que torne possível identificar os elementos de fato e de direito que autorizam ou exigem a expedição do ato em apreço. O não cumprimento de alguma formalidade ou ofensa a princípio de natureza procedimental configuram o vício de atividade. Tem-se que a ausência de condições da ação e de pressuposto processual para o desenvolvimento válido e regular do processo é considerado erro procedimental do juiz/decisor, que implicará na extinção prematura da lide de forma que não resta alternativa à Administração Pública senão anular o ato, prestigiando-se os princípios da legalidade, do interesse público e do devido processo legal.

4.23. Adstrita ao Princípio da Legalidade Constitucional, não pode a Administração tratar da anulação de atos oficiais se não na forma estabelecida pela Lei nº 9.784/1999. A citada lei é cristalina em definir:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§1. No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§2. Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

4.24. Nota-se, portanto, que existe uma imposição ao administrador de se anular os atos eivados de ilegalidade. Neste contexto, é fácil a compreensão de que a anulação de um ato por parte da própria Administração Pública, decorre do poder de autotutela administrativa. A Administração atua sob a direção do princípio da legalidade, de modo que, se o ato é ilegal, deve proceder à sua anulação para o fim de restaurar a legalidade malferida.

5. VOTO

5.1. Pelas razões aqui expostas, voto por ANULAR a decisão de primeira instância, CANCELANDO a multa aplicada, que constitui o crédito cadastrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) sob o nº 668774191, devendo RETORNAR o presente processo ao setor de origem para que seja proferida nova decisão.

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 16/04/2020, às 22:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4219708** e o código CRC **DEB709EE**.

SEI nº 4219708

VOTO

PROCESSO: 00065.062585/2018-34

INTERESSADO: @INTERESSADOS_VIRGULA_ESPACO_MAIUSCULAS@

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

I - Acompanho, na íntegra, o voto da relatora, votando por ANULAR a decisão de primeira instância, CANCELANDO a multa aplicada, que constitui o crédito cadastrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) sob o nº 668774191 e RETORNAR o presente processo ao setor de origem para que seja proferida nova decisão, com individualização de cada uma das condutas apuradas nos autos, referentes aos autos de infração 006887/2018 e 006888/2018, correlacionado a respectiva decisão administrativa a cada um deles.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto

¹Nomeações e designações:

(1) a Portaria 2.026, de 9 de agosto de 2016; (2) a Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016; (3) por meio da Portaria nº 2.828, de 20 de outubro de 2016; (4) Portaria nº 2.829 - da mesma data da anterior, e; (5) Portaria nº 3.059, de 30 de setembro de 2019



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 22/04/2020, às 15:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4268820** e o código CRC **4A88A5BB**.

SEI nº 4268820



VOTO

PROCESSO: 00065.062585/2018-34

INTERESSADO: @INTERESSADOS_VIRGULA_ESPACO_MAIUSCULAS@

Nos termos do art. 13 da Instrução Normativa n° 135, de 28 de fevereiro de 2019, profiro meu voto nos seguintes termos:

I - Acompanho, na íntegra, o voto da relatora, votando por ANULAR a decisão de primeira instância, CANCELANDO a multa aplicada, que constitui o crédito cadastrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) sob o n° 668774191 e RETORNAR o presente processo ao setor de origem para que seja proferida nova decisão, com individualização de cada uma das condutas apuradas nos autos, referentes aos autos de infração 006887/2018 e 006888/2018, correlacionado a respectiva decisão administrativa a cada um deles.

HILDENISE REINERT

SIAPE 1479877

Membro julgador da ASJIN/ANAC - Portaria Nomeação n° 2218, de 17 de setembro de 2014



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 22/04/2020, às 19:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4274137** e o código CRC **D8C0D46C**.

SEI nº 4274137



CERTIDÃO

Brasília, 22 de abril de 2020.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA **508ª SESSÃO DE JULGAMENTO DA ASJIN**

Processo: 00065.062585/2018-34

Interessado: ESTADO DA BAHIA

Auto de Infração: 006887/2018

Crédito de multa: 668774191

Membros Julgadores ASJIN:

- Bruno Kruchak Barros - SIAPE 1629380 - Portaria nº 2026/2016 - Presidente Turma Recursal – BSB
- Hildenise Reinert - SIAPE 1479877 - Portaria ANAC nº 2218/2014 - Membro Julgador
- Samara Alecrim Sardinha - SIAPE 1649446 - Portaria ANAC nº 3883/2018 - Relator

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 ANULAR a decisão de primeira instância, CANCELANDO a multa aplicada, que constitui o crédito cadastrado no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) sob o nº 668774191 e RETORNAR o presente processo ao setor de origem para que seja proferida nova decisão, com individualização de cada uma das condutas apuradas nos autos, referentes aos autos de infração 006887/2018 e 006888/2018, correlacionado a respectiva decisão administrativa a cada um deles.

Os Membros Julgadores votaram com o Relator.



Documento assinado eletronicamente por **Hildenise Reinert, Analista Administrativo**, em 24/04/2020, às 17:27, 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 25/04/2020, às 11:10, 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 **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 27/04/2020, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4280326** e o código CRC **8FE7C3B1**.

Referência: Processo nº 00065.062585/2018-34

SEI nº 4280326