

Revista SÍNTESE

Direito Administrativo

ANO XV — Nº 177 — SETEMBRO 2020

REPOSITÓRIO AUTORIZADO DE JURISPRUDÊNCIA

Tribunal Regional Federal da 1ª Região – 610-2
Tribunal Regional Federal da 2ª Região – 1999.02.01.057040-0
Tribunal Regional Federal da 3ª Região – 18/2010
Tribunal Regional Federal da 4ª Região – 07/0042596-9
Tribunal Regional Federal da 5ª Região – 10/07

VP BUSINESS INFORMATION

Elton José Donato

GERENTE EDITORIAL E DE CONSULTORIA

Milena Sanches Tayano dos Santos

EDITORA

Herica Eduarda Geromel

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre de Moraes, Carlos Ari Sundfeld, Fernando Dantas Casillo Gonçalves,
Ivan Barbosa Rigolin, Ives Gandra da Silva Martins, Kiyoshi Harada, Maria Garcia,
Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Misabel de Abreu Machado Derzi,
Odete Medauar, Sidney Bittencourt, Toshio Mukai

COMITÊ TÉCNICO

Elisson Pereira da Costa, Elói Martins Senhoras,
Hélio Rios Ferreira, Luís Rodolfo Cruz e Creuz

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Alan Pereira de Araújo, Douglas Souza Guedes, Edcarlos Alves Lima,
Eduardo César Travassos Canelas, Elói Martins Senhoras, Gina Copola,
Gisele Leite, Ivan Barbosa Rigolin, João Gabriel Cardoso,
Joaquim Leitão Júnior, Rogério Tadeu Romano, Tauã Lima Verdan Rangel

2006 © SÍNTESE

Uma publicação da SÍNTESE, uma linha de produtos jurídicos.

Publicação mensal de doutrina, jurisprudência, legislação e outros assuntos de Direito Administrativo.

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução parcial ou total, sem consentimento expresso dos editores.

As opiniões emitidas nos artigos assinados são de total responsabilidade de seus autores.

Os acórdãos selecionados para esta Revista correspondem, na íntegra, às cópias obtidas nas secretarias dos respectivos tribunais.

A solicitação de cópias de acórdãos na íntegra, cujas ementas estejam aqui transcritas, e de textos legais pode ser feita pelo *e-mail*: pesquisa@ao3tech.com (serviço gratuito até o limite de 50 páginas mensais).

Distribuída em todo o território nacional.

Tiragem: 5.000 exemplares

Revisão e Diagramação: Dois Pontos Editoração

Artigos para possível publicação poderão ser enviados para o endereço conselho.editorial@ao3tech.com

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Síntese Direito Administrativo – v. 1, nº 1 (jan. 2006)
Nota: Continuação da REVISTA IOB de DIREITO ADMINISTRATIVO

São Paulo: IOB, 2006-.
v. 15, nº 177; 16 x 23 cm

Mensal
ISSN 2179-1651

1. Direito administrativo.

CDU 342.9

CDD 341.3

Bibliotecária responsável: Helena Maria Maciel CRB 10/851



IOB Informações Objetivas Publicações Jurídicas Ltda.
R. Antonio Nagib Ibrahim, 350 – Água Branca
05036-060 – São Paulo – SP

Telefones para Contatos

Cobrança: 0800 724 7900 Opção 03

SAC e Suporte Técnico: 0800 724 7900 Opção 01

E-mail: relacionamento@ao3tech.com

Renovação: 0800 724 7900

Uma Contribuição à Compreensão do Processo Administrativo Sancionador da Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC

ALAN PEREIRA DE ARAÚJO

Procurador Federal, Mestre em Direito, Pós-Graduado em Direito Processual Civil e em Direito Público.

RESUMO: O exercício do poder de polícia a cargo da Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC, voltado para o atendimento do interesse público, manifesta-se também por meio da aplicação de sanções às infrações administrativas cometidas em detrimento da legislação disciplinadora da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, tema esse ainda pouco explorado pela doutrina. O rito do processo administrativo sancionador aplicável à espécie era aquele estabelecido pela Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e da Instrução Normativa nº 08, de 6 de junho de 2008, atualmente revogadas pela Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, objetos do presente artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Aviação civil; processo administrativo; multa.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Agência Nacional de Aviação Civil e suas atribuições; 2 O poder de polícia da ANAC; 3 O processo administrativo sancionador da ANAC; 3.1 Do processo punitivo previsto na Resolução nº 25/2008 e na IN 08/2008; 3.2 Do processo punitivo previsto na Resolução nº 472/2018; Conclusões; Referências.

INTRODUÇÃO

Criada pela Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC, autarquia de regime especial, ficou incumbida de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária.

No exercício de sua autoridade de aviação civil, compete à ANAC reprimir infrações à legislação pertinente, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis.

Para tanto, aplica multas por meio de um processo administrativo sancionador democrático, caracterizado pelo contraditório, pela ampla defesa e ainda pelos princípios da legalidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Nesse sentido, a Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e, especialmente, a Instrução Normativa nº 8, de 6 de junho de 2008

(DOU 09.06.2008, p. 12-15), dispunham sobre o processo administrativo para apuração de infrações aos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e a aplicação de sanções administrativas no âmbito da ANAC. Contudo, a partir do dia 04.12.2018, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, que “estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC”, restando revogadas a Resolução ANAC nº 25, de 2008, e a Instrução Normativa ANAC nº 8, de 6 de junho de 2008.

Far-se-á, no presente estudo, uma análise do rito aplicável no sancionamento das infrações à legislação de regência.

Para tanto, foi utilizado o método jurídico-descritivo, com pesquisa em fontes bibliográficas, legislativas e jurisprudenciais sobre o tema.

1 A AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL E SUAS ATRIBUIÇÕES

Embora pouco lembrado, o direito aeronáutico tem previsão constitucional (CR, art. 22, I) e, conforme ensinamento de Ronaldo Poletti (1994, p. 112), é público (direito público), “por força dos interesses e bens por ele protegidos, bem como porque as relações jurídicas por ele disciplinadas são relações de subordinação”, apresentando natureza predominantemente internacional¹.

A afirmação não deve causar estranheza. Afinal, de acordo com o art. 1º do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), o direito aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, pelo referido Código e ainda pela legislação complementar, compreendendo esta a regulamentação prevista no CBA e a estabelecida por leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica.

Importante observar que a Lei nº 7.565/1986 aplica-se tanto aos nacionais como aos estrangeiros, em todo o território nacional e até no exterior, onde for admitida a sua extraterritorialidade (art. 1º, § 2º).

De acordo com o art. 288 do CBA, o Poder Executivo criaria um órgão com a finalidade de apurar e julgar as infrações previstas naquele Código e na legislação complementar, especialmente as relativas a tarifas e condições de transporte, bem como de conhecimento dos respectivos recursos.

1 Héctor Negri (1966, p. 73), porém, endossando lição de Federico Videla Escalada, ensina que “o direito aeronáutico é o conjunto de normas de direito público e privado, de ordem nacional e internacional, que regem as relações nascidas da circulação aérea”.

Nesse sentido, foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, por meio da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, a única agência reguladora surgida no governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Guerra, 2012, p. 172), depois de uma longa tramitação no Congresso Nacional.

A este respeito, esclarece Paulo Octávio (2005, p. D2) que a nova agência reguladora veio substituir o ultrapassado Departamento de Aviação Civil – DAC e nasceu em consequência de um trabalho conjunto da Comissão de Turismo do Senado Federal, da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, da Frente Parlamentar do Turismo no Congresso, do Ministério do Turismo e da Confederação Nacional do Comércio – CNC. A necessidade da sua criação teria surgido a partir dos debates e audiências públicas promovidas no âmbito das Comissões de Turismo e de Economia do Senado, que buscavam alternativas para o desenvolvimento do turismo no Brasil enquanto refletiam sobre a crise das empresas aéreas nacionais, envolvendo todos os segmentos representativos das áreas empresarial, parlamentar e estatal.

Pertinentes, aqui, as considerações feitas por Josef Barat (2007), ex-Diretor de Relações Internacionais da Agência:

Inicialmente, quero reproduzir uma manifestação que fiz, há tempos, em reunião de Diretoria, sobre a minha visão da ANAC: 1) A ANAC passou por três transições de grande complexidade: a) de uma estrutura organizacional militar para uma de caráter civil; b) de um órgão executivo (antigo DAC) para uma Agência Reguladora; e c) de segmento que era parte de um sistema decisório unificado e centralizado, para um de natureza multipolar, parte do qual cabe a ela articular e regular. 2) Tomando por empréstimo a linguagem militar, a ANAC é basicamente uma organização de Estado Maior e não um corpo de combatentes. 3) A função da Diretoria Colegiada não é a de atuar constantemente na frente de batalha, mas sim a de assegurar a melhor coordenação das ações de combate e os melhores planos e estratégias de logística e suprimento, em apoio à função articuladora e coordenadora do Ministério da Defesa. 4) A ANAC deve preservar a sua autonomia e autoridade perante os consumidores, os meios de comunicação, as empresas reguladas e o mercado em geral. [...] Em seguida, quero lembrar que a consolidação do sistema de aviação civil foi o resultado de um esforço institucional de mais de seis décadas e que envolveu o trabalho árduo e conjunto de militares e civis. O país tem uma dívida de gratidão a todos que dedicaram os seus esforços ao desenvolvimento da aviação civil, desde os primórdios, com a atuação do Correio Aéreo Nacional, passando pela implantação das infraestruturas aeronáutica e aeroportuária, pelo extraordinário crescimento do transporte aéreo, até atingir a posição de destaque mundial da indústria aeronáutica. Do ponto

de vista institucional, os avanços foram significativos desde a criação do Ministério da Aeronáutica. Muito se avançou em matéria de regulação dos requisitos de segurança e de maiores facilidades para o transporte de passageiros e cargas. A integração territorial e o desenvolvimento do país tiveram um apoio inestimável no sistema de aviação civil, amparado num modelo em que os objetivos estratégicos de ordem militar e civil tinham o substrato de um comando único. Por outro lado, desde a criação da Organização Internacional da Aviação Civil, o Brasil sempre se destacou nos foros internacionais, sendo respeitado pela organização, gestão e segurança do transporte aéreo e de suas infraestruturas de apoio. A presença do país é imprescindível em qualquer debate internacional sobre os mais variados temas que envolvem a aviação civil mundial. A criação da Agência Nacional da Aviação Civil foi uma decorrência lógica de todo este processo de modernização e contemporaneidade. Isto porque, a regulação da aviação civil vem acompanhando mundialmente, não somente os avanços tecnológicos, mas, sobretudo, as mudanças nas características dos mercados, assim como os novos modelos de gestão e competitividade.

2. As características inovadoras da ANAC. Permitto-me, nesta oportunidade, fazer um breve comentário sobre a diferença conceitual entre a ANAC e o DAC. Anteriormente à criação da ANAC, as competências do DAC eram estabelecidas no art. 18 do Anexo I do Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha: “Ao Departamento de Aviação Civil compete planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com a aviação civil”. Portanto, em virtude dessa competência, qualificava-se como “autoridade aeronáutica”, exercendo, por via de consequência, as atividades relacionadas a essa função pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986). Com o advento da Lei de Criação da ANAC, a atividade de autoridade aeronáutica foi transferida, com todas as suas responsabilidades, para a ANAC. Muitas dessas atribuições e competências foram repetidas no decreto que regulamentou a Lei da ANAC. Posso citar como exemplos o poder de: outorgar concessões de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; regular essas concessões; representar o Brasil em convenções, acordos, tratados e atos de transporte aéreo internacional com outros países ou organizações internacionais de aviação civil; aprovar os planos diretores dos aeroportos; compor, administrativamente, conflitos de interesse entre prestadores de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária (arbitragem administrativa); estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária; contribuir para a preservação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; reprimir e sancionar infrações quanto ao direito dos usuários. As competências que excedem às antigas do DAC não se restringiram ao texto da Lei de Criação da Agência Reguladora, mas avançaram, ainda mais, em seu Regulamento, aprovado pelo Decreto nº 5.731, de 2006, onde o Poder Executivo instituiu algumas atribuições de grande importância econômica para o setor aéreo,

como, por exemplo: promover a defesa da concorrência, instando a Agência a atentar quanto a fatos que configurem ou possam configurar infrações contra a ordem econômica, ou que possam comprometer a defesa e a promoção da concorrência, de modo a noticiá-los ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade; definir prioridades na exploração e na utilização de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, de acordo com as diretrizes estabelecidas na política de aviação civil; promover e divulgar regularmente estudos específicos sobre as condições do mercado, tráfego e demanda por serviços de transporte aéreos; implementar programas de incentivos para o aumento da produtividade do setor aéreo e para viabilizar o acesso às infraestruturas e ao transporte aéreo para as localidades não atendidas; buscar harmonia com as demais instituições reguladoras, cujos sistemas de regência interfiram na produção dos serviços regulares; assegurar a liberdade tarifária; zelar para que as empresas de prestação de serviços mantenham regularidade com suas obrigações fiscais e previdenciárias (arts. 8º, 9º e 10 do Decreto nº 5.731, de 2006. Assim, pode-se observar que a nova entidade da Administração Pública federal foi concebida para também – e principalmente – zelar pelos fatores econômicos e de mercado que envolvem os serviços concedidos que regula e fiscaliza, atividade bastante restrita nas atribuições legais do antigo DAC. [...] Além da complexidade sistêmica, a aviação civil tem características híbridas de atividade econômica e serviço público, o que torna peculiar a sua regulação. A operação do transporte aéreo de passageiros envolve o cumprimento de frequências, horários, requisitos de segurança e qualidade, monitoração de resultados e garantias de funcionamento regular. No entanto, trata-se, também, de uma atividade econômica exercida por empresas privadas num ambiente altamente competitivo. A dinâmica do mercado e a necessidade de rápida incorporação de avanços tecnológicos induzem as empresas a competir em termos de qualidade e preço. Sendo uma atividade regulada parcialmente pelo mercado, a estruturação e a ação do ente regulador se tornam mais complexas. Assim, embora os segmentos da aviação civil sejam regulamentados e sujeitos a regras definidas, em benefício dos usuários é necessária a regulação econômica. Esta, não deve inibir as forças de mercado, mas deve ser capaz, também, de impedir a competição predatória em prejuízo da qualidade e da segurança. Neste momento crítico, urge consolidar conceitos, diretrizes e linhas de ação, para que se busque a eficácia e o equilíbrio na atividade reguladora, considerando as possíveis mudanças na estruturação institucional do setor. Cabe ao Conselho Nacional de Aviação Civil – Conac e ao Ministério da Defesa resgatar o processo de formulação das diretrizes estratégicas, políticas públicas, estudos e planejamento de longo prazo. É importante, ainda, definir as prioridades e a natureza da regulação, nos seus aspectos técnicos e econômicos. À ANAC, como ente autônomo, cabe aplicar regulamentos, exercer o controle e a fiscalização, monitorar os resultados e avaliar o desempenho, sempre com o enfoque abrangente e por meio de ação sistêmica.

A ANAC deverá, por fim, resolver o conflito de ser, de um lado, uma agência com objetivos inovadores – especialmente no que diz respeito à regulação econômica – e, de outro, a sucessora de uma multiplicidade de funções específicas herdadas de um Departamento que desempenhava estas funções sob a administração militar. É importante, por conseguinte, fortalecer institucionalmente a ANAC como Agência Reguladora autônoma, no sentido de reforçar os postulados básicos que deram ensejo à criação das Agências. Tais postulados são os de exercer o controle, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos prestados por empresas privadas mediante concessão ou permissão ou setores da atividade econômica ou social de relevante interesse público.²

Ciente de que o sistema de aviação civil brasileiro é complexo e peculiar, Márcio Lacombe da Cunha (2016) complementa a substancial lição:

Até a edição da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, pela qual foi criada a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), na esteira da reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 e da introdução de um modelo de administração pública gerencial, centralizava-se na figura do Ministério da Aeronáutica, transformado, em 1999, em Comando da Aeronáutica. Hodiernamente, a regulação do sistema de aviação civil brasileiro encontra-se repartida entre vários órgãos, quais sejam: o Comando da Aeronáutica (Autoridade Aeronáutica); a ANAC (Autoridade de Aviação Civil); e a recém-instituída Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, o que vai ao encontro de um novo paradigma do direito administrativo brasileiro, o de uma Administração Pública policêntrica. (Cunha, 2016, p. 178-179)

Entretanto, o governo Temer, por meio da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, extinguiu a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e transferiu suas competências para o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Na sequência, como era de se esperar, o governo atual também fez suas mudanças administrativas, vinculando a autarquia ao Ministério da Infraestrutura.

Certo é que a ANAC é a agência reguladora federal criada para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil (a de utilização comercial

2 Embora a transcrição integral de sua carta-renúncia possa ser encontrada na obra de Sérgio Guerra, indicada ao final deste artigo, optou-se aqui por fazer uma transcrição apenas parcial do texto, diretamente do original, naquilo em que se mostrou útil ao presente estudo. Contudo, revisitando-se as normas acima mencionadas, observa-se que o Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, que dispunha acerca da estrutura regimental da ANAC, foi revogado pelo Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009. Já o Decreto nº 5.731, que dispõe sobre a instalação e estrutura organizacional da Agência, continua em vigor, conquanto recentemente modificado pelo Decreto nº 9.725, de 12 de março de 2019.

ou privada, não militar) e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil³, inclusive quanto aos direitos dos usuários⁴.

Observe-se, porém, que o ente regulador deve ser entendido como um instrumento de Estado e não de governo, de sorte que a autonomia da ANAC deve ser capaz de preservá-la da captura por parte de interesses político-eleitorais ou empresariais, em detrimento do interesse público (Barat, 2005, p. B2)⁵, de modo a impedir, tanto quanto possível, o *rent-seeking*.

Afinal, a ANAC tem um importante papel a desempenhar, incumbindo-lhe adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público, bem como para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica⁶ e aeroportuária do País, fazendo-o com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade.

Entretanto, a par de todas as competências enumeradas no art. 8º da Lei nº 11.182/2005⁷, merecem destaque, neste estudo, as previstas nos

-
- 3 Após investigar o tema da regulação, Odete Medauar (2002, p. 127) destaca que esta compreende “a edição de normas; a fiscalização do seu cumprimento; a atribuição de habilitações (p. ex.: autorização, permissão, concessão); a imposição de sanções; a mediação de conflitos (para preveni-los ou resolvê-los, utilizando variadas técnicas, por exemplo: consulta pública; audiência pública; celebração de compromisso de cessação e compromisso de ajustamento)”. Segundo a autora, não se inclui necessariamente na atividade regulatória a fixação de políticas para o setor, sendo, contudo, viável a contribuição das agências para tanto, com a participação de representantes de todos os segmentos envolvidos.
 - 4 Na doutrina brasileira, Marcos Juruena Villela Souto (1999, p. 130) pontua que, “na função de regular, a ideia é sempre harmonizar o interesse do consumidor, na obtenção do melhor preço e da melhor qualidade do serviço, com os do fornecedor do serviço, que deve ter preservada a viabilidade da sua atividade, como forma de se assegurar a continuidade do atendimento dos interesses sociais. Daí por que a prevenção dos conflitos é um dos principais aspectos da regulação através da elaboração de diretrizes que traduzem os conceitos de eficiência técnica e financeira para o caso concreto do segmento regulado”. Tais diretrizes, explica, se fazem dentro do chamado “marco regulatório”.
 - 5 Refletindo sobre esta questão da captura, Antônio Flávio de Oliveira (2010) ressalta que “é necessário que a independência da entidade reguladora se firme a ponto de não ser influenciada de modo decisivo nem pela possibilidade de condução técnica tendenciosa de seus objetivos, induzida pela atuação de profissionais da regulada, ou mesmo pelo poder político advindo de grupos de pressão ou de empresas estatais que atuem no ramo”.
 - 6 A este respeito, esclarece José da Silva Pacheco (1987, p. 45) que “os serviços de infraestrutura aeronáutica são todos os que, *situados em terra*, visam dar apoio à navegação aérea, tais como os mencionados no art. 25 do CBA” (grifos nossos).
 - 7 “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 infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: I – implementar, em sua esfera de atuação, a política de aviação civil; II – representar o País junto aos organismos internacionais de aviação civil, exceto nos assuntos relativos ao sistema de controle do espaço aéreo e ao sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos; III – elaborar relatórios e emitir pareceres sobre acordos, tratados, convenções e outros atos relativos ao transporte aéreo internacional, celebrados ou a ser celebrados com outros países ou organizações internacionais; IV – realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil; V – negociar o estabelecimento de acordos e tratados sobre transporte aéreo internacional, observadas as diretrizes do Conac; VI – negociar, realizar intercâmbio e articular-se com autoridades aeronáuticas estrangeiras, para validação recíproca de atividades relativas ao sistema de segurança de voo, inclusive quando envolvam certificação de produtos aeronáuticos,

de empresas prestadoras de serviços e fabricantes de produtos aeronáuticos, para a aviação civil; VII – regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos prestados, no País, por empresas estrangeiras, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil; VIII – promover, junto aos órgãos competentes, o cumprimento dos atos internacionais sobre aviação civil ratificados pela República Federativa do Brasil; IX – regular as condições e a designação de empresa aérea brasileira para operar no exterior; 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; XII – regular e fiscalizar as medidas a serem adotadas pelas empresas prestadoras de serviços aéreos, e exploradoras de infraestrutura aeroportuária, para prevenção quanto ao uso por seus tripulantes ou pessoal técnico de manutenção e operação que tenha acesso às aeronaves, de substâncias entorpecentes ou psicotrópicas, que possam determinar dependência física ou psíquica, permanente ou transitória; XIII – regular e fiscalizar a outorga de serviços aéreos; XIV – conceder, permitir ou autorizar a exploração de serviços aéreos; XV – promover a apreensão de bens e produtos aeronáuticos de uso civil, que estejam em desacordo com as especificações; 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; XVII – proceder à homologação e emitir certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades de competência do sistema de segurança de voo da aviação civil, bem como licenças de tripulantes e certificados de habilitação técnica e de capacidade física e mental, observados os padrões e normas por ela estabelecidos; XVIII – administrar o Registro Aeronáutico Brasileiro; XIX – regular as autorizações de horários de pouso e decolagem de aeronaves civis, observadas as condicionantes do sistema de controle do espaço aéreo e da infraestrutura aeroportuária disponível; XX – compor, administrativamente, conflitos de interesses entre prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; XXI – regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos; XXII – aprovar os planos diretores dos aeroportos; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011) XXIII – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011) XXIV – conceder ou autorizar a exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte; XXV – estabelecer o regime tarifário da exploração da infraestrutura aeroportuária, no todo ou em parte; XXVI – homologar, registrar e cadastrar os aeródromos; XXVII – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011) XXVIII – fiscalizar a observância dos requisitos técnicos na construção, reforma e ampliação de aeródromos e aprovar sua abertura ao tráfego; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011) XXIX – expedir normas e padrões que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão de informações entre aeródromos; XXX – expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem; XXXI – expedir certificados de aeronavegabilidade; XXXII – regular, fiscalizar e autorizar os serviços aéreos prestados por aeroclubes, escolas e cursos de aviação civil; XXXIII – expedir, homologar ou reconhecer a certificação de produtos e processos aeronáuticos de uso civil, observados os padrões e normas por ela estabelecidos; XXXIV – integrar o Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos – Sipaer; XXXV – reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis; XXXVI – arrecadar, administrar e aplicar suas receitas; XXXVII – contratar pessoal por prazo determinado, de acordo com a legislação aplicável; XXXVIII – adquirir, administrar e alienar seus bens; XXXIX – apresentar ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República proposta de orçamento; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011) XL – elaborar e enviar o relatório anual de suas atividades à Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e, por intermédio da Presidência da República, ao Congresso Nacional; (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011) XLI – aprovar o seu regimento interno; XLII – administrar os cargos efetivos, os cargos comissionados e as gratificações de que trata esta lei; (Redação dada pela Lei nº 11.292, de 2006) XLIII – decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência; XLIV – deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União; XLV – deliberar, na esfera técnica, quanto à interpretação das normas e recomendações internacionais relativas ao sistema de segurança de voo da aviação civil, inclusive os casos omissos; XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta lei; XLVII – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011) XLVIII – firmar convênios de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades governamentais, nacionais ou estrangeiros, tendo em vista a descentralização e fiscalização eficientes dos setores de aviação civil e infraestrutura aeronáutica e aeroportuária; e XLIX – contribuir para a preser-

incisos VII (regular e fiscalizar a operação de serviços aéreos prestados, no País, por empresas estrangeiras), 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 habilitação de tripulantes, 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 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), XVII (proceder à homologação e emitir certificados, atestados, aprovações e autorizações, relativos às atividades de competência do sistema de segurança de voo da aviação civil, bem como licenças de tripulantes e certificados de habilitação técnica e de capacidade física e mental), XXI (regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária), XXX (expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo)⁸, XXXII (regular, fiscalizar e autorizar

vação do patrimônio histórico e da memória da aviação civil e da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, em cooperação com as instituições dedicadas à cultura nacional, orientando e incentivando a participação das empresas do setor. [...]”

- 8 Ilustrando o que se afirmou, confira-se o seguinte julgado: “Agravos de instrumento. Processual civil. Administrativo. Expedição de certificado de aeronavegabilidade pela ANAC. Aeronave importada. Necessidade de apresentação de certificado de aeronavegabilidade para exportação (CAE). Agravo desprovido. Agravo regimental contra decisão que indeferiu o pedido de antecipação da tutela recursal prejudicado. 1. O Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/1986), no art. 114, expressamente estabeleceu que ‘nenhuma aeronave poderá ser autorizada para o voo sem a prévia expedição do correspondente certificado de aeronavegabilidade que só será válido durante o prazo estipulado e enquanto observadas as condições obrigatórias nele mencionadas (arts. 20 e 68, § 2º)’. 2. No mesmo dispositivo, já agora no § 1º (art. 114), está previsto que ‘são estabelecidos em regulamento os requisitos, condições e provas necessários à obtenção ou renovação do certificado, assim como o prazo de vigência e casos de suspensão ou cassação’. 3. O próprio legislador reservou à Administração, mais especificamente à entidade que deva gerir o setor, o poder de especificar os requisitos, condições e provas para que seja deferida a autorização de voo. 4. O art. 8º da Lei nº 11.182/2005, no seu inciso XXX, expressamente, conferiu à ANAC o poder de ‘expedir normas e estabelecer padrões mínimos de segurança de voo, de desempenho e eficiência, a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive quanto a equipamentos, materiais, produtos e processos que utilizarem e serviços que prestarem’. 5. Para a emissão do certificado de aeronavegabilidade, por sua vez, devem ser cumpridos os requisitos dispostos no Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC nº 21 (que trata da certificação de produto aeronáutico), aprovado pela Resolução nº 143, de 17 de março de 2010. 6. Segundo o item 21.183 da Resolução nº 143/2010, o requerente de um certificado de aeronavegabilidade padrão para uma aeronave importada faz jus a esse certificado em três situações: 1) se a aeronave possuir ou tiver sido isentada de um certificado de tipo conforme a seção 21.29; 2) se a aeronave possuir um certificado de aeronavegabilidade para exportação, emitido pela autoridade de aviação civil do país exportador; e 3) se a ANAC considerar que a aeronave está conforme o projeto de tipo e apresenta condições de operação segura. 7. O Regulamento Brasileiro de Homologação Aeronáutica – RBHA 47, que disciplina o funcionamento e atividades do sistema de Registro Aeronáutico Brasileiro (SISRAB), aprovado pela Portaria nº 350/DGAC, de 7 de outubro de 1992, e alterações posteriores, esclarece ainda, no item 47.87 que para a emissão dos certificados de matrícula e de aeronavegabilidade, o requerente deve juntar o original do certificado de aeronavegabilidade para exportação (*export certificate of air-worthiness* ou documento equivalente) emitido pelas autoridades aeronáuticas do país de onde a aeronave foi importada. 8. A exigência do CAE é de extrema importância para a segurança do espaço aéreo brasileiro, porque impede que aeronaves que estão impedidas

os serviços aéreos prestados por aeroclubes, escolas e cursos 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), XLIV (deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação, sobre serviços aéreos e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, inclusive casos omissos, quando não houver orientação normativa da Advocacia-Geral da União) e XLVI (editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação do CBA), uma vez que aparecem, com mais frequência, nos processos administrativos sancionadores analisados pela Equipe Nacional de Cobrança da Procuradoria-Geral Federal, divisão encarregada de promover a inscrição em dívida ativa dos créditos titularizados pela ANAC.

Ademais, compete à ANAC a fiscalização de toda a estrutura aeroportuária do País, inclusive com a aplicação de sanções àqueles que descumprirem as normas de segurança da aviação civil (TRF 6ª R., Apel-RE 2011.51.01.008567-8, 6ª T.Esp., Des. Fed. Guilherme Couto, E-DJF2R 28.02.2012, p. 262).

Porém, quando no exercício de suas atribuições, a ANAC tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração contra a ordem econômica, ou que comprometa a defesa e a promoção da concorrência, deverá comunicá-lo aos órgãos e às entidades competentes, para que adotem as providências cabíveis (art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.182/2005).

Ao lado do poder de polícia da Autarquia, objeto do tópico seguinte, observa-se, ainda, um abrangente poder normativo no que toca às suas áreas de atuação, próprio da condição de agência reguladora, de onde se extrai não haver ilegalidade na expedição, pela ANAC, de atos normativos que tipifiquem infrações, devido ao poder regulamentador das Agências Reguladoras para tratar de questões técnicas que exijam conhecimentos específicos. Nesse sentido:

Administrativo. Agências reguladoras. ANAC. Poder normativo. Resolução. Segurança aeroportuária. Descumprimento. Infraero. Auto de infração. Legalidade. Multa. Poder de polícia. 1. Os atos normativos editados pelas agências não são regulamentos autônomos, uma vez que não defluem da Constituição, mas sim da lei instituidora da agência, razão pela qual tais leis, ao instituírem

de voar em seu país de origem, seja por qual motivo for, sejam de lá trazidas e aqui recuperadas, não se tratando, portanto, de uma mera questão burocrática atinente à nacionalidade, mas um documento que diz respeito ao controle de aeronavegabilidade de uma aeronave e à possível responsabilização do país emissor. 9. Agravo de instrumento desprovido. 10. Agravo regimental prejudicado." (TRF 1ª R., AGA 0038414-14.2014.4.01.0000, 5ª T., Des. Fed. Néviton Guedes, e-DJF1 26.11.2014, p. 150)

as agências reguladoras, conferem-lhes também o exercício de um abrangente poder normativo no que diz respeito às suas áreas de atuação. 2. A Lei nº 11.182/2005, que criou a ANAC, estabeleceu, expressamente, entre as suas atribuições, a expedição de normas técnicas para fins de segurança das operações aeroportuárias em geral. 3. Não há violação ao princípio constitucional da legalidade, uma vez que a Resolução editada pela autarquia especial trata de campo próprio de regulamentação infralegal por se tratar de matéria técnica que exige constantes atualizações normativas. Precedente do eg. TRF da 3ª Região: AC 1999.03.99.013358-2/SP, Relª Desª Fed. Salette Nascimento, DJe 25.04.2011, p. 521. 6. Precedentes do STJ, desta Corte Federal e do TRF da 4ª Região. 7. (TRF 5ª R., AC 2007.81.00.020910-9, 2ª T., Des. Fed. Francisco Barros Dias, DJe 26.05.2011, p. 260). 4. Ao descumprir a resolução da ANAC, é “perfeitamente cabível a multa aplicada, por advir do Poder de Polícia, da referida agência reguladora” (TRF 5ª R., AC 2009.83.08.001583-1, 2ª T., Des. Fed. Francisco Barros Dias, DJe 22.06.2010, p. 237). 5. O processo administrativo cumpriu os princípios da ampla defesa e do contraditório, sendo o meio adequado à definição da punição a ser imposta. Observa-se que a apelante ofertou defesa e recurso administrativo, os quais foram devidamente apreciados pela autoridade competente. 6. O valor da multa (R\$ 70.000,00) foi arbitrado dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, nos termos da Resolução nº 25, de 25.04.2008. 7. A Resolução nº 58 da ANAC, que estabeleceu a penalidade de multa à violação presente, foi publicada no Diário Oficial da União em 27 de outubro de 2008, de modo que a recorrente não pode exonerar-se de cumprir tal preceito, visto que lhe foi dada ciência com a publicação no Diário Oficial, sendo desnecessária comunicação específica e pessoal à Infraero. 8. Apelação improvida. (TRF 5ª R., AC 0002180-47.2011.4.05.8400, 2ª T., Des. Fed. Walter Nunes da Silva Júnior, DJe 01.03.2012, p. 176 – grifos nossos)

Processual civil. Apelação. Embargos à execução. Multa. Extravio de bagagem. Violação ao princípio da legalidade. Inocorrência. Existência da infração. Valor adequado. Encargos legais devidos. 1. A sentença rejeitou os embargos à execução fiscal de multa imposta por infração ao art. 302, III, u, do Código Brasileiro de Aeronáutica, no valor de R\$ 7 mil, em virtude de extravio de bagagem de passageira, convencido de que (i) a ANAC é dotada de poder normativo, e possui competência legal para determinar regras disciplinadoras da aviação; (ii) o extravio da bagagem, por si só, delimita a ocorrência da infração; (iii) o valor fixado é compatível com a gravidade da infração cometida; e (iv) a multa moratória e o encargo de 20% previsto no Decreto-Lei nº 1.025/1969, substitutivos dos honorários, nos embargos, não caracterizam excesso de execução. 2. “A tabela de valores fixada pela ANAC na Resolução nº 25/2008, no exercício do poder regulamentar conferido pela Lei nº 11.182/2005, atende ao art. 299 do CBA, meramente substituindo o

parâmetro de multiplicação do valor de referência por valor fixo da multa, sem agravamento da sanção ou indevida inovação na ordem jurídica” (TRF 2ª R., AC 2011.51.01.503172-6, 6ª T.Esp., Rel. Des. Fed. Guilherme Couto de Castro, DJe 01.09.2014). 3. Nos termos dos arts. 32 e 35 da Portaria nº 676/GC-05/2000, a infração configura-se com o simples extravio da bagagem, independentemente da causa do extravio, das providências adotadas para a localização e entrega da bagagem, ou do pagamento de indenização ao passageiro. 4. A quantia de R\$ 7.000,00, correspondente ao valor médio dentre os parâmetros estabelecidos no Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, revela-se adequada, pois mesmo que considerada a atenuante prevista no art. 22, § 1º, II, da Resolução, é inequívoca a presença da reincidência, prevista como agravante no § 2º, I, do mesmo dispositivo. 5. A certidão de dívida ativa mencionou expressamente os dispositivos legais autorizadores da cobrança de multa moratória e do encargo de 20%, e foi lavrada em 2010, já na vigência do art. 37-A, § 1º da Lei nº 10.522/2002, incluído pela Lei nº 11.941/2009, que prevê acréscimos de multa moratória e encargo legal, substitutivo de honorários advocatícios, em caso de condenação, aos créditos inscritos na dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais. 6. Apelação desprovida. (TRF 2ª R., AC 0504562-40.2011.4.02.5101, 6ª T.Esp., Antônio Henrique Correa da Silva, public. 12.05.2016 – grifos nossos)

Após refletir sobre a interpretação dos atos normativos das agências reguladoras, Dalton Tibúrcio (2010) conclui que

(i) os atos normativos das Agências Reguladoras decorrem do exercício pelo órgão competente de discricionabilidade, com conteúdo técnico-científico, para concretizar os *standards* veiculados nas leis delegantes; (ii) as escolhas regulatórias (política regulatória) resultam de juízos de ponderação dos valores setoriais a serem compatibilizados; (iii) a função normativa será legítima se exercida dentro de limites formais e materiais estabelecidos na Constituição e nas leis. (Tibúrcio, 2010, p. 44)

Assim, neste último caso, observados tais limites, não há que se falar em controle judicial do ato discricionário da Agência, por conta de sua natureza jurídico-política, lastreada, na maioria das vezes, por complexos estudos técnicos⁹.

9 A corroborar pela impossibilidade de controle judicial de ato discricionário orientado por critérios técnicos, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgInt-AgInt-SLS 2.240/SP, em caso envolvendo decisão administrativa que transcenderia uma análise meramente jurídica, aplicou a denominada *Doutrina Chenery*, obstando a interferência do Poder Judiciário, como se pode verificar do seguinte trecho: “[...] conforme leciona Richard A. Posner, o Judiciário esbarra na dificuldade de concluir se um ato administrativo cuja motivação alegadamente política seria concretizado, ou não, caso o órgão público tivesse se valido tão somente de metodologia técnica. De qualquer forma, essa discussão seria inócua, pois, segundo a Doutrina Chenery – a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América –, as Cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a *expertise* para concluir se

Por fim e como expressão do poder normativo da Agência, o Regimento Interno da ANAC foi veiculado por meio da Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016¹⁰, atualmente modificado pela Resolução nº 525, de 2 de agosto de 2019.

2 O PODER DE POLÍCIA DA ANAC

A ANAC tem por missão institucional garantir a todos os brasileiros a segurança e a excelência da aviação civil. Para tanto, a autarquia é dotada de poder de polícia, observável nas atividades de fiscalização, homologação e registro.

Como bem observou Antônio Flávio de Oliveira (2010):

O desempenho de atividades reguladoras tanto vai caracterizar-se pela imposição de limites ao exercício de direitos individuais ou coletivos, como também resultará na fiscalização da obediência aos limites impostos em razão da atuação normativo-reguladora.

Para o cumprimento desse mister de fazer cumprir as regras estabelecidas no momento da fixação do marco regulatório para determinado setor da economia, torna-se necessário que o Estado, representado pela agência reguladora com competência na área, manifeste a sua supremacia para exercer o poder de polícia necessário para a caracterização do caráter coercitivo das normas reguladoras. (Oliveira, 2010)

Assim, a ANAC tem (art. 288 do CBA) e exerce o poder de polícia, definição legal que ficou a cargo do art. 78 do Código Tributário Nacional, conforme segue:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28.12.1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com

os critérios adotados pela Administração são corretos [...]” (STJ, AgInt-AgInt-SLS 2.240/SP, Rel^a Min. Laurita Vaz, por unanimidade, J. 07.06.2017, DJe 20.06.2017 – *Informativo* nº 605).

10 É o art. 1º da Resolução nº 381, de 15 de junho de 2016, que estabelece a possibilidade de delegação da competência atribuída aos superintendentes de acordo com a respectiva área de competência e no art. 53 da Lei nº 9.784/1999.

observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

No passado, Baltazar Gama Barbosa (1958, p. 15) caracterizava o poder de polícia como sendo uma “limitação ou restrição de atividade privada, praticada pelo Poder Público, por meio dos seus agentes, limitação que se pode impor coercitivamente, e essa atividade existe para proporcionar ambiente favorável ao exercício das atividades lícitas e para a conservação das propriedades privadas”. Moderna e sinteticamente, porém, afirma Elody Nassar (2006, p. 182) ser o poder de polícia a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público, seja ele segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade”.

Ainda a respeito do tema, Fábio Munhoz (2012, p. 5) considera importante salientar que “o poder punitivo do Estado, seja o externo decorrente da supremacia geral (poder de polícia), seja o interno, cujo nascedouro é a supremacia especial (poder disciplinar), possui a finalidade precípua de proteção ao interesse público e a prestação do serviço público de qualidade”, e não simplesmente a de ser um poder punitivo ou arrecadatário, de sorte que a busca por um serviço público seguro e eficiente justifica a existência e a atribuição destes poderes ao ente estatal.

Entretanto, o poder-dever de punir deve ser exercido dentro de um prazo razoável, previsto em lei, sob pena de converter-se em arbítrio.

Por isso, com relação aos prazos para o exercício da ação punitiva da Administração Pública Federal, objeto específico da Lei nº 9.873/1999, ousamos, por questão de praticidade, colacionar a conclusão de estudo anterior, quando então afirmamos (2014):

[...]

- c) o prazo a que alude o art. 1º da Lei nº 9.873/1999 é decadencial e se conta da prática do ato, ou no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, de sorte que, com a lavratura do auto de infração, consuma-se o lançamento fiscal do crédito administrativo, o que afasta a decadência;
- d) entre a lavratura do auto de infração e até que flua o prazo para a interposição do recurso administrativo, ou enquanto não for decidido tal apelo de que se tenha valido o administrado, não mais corre prazo para decadência, e ainda não se iniciou a fluência de prazo para prescrição;
- e) a natureza deste prazo é de preempção, espécie de preclusão-sanção que tem o condão de extinguir o processo administrativo instaurado e impedir

- a instauração de outro idêntico, quando a ineficiência do órgão processante e, portanto, da própria Administração Pública Federal, levar a um injustificável e negligente retardamento no exercício de competência vinculada;
- f) o termo inicial da prescrição coincide com o momento da ocorrência da lesão ao direito, consagração do princípio da *actio nata* e, em se tratando de multa administrativa, a prescrição da ação de cobrança somente tem início com o vencimento do crédito sem pagamento, quando se torna inadimplente o administrado infrator. Antes disso, e enquanto não se encerrar o processo administrativo de imposição da penalidade, não corre prazo prescricional, porque o crédito ainda não está definitivamente constituído e não pode ser cobrado. Daí a redação do art. 1º-A da Lei nº 9.873/1999, dada pela Lei nº 11.941/2009;
- g) o art. 2º da Lei nº 9.873/1999 traz hipóteses taxativas e capazes de interromper, sucessivamente, a prescrição da ação punitiva da Administração. São elas: a notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; a prática de qualquer ato inequívoco que importe em apuração do fato; o advento de decisão condenatória recorrível e, por fim, a prática de qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no seio da Administração Federal;
- h) quando entre uma hipótese e outra de interrupção da prescrição da ação punitiva da Administração decorrer prazo superior a cinco anos, dá-se o fenômeno da perempção, devendo ser extinto o processo administrativo sancionador, sem chance de renovação, por ofensa ao princípio constitucional da eficiência. Tal se dá para conferir efetividade à garantia do art. 5º, LXXVIII, da CR;
- i) o art. 2º-A da Lei nº 9.873/1999, acrescido pela Lei nº 11.941/2009, traz hipóteses taxativas e aptas a interromper, sucessivamente, a prescrição da ação executória da Administração. São elas: o despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal; o protesto judicial; a prática de qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor; e, por fim, a prática de qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da Administração Federal;
- j) o processo administrativo de constituição do crédito administrativo decorrente de multa aplicada no exercício do poder de polícia, à semelhança do que se verifica no processo tributário, não tem, necessária e fatalmente, que findar em cinco anos. Isto é um mito que favorece a impunidade, pois, desde que observado o justo processo da lei, sem inércias injustificadas superiores a três anos, nada impede que tal relação dialética vá além da quinquenalidade, que se renova conforme marcos interruptivos já vistos (art. 2º da Lei nº 9.873/1999). (Araújo, 2014, p. 72-73)

Dessa forma, “não prescreve mais em dois anos a cobrança de infrações administrativas reguladas pelos arts. 317 e 319 do Código Brasileiro de Aeronáutica, pois a Lei nº 9.873/1999, que regulamenta a ação punitiva da Administração Pública Federal, aumentou o prazo para cinco anos, revogando as disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial” (TRF 2ª R., AC 2012.51.01.030617-1, 6ª T.Esp., Desª Fed. Nizete Lobato, e-DJF2R de 17.09.2013).

Em síntese, é quinquenal a prescrição aplicável à espécie¹¹.

3 O PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DA ANAC

Estamos sob a égide de um Estado Democrático de Direito. Por isso, hoje, qualquer sanção aplicada pelo Poder Público deve resultar de uma relação processual dialética e democrática.

Nas palavras de Carmen Lúcia Antunes Rocha (1997):

Somente a principiologia democrática faz realizável a segurança jurídica, que é o princípio mantenedor do próprio Estado, senão o da Justiça o princípio

11 Nesse sentido, confira-se: “Execução fiscal. Cobrança de multa administrativa. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Crédito não tributário. Prescrição quinquenal. Art. 1º-A da Lei nº 9.873/1999. Lei nº 11.941/2009. Termo inicial. Data da constituição do crédito. Termo final. Despacho ordenatório da citação. Ajuizamento após Lei Complementar nº 118/2005. 1. A exequente insurge-se contra o reconhecimento da prescrição pelo MM. Juízo *a quo*, que julgou extinta a ação de execução fiscal, ajuizada para a cobrança de multa por infração administrativa, conforme certidão de dívida ativa acostada às fls. 04. 2. Com relação à prescrição da multa punitiva, por tratar-se de multa administrativa, o prazo prescricional para esta cobrança é o mesmo previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, bem como no art. 1º da Lei nº 9.873/1999, ou seja, 5 (cinco) anos, segundo o posicionamento atual desta Corte, bem como do eg. Superior Tribunal de Justiça. Precedente: TRF 3ª R., AC 1179412, Proc. 2004.61.24.001223-4, 3ª T., Rel. Des. Márcio Moraes, DJU 26.09.2007, p. 555. 3. A matéria tratada na pretensão recursal restou disciplinada em maior amplitude com o advento da Lei nº 11.941/2009, a qual introduziu o art. 1º-A ao texto da Lei nº 9.873/1999, prevendo, expressamente, o prazo de 5 (cinco) anos para a cobrança de crédito decorrente de infração à legislação em vigor, ao lado de idêntico período para apuração da infração e constituição do referido crédito. 4. Com efeito, à vista da disciplina em destaque, verifica-se que, no caso em julgamento, a multa punitiva foi constituída, definitivamente, em 05.11.2006 (fls. 04), sendo este o termo inicial do prazo prescricional para o ajuizamento da ação de cobrança do crédito não tributário. Em verdade, a data do período da multa, considerado pela sentença (25.05.2004 – fls. 04 e fls. 46), constitui termo inicial do lapso temporal de que dispõe a Administração Pública Federal para a constituição do crédito, consoante preceitua o art. 1º da Lei nº 9.873/1999. 5. Quanto ao termo final do prazo prescricional em debate, tratando-se de execução ajuizada após a vigência da Lei Complementar nº 118/2005, não incide o disposto na Súmula nº 106/STJ, considerando-se, assim, a data da prolação do despacho ordenatório da citação como termo interruptivo do prazo prescricional. 6. No presente caso, consoante apontamentos dos autos, constata-se que o crédito foi constituído em 05.11.2006 (fls. 04), a execução fiscal foi ajuizada em 14.03.2011 (fls. 02) e o despacho ordenatório da citação foi proferido em 16.06.2011 (fls. 06). 7. Desse modo, merece reforma a sentença, uma vez que não verificada a ocorrência da prescrição, porquanto entre a constituição definitiva do crédito e despacho de citação não decorreu o prazo de 5 (cinco) anos previsto para o exercício do direito à ação de cobrança, devendo a execução fiscal ter seu regular prosseguimento perante o MM. Juízo *a quo*. Acerca da matéria, pronunciou-se o egrégio Superior Tribunal de Justiça em julgamento submetido ao regime do art. 543-C do CPC: STJ, REsp 1115078/SP, 1ª S., Rel. Min. Castro Meira, J. 24.03.2010, DJe 06.04.2010. 8. Apelação provida, para determinar o prosseguimento da execução” (TRF 3ª R., AC 0013445-61.2011.40.3.6182, 3ª T., Desª Fed. Cecília Marcondes, e-DJF3 Judicial 1, de 28.06.2013).

maior, justificador da própria existência do Estado. Por isso mesmo, somente o processo democrático pode estabelecer uma relação jurídica equilibrada de respeito aos direitos e ao homem como seu titular. (Rocha, 1997, p. 7)

Aliás, a processualidade no âmbito da Administração Pública representa garantia de direitos, associada à concepção de Estado Democrático de Direito, inclusive no tocante a direitos difusos.

Nesse sentido, a lição de Odete Medauar (2008), para quem:

Dos debates sobre os aspectos terminológicos e substanciais das figuras do processo e do procedimento, pode-se inferir a qualificação da processualidade administrativa como processo, inclusive por força da consagração, nesse sentido, que o texto constitucional pátrio oferece, no inciso LV do art. 5º e em outros dispositivos. [...] O processo administrativo encontra respaldo expresso e direto no inciso LV do art. 5º da CF de 1988, que impõe o contraditório e a ampla defesa, com seus desdobramentos, em situações de controvérsia e conflitos de interesse ante a Administração e em situações nas quais se atribuem, a pessoas, condutas ou atividades suscetíveis de sanção (acusados). Sem dúvida, o processo administrativo representa garantia de direitos ou direito instrumental quanto a pessoas físicas e jurídicas e no tocante a direitos difusos [...]. Além do mais, associa-se à concepção de Estado democrático de direito, aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais da Administração, como corolário e veículo de sua expressão. (Medauar, 2008, p. 225-226)

Ora, sabemos que a regularidade do exercício do poder de polícia pressupõe atuação nos limites da lei e observância do devido processo legal (CTN, art. 78). Contudo, nessa relação e atividade, não pode o Poder Público ser tão democrático a ponto de despir-se de sua prerrogativa de punir, necessária à proteção do interesse coletivo, motivo pelo qual deve a ANAC, no âmbito de suas atribuições de fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, promover a apuração das infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis.

Para tanto, o art. 289 do CBA estabelece que, na infração aos preceitos nele previstos ou na 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; e V – intervenção nas empresas concessionárias ou autorizadas.

A rigor, toda vez que se constatar a ocorrência de infração prevista no CBA ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica deverá lavar o respectivo auto de infração, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível (art. 291), assegurado, sempre, o direito à ampla defesa e ao recurso a quem responder a procedimentos instaurados para a apuração e julgamento das infrações (art. 292).

Eventual multa “será imposta de acordo com a gravidade da infração, podendo ser acrescida da suspensão de qualquer dos certificados ou da autorização ou permissão” (art. 295), sendo certo, ainda, que “a pessoa jurídica empregadora responderá solidariamente com seus prepostos, agentes, empregados ou intermediários, pelas infrações por eles cometidas no exercício das respectivas funções” (art. 297).

De acordo com o art. 299 do CBA, será aplicada multa de até 1.000 (mil) valores de referência¹², ou de suspensão ou cassação de quaisquer certificados de matrícula, habilitação, concessão, autorização, permissão ou homologação expedidos segundo as regras daquele Código, nos casos de: I – procedimento ou prática, no exercício das funções, que revelem falta de idoneidade profissional para o exercício das prerrogativas dos certificados de habilitação técnica; II – execução de serviços aéreos de forma a comprometer a ordem ou a segurança pública, ou com violação das normas de segurança dos transportes; III – cessão ou transferência da concessão, autorização ou permissão, sem licença da autoridade aeronáutica; IV – transferência, direta ou indireta, da direção ou da execução dos serviços aéreos concedidos ou autorizados; V – fornecimento de dados, informações ou estatísticas inexatas ou adulteradas; VI – recusa de exibição de livros, documentos contábeis, informações ou estatísticas aos agentes da fiscalização; VII – prática reiterada de infrações graves; VIII – atraso no pagamento de tarifas aeroportuárias além do prazo estabelecido pela autoridade aeronáutica; IX – atraso no pagamento de preços específicos pela utilização de áreas aeroportuárias, fora do prazo estabelecido no respectivo instrumento.

Acerca da aplicação do disposto no art. 299 do CBA, pertinente o consignado no Parecer nº 534/2011/PF-ANAC/PGF/AGU:

[...] 20. O CBA, de fato, traz infrações administrativas genéricas, aplicáveis a todos os entes submetidos a ele, e outras específicas, aplicáveis somente a determinada categoria de pessoas. Isso ocorre, evidentemente, porque determinadas condutas só podem ser realizadas por grupos específicos de pessoas

12 Atualmente, nos processos administrativos sancionadores da ANAC, a definição do valor da multa encontra-se na tabela de valores dos Anexos da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018.

físicas ou jurídicas. A opção do legislador foi, assim, a de criar dois artigos do CBA para tratarem das infrações que podem ser cometidas por todas as pessoas físicas ou jurídicas sujeitas ao CBA (no caso, o art. 299) e das ações somente realizáveis por categorias específicas (art. 302 do CBA).

21. Essa distinção não quer dizer que as categorias específicas dos incisos do art. 302 não se sujeitam às infrações do art. 299, mesmo porque, fosse esse o sentido da norma, nenhuma infração do art. 299 seria aplicável. Ora, como os incisos do art. 302 tratam de categorias específicas e de uma categoria genérica (inciso VI – infrações imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos grupos anteriores), por necessidade lógica ou haveria de se perquirir por uma infração praticada nos termos dos incisos I a V ou se haveria de perquirir por uma infração praticada nos termos do inciso VI, uma vez que este último, repete-se, trata das infrações “imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos grupos anteriores”. Jamais se estaria, então, quem quer que fosse, sujeito às penalidades do art. 299.

22. Pode-se dizer, em outras palavras, que as infrações do art. 299 são aplicáveis a todas as categorias submetidas ao CBA, indistintamente, enquanto as previsões específicas do art. 302 são aplicáveis unicamente às categorias nelas discriminadas.

Já o importantíssimo art. 302 do CBA elenca as infrações referentes ao uso das aeronaves (inciso I), as imputáveis aos aeronautas, aeroviários¹³ e operadores de aeronaves (inciso II), as imputáveis às concessionárias ou permissionárias de serviços aéreos (inciso III), às empresas de manutenção, reparação ou distribuição de aeronaves e seus componentes (inciso IV), aos fabricantes de aeronaves e produtos aeronáuticos (inciso V) e, ainda, às pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos grupos (categorias) anteriores (inciso VI), recomendando-se, pois, sua transcrição:

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

I – infrações referentes ao uso das aeronaves:

a) utilizar ou empregar aeronave sem matrícula;

13 A propósito, a profissão de aeroviário é regulamentada pelo Decreto nº 1.232, de 22 de junho de 1962, que, no seu art. 1º, considera aeroviário “o trabalhador que, não sendo aeronauta, exerce função remunerada nos serviços terrestres de Empresa de Transportes Aéreos”, sendo também considerado aeroviário “o titular de licença e respectivo certificado válido de habilitação técnica expedidas pela Diretoria de Aeronáutica Civil para prestação de serviços *em terra*, que exerça função efetivamente remunerada em aeroclubes, escolas de aviação civil, bem como o titular ou não, de licença e certificado, que preste serviço de natureza permanente na conservação, manutenção e despacho de aeronaves”. Por outro lado, considerava-se aeronauta o profissional que, habilitado pelo Ministério da Aeronáutica, exercia função remunerada *a bordo* de aeronave civil nacional (art. 2º do Decreto-Lei nº 18, de 24 de agosto de 1966). Atualmente, a recente Lei nº 13.475, de 28 de agosto de 2017, dispôs sobre o exercício da profissão de *tripulante de aeronave*, denominado aeronauta, revogando a Lei nº 7.183, de 5 de abril de 1984. Para o novo diploma, “aeronautas” compreendem as profissões de piloto da aeronave, comissário de voo e mecânico de voo (art. 1º).

- b) utilizar ou empregar aeronave com falsas marcas de nacionalidade ou de matrícula, ou sem que elas correspondam ao que consta do Registro Aero-náutico Brasileiro – RAB;
- c) utilizar ou empregar aeronave em desacordo com as prescrições dos res-pectivos certificados ou com estes vencidos;
- d) utilizar ou empregar aeronave sem os documentos exigidos ou sem que estes estejam em vigor;
- e) utilizar ou empregar aeronave em serviço especializado, sem a necessária homologação do órgão competente;
- f) utilizar ou empregar aeronave na execução de atividade diferente daquela para a qual se achar licenciado;
- g) utilizar ou empregar aeronave com inobservância das normas de tráfego aéreo, emanadas da autoridade aeronáutica;
- h) introduzir aeronave no País, ou utilizá-la sem autorização de sobrevoo;
- i) manter aeronave estrangeira em Território Nacional sem autorização ou sem que esta haja sido revalidada;
- j) alienar ou transferir, sem autorização, aeronave estrangeira que se encon-tre no País em caráter transitório, ressalvados os casos de execução judicial ou de medida cautelar;
- k) transportar, ciente do conteúdo real, carga ou material perigoso ou proibido, ou em desacordo com as normas que regulam o trânsito de materiais sujeitos a restrições;
- l) lançar objetos ou substâncias sem licença da autoridade aeronáutica, salvo caso de alijamento;
- m) trasladar aeronave sem licença;
- n) recuperar ou reconstruir aeronave acidentada, sem a liberação do órgão competente;
- o) realizar voo com peso de decolagem ou número de passageiros acima dos máximos estabelecidos;
- p) realizar voo com equipamento para levantamento aerofotogramétrico, sem autorização do órgão competente;
- q) transportar passageiro em lugar inadequado da aeronave;
- r) realizar voo sem o equipamento de sobrevivência exigido;
- s) realizar voo por instrumentos com aeronave não homologada para esse tipo de operação;
- t) realizar voo por instrumentos com tripulação inabilitada ou incompleta;

- u) realizar voo solo para treinamento de navegação sendo aluno ainda não habilitado para tal;
- v) operar aeronave com plano de voo visual, quando as condições meteorológicas estiverem abaixo dos mínimos previstos para esse tipo de operação;
- w) explorar sistematicamente serviços de táxi-aéreo fora das áreas autorizadas;
- x) operar radiofrequências não autorizadas, capazes de causar interferência prejudicial ao serviço de telecomunicações aeronáuticas.

II – infrações imputáveis a aeronautas e aeroviários ou operadores de aeronaves:

- a) preencher com dados inexatos documentos exigidos pela fiscalização;
- b) impedir ou dificultar a ação dos agentes públicos, devidamente credenciados, no exercício de missão oficial;
- c) pilotar aeronave sem portar os documentos de habilitação, os documentos da aeronave ou os equipamentos de sobrevivência nas áreas exigidas;
- d) tripular aeronave com certificado de habilitação técnica ou de capacidade física vencidos, ou exercer a bordo função para a qual não esteja devidamente licenciado ou cuja licença esteja expirada;
- e) participar da composição de tripulação em desacordo com o que estabelece este Código e suas regulamentações;
- f) utilizar aeronave com tripulante estrangeiro ou permitir a este o exercício de qualquer função a bordo, em desacordo com este Código ou com suas regulamentações;
- g) desobedecer às determinações da autoridade do aeroporto ou prestar-lhe falsas informações;
- h) infringir as Condições Gerais de Transporte ou as instruções sobre tarifas;
- i) desobedecer aos regulamentos e normas de tráfego aéreo;
- j) inobservar os preceitos da regulamentação sobre o exercício da profissão;
- k) inobservar as normas sobre assistência e salvamento;
- l) desobedecer às normas que regulam a entrada, a permanência e a saída de estrangeiro;
- m) infringir regras, normas ou cláusulas de Convenções ou atos internacionais;
- n) infringir as normas e regulamentos que afetem a disciplina a bordo de aeronave ou a segurança de voo;

- o) permitir, por ação ou omissão, o embarque de mercadorias sem despacho, de materiais sem licença, ou efetuar o despacho em desacordo com a licença, quando necessária;
- p) exceder, fora dos casos previstos em lei, os limites de horas de trabalho ou de voo;
- q) operar a aeronave em estado de embriaguez;
- r) taxiar aeronave para decolagem, ingressando na pista sem observar o tráfego;
- s) retirar-se de aeronave com o motor ligado sem tripulante a bordo;
- t) operar aeronave deixando de manter fraseologia-padrão nas comunicações radiotelefônicas;
- u) ministrar instruções de voo sem estar habilitado.

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

- a) permitir a utilização de aeronave sem situação regular no Registro Aeronáutico Brasileiro – RAB, ou sem observância das restrições do certificado de navegabilidade;
- b) permitir a composição de tripulação por aeronauta sem habilitação ou que, habilitado, não esteja com a documentação regular;
- c) permitir o exercício, em aeronave ou em serviço de terra, de pessoal não devidamente licenciado ou com a licença vencida;
- d) firmar acordo com outra concessionária ou permissionária, ou com terceiros, para estabelecimento de conexão, consórcio pool ou consolidação de serviços ou interesses, sem consentimento expresso da autoridade aeronáutica;
- e) não observar as normas e regulamentos relativos à manutenção e operação das aeronaves;
- f) explorar qualquer modalidade de serviço aéreo para a qual não esteja devidamente autorizada;
- g) deixar de comprovar, quando exigida pela autoridade competente, a contratação dos seguros destinados a garantir sua responsabilidade pelos eventuais danos a passageiros, tripulantes, bagagens e cargas, bem assim, no solo a terceiros;
- h) aceitar, para embarque, mercadorias sem licença das autoridades competentes ou em desacordo com a regulamentação que disciplina o trânsito dessas mercadorias;

- i) ceder ou transferir ações ou partes de seu capital social, com direito a voto, sem consentimento expresso da autoridade aeronáutica, quando necessário (art. 180);
- j) deixar de dar publicidade aos atos sociais de publicação obrigatória;
- k) deixar de recolher, na forma e nos prazos da regulamentação respectiva, as tarifas, taxas, preços públicos e contribuições a que estiver obrigada;
- l) recusar a exibição de livro, documento, ficha ou informação sobre seus serviços, quando solicitados pelos agentes da fiscalização aeronáutica;
- m) desrespeitar convenção ou ato internacional a que estiver obrigada;
- n) não observar, sem justa causa, os horários aprovados;
- o) infringir as normas que disciplinam o exercício da profissão de aeronauta ou de aeroviário;¹⁴
- p) deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte;¹⁵

14 Exemplificando a aplicação do dispositivo, confira-se: “Administrativo. ANAC. Táxi aéreo. Auto de infração. Nulidade. Inexistência. Prescrição. Está entre seu feixe de atribuições, e portanto não é ilegal, o poder de polícia da agência reguladora da aviação civil (ANAC), ao aplicar multa, diante de infração legal, à empresa que explora o transporte aéreo de pessoas e cargas. Ao autorizar um de seus tripulantes a operar, extrapolando a jornada de trabalho, sem a concessão do período de repouso obrigatório, a impetrante colocou em risco a segurança do voo (art. 302, III, o, do Código Brasileiro de Aeronáutica). Em que pese o aspecto trabalhista do tema, há o ligado à segurança, e, ademais, compete à ANAC a fiscalização de toda a estrutura aeroportuária do País, inclusive com a aplicação de sanções àqueles que descumprem as normas de segurança da aviação civil. Quer pela aplicação do art. 319 da Lei nº 7.565/1986, quer pela observância da Lei nº 9.873/1999, a prescrição deve ser afastada diante da não configuração da inércia da Administração. Apelo desprovido” (TRF 2ª R., Apel-RE 2011.51.01.008567-8, 6ª T.Esp., Des. Fed. Guilherme Couto, E-DJF2R – 28.02.2012, p. 262).

15 Exemplificando a aplicação deste dispositivo, confira-se: “Apelação cível. Embargos à execução fiscal. Companhia aérea. ANAC. Multa administrativa. Ausência de irregularidades no auto de infração e no procedimento administrativo. Princípios do contraditório e da ampla defesa respeitados. Improvimento. 1. Trata-se de apelação interposta pela Varig – Massa Falida contra sentença proferida nos autos dos embargos opostos à execução proposta pela ANAC, referente à multa administrativa aplicada deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte (art. 302, III, p, da Lei nº 7.565/1986). 2. Após a vigência da Lei nº 11.101/2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, tornou-se possível cobrar as multas contratuais e as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas, inclusive as multas tributárias, através de ação de execução fiscal proposta em face de massa falida (art. 83, VII). 3. É de cinco anos o prazo para a cobrança de multa administrativa, nos termos do Decreto nº 20.910/1932. A interposição de recurso administrativo suspende a exigibilidade do crédito, impedindo o início do prazo da prescrição, que começa a fluir somente após o respectivo julgamento. Precedente STJ. 4. *In casu*, analisando os autos, verifica-se que a embargante teve oportunidade para se manifestar durante todo o processo administrativo, ocasião em que não foram apresentados documentos ou provas capazes de elidir os fundamentos do auto de infração, tendo sido respeitados os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. 5. Consta do auto de infração o dispositivo da legislação infringido, além da fundamentação propriamente dita da autuação, revelando, assim, que o mesmo possuía plena indicação dos motivos que respaldam a penalidade aplicada. Além disso, constam da CDA a identificação do devedor, o valor originário da multa, a forma para o cálculo dos juros moratórios, a origem e a natureza do crédito, com os dispositivos que fundamentam a aplicação da multa, a data de inscrição em dívida ativa, bem como o número do auto de infração e do processo administrativo. Não se verifica, portanto, qualquer irregularidade a ensejar a desconstituição do título executivo que originou os presentes embargos. 6. Apelação improvida” (TRF 2ª R., AC 2012.51.01.103272-8, 6ª T.Esp., Desª Fed. Carmen Sílvia Lima de Arruda, E-DJF2R – 07.11.2013).

- q) infringir as tarifas aprovadas, prometer ou conceder, direta ou indiretamente, desconto, abatimento, bonificação, utilidade ou qualquer vantagem aos usuários, em função da utilização de seus serviços de transporte;
- r) simular como feita, total ou parcialmente, no exterior, a compra de passagem vendida no País, a fim de burlar a aplicação da tarifa aprovada em moeda nacional;
- s) promover qualquer forma de publicidade que ofereça vantagem indevida ao usuário ou que lhe forneça indicação falsa ou inexata acerca dos serviços, induzindo-o em erro quanto ao valor real da tarifa aprovada pela autoridade aeronáutica;
- t) efetuar troca de transporte por serviços ou utilidades, fora dos casos permitidos;
- u) infringir as Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõem sobre os serviços aéreos;
- v) deixar de informar à autoridade aeronáutica a ocorrência de incidente ou acidente envolvendo aeronave sob sua responsabilidade;
- w) deixar de apresentar nos prazos previstos o Resumo Geral dos resultados econômicos e estatísticos, o Balanço e a Demonstração de lucros e perdas;
- x) deixar de requerer dentro do prazo previsto a inscrição de atos exigidos pelo Registro Aeronáutico Brasileiro;
- y) deixar de apresentar, semestralmente, a relação de acionistas;
- z) deixar de apresentar, semestralmente, a relação de transferências.

IV – infrações imputáveis a empresas de manutenção, reparação ou distribuição de aeronaves e seus componentes:

- a) inobservar instruções, normas ou requisitos estabelecidos pela autoridade aeronáutica;
- b) inobservar termos e condições constantes dos certificados de homologação e respectivos adendos;
- c) modificar aeronave ou componente, procedendo à alteração não prevista por órgão homologador;
- d) executar deficientemente serviço de manutenção ou de distribuição de componentes, de modo a comprometer a segurança do voo;
- e) deixar de cumprir os contratos de manutenção ou inobservar os prazos assumidos para execução dos serviços de manutenção e distribuição de componentes;

- f) executar serviços de manutenção ou de reparação em desacordo com os manuais da aeronave, ou em aeronave acidentada, sem liberação do órgão competente;
- g) deixar de notificar ao órgão competente para homologação de produtos aeronáuticos, dentro do prazo regulamentar, qualquer defeito ou mau funcionamento que tenha afetado a segurança de algum voo em particular e que possa repetir-se em outras aeronaves.

V – infrações imputáveis a fabricantes de aeronaves e de outros produtos aeronáuticos:

- a) inobservar prescrições e requisitos estabelecidos pela autoridade aeronáutica, destinados à homologação de produtos aeronáuticos;
- b) inobservar os termos e condições constantes dos respectivos certificados de homologação;
- c) alterar projeto de tipo aprovado, da aeronave ou de outro produto aeronáutico, sem que a modificação tenha sido homologada pela autoridade aeronáutica;
- d) deixar de notificar ao órgão competente para homologação de produtos aeronáuticos, dentro do prazo regulamentar, qualquer defeito ou mau funcionamento, acidente ou incidente de que, de qualquer modo, tenha ciência, desde que esse defeito ou mau funcionamento venha a afetar a segurança de voo e possa repetir-se nas demais aeronaves ou produtos aeronáuticos cobertos pelo mesmo projeto de tipo aprovado;
- e) descumprir ou deixar de adotar, após a notificação a que se refere o número anterior e dentro do prazo estabelecido pelo órgão competente, as medidas de natureza corretiva ou sanadora de defeitos e mau funcionamento.

VI – infrações imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos grupos anteriores:

- a) executar ou utilizar serviços técnicos de manutenção, modificação ou reparos de aeronaves e de seus componentes, em oficina não homologada;
- b) executar serviços de recuperação ou reconstrução em aeronave acidentada, sem liberação do órgão competente;
- c) executar serviços de manutenção ou de reparação de aeronave e de seus componentes, sem autorização do órgão competente;
- d) utilizar-se de aeronave sem dispor de habilitação para sua pilotagem;
- e) executar qualquer modalidade de serviço aéreo sem estar devidamente autorizado;
- f) construir campo de pouso sem licença, utilizar campo de pouso sem condições regulamentares de uso, ou deixar de promover o registro de campo de pouso;

- g) implantar ou explorar edificação ou qualquer empreendimento em área sujeita a restrições especiais, com inobservância destas;
- h) prometer ou conceder, direta ou indiretamente, qualquer modalidade de desconto, prêmio, bonificação, utilidade ou vantagem aos adquirentes de bilhete de passagem ou frete aéreo;
- i) promover publicidade de serviço aéreo em desacordo com os regulamentos aeronáuticos, ou com promessa ou artifício que induza o público em erro quanto às reais condições do transporte e de seu preço;
- j) explorar serviços aéreos sem concessão ou autorização;
- k) vender aeronave de sua propriedade, sem a devida comunicação ao Registro Aeronáutico Brasileiro – RAB, ou deixar de atualizar, no RAB, a propriedade de aeronave adquirida;
- l) instalar ou manter em funcionamento escola ou curso de aviação sem autorização da autoridade aeronáutica;
- m) deixar o proprietário ou operador de aeronave de recolher, na forma e nos prazos da respectiva regulamentação, as tarifas, taxas, preços públicos ou contribuições a que estiver obrigado.

Na sequência das disposições do Código, o art. 303 traz hipóteses em que as aeronaves podem ser detidas por autoridades aeronáuticas, fazendárias ou policiais, e até mesmo destruídas, se classificadas como *hostis*; o art. 305 dispõe que a aeronave poderá ser interdita nos casos do art. 302, I, alíneas *a* até *n*; II, alíneas *c*, *d*, *g* e *j*; III, alíneas *a*, *e*, *f* e *g*; e V, alíneas *a* a *e*, bem como durante a investigação de acidente em que estiver envolvida, lavrando-se o respectivo auto; sua apreensão dar-se-á para preservar a eficiência da detenção ou interdição (art. 308), via de regra, em cumprimento de ordem judicial (art. 309), sendo imediatamente liberada depois de satisfeitas as exigências legais (art. 310), porém sem direito a indenização (art. 311)¹⁶.

Passemos, agora, ao rito do processo administrativo sancionador da ANAC.

3.1 DO PROCESSO PUNITIVO PREVISTO NA RESOLUÇÃO Nº 25/2008 E NA IN 08/2008

No passado, coube à Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e, especialmente, à Instrução Normativa nº 8, de 6 de junho de 2008 (DOU 09.06.2008, p. 12-15), dispor sobre o processo administrativo para apuração de infrações aos dispositivos legais disciplinadores da atividade de

16 Dentre as chamadas providências administrativas acautelatórias, a detenção, a interdição e a apreensão encontram disciplina pormenorizada nos arts. 63 a 72 da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018.

aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e a aplicação de sanções administrativas no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC¹⁷.

É o que se verá a seguir.

De acordo com o art. 26 da Lei nº 11.182/2005, “o processo decisório da ANAC obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência, moralidade e publicidade, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa”.

Por isso, o art. 1º da Resolução nº 25/2008 estabelecia que, na condução dos processos administrativos de que trata, “serão observados, dentre outros, os princípios da legalidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

De qualquer modo, o agente da autoridade de aviação civil que tivesse ciência de infrações ou de indícios de sua prática era obrigado a promover a sua apuração imediata, mediante a instauração de processo administrativo, assegurado o contraditório e a ampla defesa, em atenção ao devido processo legal (art. 2º), que tinha início com a lavratura do auto de infração (art. 4º).

O auto de infração era, então, lavrado em duas vias (art. 6º), quando constatada a prática de infração à Lei nº 7.565/1986, legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil (art. 5º), ou mesmo indícios da prática de infração (art. 10), sendo obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º da Resolução.

Na impossibilidade da entrega da segunda via do AI, no momento da lavratura ou no caso de recusa do autuado em recebê-la, fazia-se o seu encaminhamento por via postal, com aviso de recebimento, ou por outro meio que assegurasse a certeza de sua ciência (art. 7º).

17 Ao discorrer sobre a forma dos atos administrativos, Evandro Martins Guerra (2007, p. 139) esclarece que *resolução* e *portaria* são formas de que se revestem os atos, gerais ou individuais, emanados de outras autoridades que não o Chefe do Executivo, sendo produzidos para expedir orientações gerais ou especiais aos respectivos subordinados, designar servidores para o desempenho de certas funções ou determinar abertura de sindicância ou inquérito administrativo, por exemplo. Alerta o autor que alguns doutrinadores distinguem a *resolução* para a competência privativa do primeiro escalão de governo e para as deliberações dos órgãos colegiados, ao passo que a *portaria* estaria a cargo das demais autoridades de quaisquer escalões, geralmente dirigentes dos órgãos e entidades estatais.

Os vícios processuais meramente formais do AI eram passíveis de convalidação, conforme previsão do art. 9º da Resolução¹⁸.

Cabia defesa dirigida à autoridade competente para decidir sobre a aplicação de penalidades no prazo de vinte dias contados da data da ciência da autuação (art. 12). Entretanto, a defesa não seria apreciada se oferecida fora do prazo mencionado ou por quem não fosse legitimado ou não se fizesse representar legalmente (art. 13).

Findo o prazo para apresentação da defesa e concluída a fase de instrução, os autos eram encaminhados à autoridade competente para decidir sobre a aplicação de penalidades, conforme estabelecido em regulamento próprio (art. 14).

A autoridade competente para decidir sobre a aplicação de penalidades deveria então, em decisão fundamentada (art. 15), determinar o arquivamento do processo ou aplicar a penalidade em conformidade com o art. 19 da Resolução, fazendo expedir a notificação da decisão, na forma prevista em regulamento próprio.

Da decisão administrativa que aplicasse a penalidade, cabia recurso à Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância – ASJIN, com efei-

18 A propósito do tema, Fernão Borba Franco (2008, p. 43) esclarece que, “se o processo ainda não está encerrado, perfeitamente possível a reparação do defeito, repetindo-se o ato, anulados os atos posteriores prejudicados pelo vício anterior, porque, pese embora haver preclusão no processo administrativo, tanto que são assinalados prazos para sua prática (art. 24 da Lei nº 9.784/1999), mais importante será aproveitar o processo já realizado, no que possível, o que é decorrência do princípio da instrumentalidade das formas”. Ilustrando o que se afirmou, confira-se: “Embargos à execução fiscal. ANAC. Multa. Cancelamento de voo. Nulidades do título executivo e do auto de infração. Não configuração. Inexistência de infração. Ausência de comprovação. Apelação desprovida. 1. Inexiste nulidade no título executivo, nem tampouco no auto de infração. A multa fixada em resolução, pela ANAC, tem amparo legal, resultando do poder regulamentar que lhe foi conferido pela Lei nº 11.182/2005. 2. No que se refere à alegada nulidade do auto de infração, a questão foi devidamente enfrentada pela sentença recorrida. Quanto à alegação de nulidade do Auto de Infração nº 205/SAC-FZ/2008, diante de suposta violação aos requisitos previstos no art. 6º da Instrução Normativa nº 08/2008 da ANAC, reputo igualmente improcedente. O referido dispositivo estabelece uma série de elementos formais que devem estar descritos no auto de infração. Ocorre que o art. 7º da própria IN 08/2008 da ANAC prevê que os vícios processuais meramente formais do AI são passíveis de convalidação. O § 1º do art. 7º enumera, de modo exemplificativo, os vícios formais que podem ser convalidados. Creio que, da leitura do Auto de Infração nº 205/SAC-FZ/2008 (fl. 45), depreende-se facilmente o fato imputado à companhia aérea, o enquadramento legal, o local da infração, a data da ocorrência, bem assim, o número do voo em que a infração ocorreu. A defesa não teve qualquer prejuízo, uma vez que o fato imputado foi devidamente descrito: Aos vinte e seis de março do ano de dois mil e oito, no Aeroporto Internacional de Fortaleza (SBFZ), tomei conhecimento da seguinte irregularidade: A empresa aérea TAP cancelou o voo TP 168 previsto às 21:00h, de 25.01.2008, trecho Fortaleza/Lisboa, alegando manutenção da aeronave. [...] Desta forma, não tendo havido prejuízo à defesa da empresa aérea, não há que se falar em nulidade do auto de infração, nem tampouco do processo administrativo. Também não merece acolhida a alegação de inexistência de infração, tendo em vista a presunção de legitimidade dos atos administrativos, e da presunção de liquidez e certeza que emana da CDA. Embora tal presunção seja relativa, podendo ser ilidida por prova em contrário, o embargante não logrou infirmar os bons fundamentos da sentença recorrida, que entendeu pela existência da infração. 3. Apelação da TAP – Transportes Aéreos Portugueses S/A desprovida” (TRF 2ª R., AC 0504552-93.2011.4.02.5101, Flávio Oliveira Lucas, publ. 28.07.2014).

to suspensivo (art. 292, § 2º, do CBA), no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência da decisão pelo infrator (art. 16).

O recurso era dirigido à ASJIN, mediante protocolo ou por via postal, cuja secretaria verificaria a tempestividade do apelo, para o que considerava a data do protocolo ou a data da postagem, conforme o caso (art. 17).

As decisões administrativas de segunda instância poderiam ser colegiadas ou monocráticas (art. 17-A), sendo monocráticas nas hipóteses previstas no art. 17-B e colegiadas nas hipóteses do art. 17-C, tomadas, neste último caso, por maioria de votos dentre três julgadores.

Do julgamento dos recursos poderia resultar a manutenção da penalidade, a revisão do valor da multa aplicada ou ainda a anulação ou revogação, total ou parcial, da decisão (art. 18).

Pelo comando do art. 19, as penalidades previstas eram: multa (passível de majoração na forma do art. 20, § 1º), suspensão, cassação, detenção, interdição, apreensão, intervenção, sem prejuízo de outras previstas na legislação de competência da ANAC.

As circunstâncias atenuantes e agravantes, assim como a questão da reincidência, encontravam disciplina no art. 22:

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades 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;
- III – a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 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 – exposição ao risco da integridade física de pessoas;
- V – a destruição de bens públicos;
- VI – o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.02.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

Não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor era corrigido pela Taxa Selic (art. 20, § 2º), cabendo à Superintendência de Administração e Finanças – SAF a cobrança e a gestão financeira de seus valores, inclusão do inadimplente no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – Cadin e a remessa dos processos à Procuradoria para fins de inscrição do débito correspondente na Dívida Ativa da União, após a qual ocorrerá impedimento do inadimplente à realização de homologações, registros, concessões, transferências de propriedade de aeronaves e certificados ou qualquer prestação de serviços (art. 24).

A Tabela de Infrações encontrava-se no Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, lembrando que referida tabela, fixada pela ANAC no exercício do poder regulamentar conferido pela Lei nº 11.182/2005, atendia ao disposto no art. 299 do CBA, substituindo o parâmetro de multiplicação do valor de referência por valor fixo da multa, sem agravamento da sanção ou indevida inovação na ordem jurídica (TRF 2ª R., AC 2011.51.01.503172-6, 6ª T.Esp., Des. Fed. Guilherme Couto de Castro, DJe 01.09.2014).

Já a Instrução Normativa nº 8, de 6 de junho de 2008, tinha por objeto estabelecer normas para instauração e trâmite do processo administrativo com a finalidade de apurar as infrações aos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e a aplicação de sanções administrativas (art. 1º).

O auto de infração dava início ao processo administrativo, podendo decorrer (art. 3º) de uma constatação imediata de irregularidade ou de um Relatório de Fiscalização (art. 12). Era lavrado na forma do art. 4º, quando constatada a infração aos dispositivos legais disciplinadores da atividade de Aviação Civil e de Infraestrutura Aeronáutica e Aeroportuária, por Agente da Autoridade da Aviação Civil (art. 5º), no exercício da atividade fiscalizadora (art. 11), contendo os elementos descritos no art. 6º.

Na hipótese de o autuado ausentar-se do local ou recusar-se a assinar o auto de infração (§ 2º), o autuante deveria certificar no próprio auto a ocorrência, ficando o infrator intimado na forma do inciso II do art. 15 da IN.

Os vícios processuais meramente formais do AI eram passíveis de convalidação, conforme art. 7º, ofertando-se, então, um prazo de cinco dias para manifestação do interessado, dentro do qual poderia requerer (§ 4º) o

benefício do art. 61, § 1º, da IN (desconto de 50% sobre o valor da multa, calculada pelo valor médio do enquadramento)¹⁹.

O interessado era intimado para ciência de decisão ou efetivação de diligências e dos demais atos do processo, visando garantir o exercício do direito de ampla defesa e do contraditório (art. 14), na forma do art. 15 (por via postal, com aviso de recebimento; pessoalmente; pela ciência aposta pelo interessado; por outro meio que assegurasse a certeza de sua cientificação

19 Sobre o tema em questão, a Procuradoria Federal, junto à ANAC, manifestou-se por meio do Parecer nº 01/2013/NDA/PF-ANAC/PGF/AGU, quando então esclareceu que: “O art. 61, § 1º, da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, por sua vez, dispõe que, ‘mediante requerimento do interessado e dentro do prazo de defesa, será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento’ [...]. Desta forma, conjugado o § 1º e o *caput* do art. 61 da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, verifica-se estabelecerem tais preceitos que, se formulado pedido para pagamento no prazo concedido para a apresentação de defesa, deverá a sanção imposta corresponder a 50% (cinquenta por cento) do termo médio previsto nos Anexos I, II e III da Resolução ANAC nº 25/2008. Note-se que, devendo ser apresentado requerimento visando ao pagamento de sanção, pressupõe a hipótese sob exame a manifestação do autuado de voluntariamente se submeter à punição, renunciando conseqüentemente ao contencioso administrativo e levando a término o processo. Destarte, cria a referida norma a possibilidade de se abrandar a penalidade pecuniária, mediante o seu arbitramento em importância inferior à ordinariamente imposta, desde que o autuado, no prazo para a apresentação de defesa, proponha-se a sujeitar-se à imediata penalização administrativa, efetuando o adimplemento da multa a ser arbitrada, renunciando conseqüentemente ao prosseguimento do feito para a apuração dos fatos objeto da autuação, reconhecendo, como verdadeira, a imputação que lhe é feita. Desta forma, permite a aludida regra a resolução célere de expedientes, nos quais estando a infração demonstrada pelos elementos colhidos pela fiscalização e não havendo interesse do autuado em protelar a sua apuração, reconhece a sua prática e cumpre imediatamente a penalidade administrativa, reduzindo as etapas de processamento e conseqüentemente a movimentação da máquina pública, repercutindo a postura de cooperação do infrator para a pronta apuração dos fatos na quantificação da sanção imposta. Trata-se, destarte, de norma que visa a incentivar a resolução imediata do processo, desestimulando a litigiosidade administrativa e conferindo efetividade ao poder de polícia da entidade reguladora [...]. No que conduz com o procedimento a ser adotado para o arbitramento de sanção em conformidade com as disposições do art. 61, § 1º, da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, mister atentar-se ao fato de que o requerimento e o seu processamento devem se dar ‘dentro’ do prazo de defesa, o que indicaria a intenção de o procedimento concluir-se no aludido interregno, mediante a efetivação do pagamento. Considerando, porém, não ser a norma expressa acerca do citado prazo de adimplemento, reputa-se razoável, por critério de simetria, a concessão ao autuado de interregno para cumprimento da sanção equivalente àquele de que dispõe a autarquia federal para o processamento do requerimento, ou seja, de 20 (vinte) dias. Desta forma, elaborado o requerimento para pagamento a que se refere o art. 61, § 1º, da Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 no prazo de defesa, sendo este deferido, deve o autuado ser notificado para efetuar o pagamento da sanção arbitrada no valor de 50% (cinquenta por cento) do valor médio previsto nas Tabelas dos Anexos I, II e III da Resolução ANAC nº 25/2008 no prazo de 20 (vinte) dias, sob pena de, não efetuando o recolhimento do valor devido, não mais fazer jus à aplicação do referido critério extraordinário de dosimetria, prosseguindo o feito, mediante a posterior fixação da penalidade de acordo com as regras ordinárias de quantificação da sanção [...]. Conforme já exposto acima, de acordo com a mencionada regra, o autuado que, no prazo de defesa, se propõe ao imediato cumprimento da sanção a ser imposta, faz jus à fixação da penalidade pecuniária em valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do parâmetro médio de arbitramento previsto nas Tabelas dos Anexos I, II e III da Resolução ANAC nº 25/2008. Para a incidência do critério especial de dosimetria (§ 1º do art. 61 da IN ANAC 08/2008), a norma exige, portanto, o pronto pagamento do crédito a ser constituído (*caput* do art. 61 da IN ANAC 08/2008), só se justificando, inclusive, a medida por visar e permitir a imediata resolução do processo administrativo, por meio do cumprimento da penalidade a ser aplicada. Desta forma, propondo-se o autuado a cumprir a penalidade a ser aplicada no tocante à infração descrita no auto de infração lavrado em seu desfavor, requerendo a fixação da sanção correspondente mediante a incidência do critério de arbitramento previsto no art. 61, § 1º, da Instrução Normativa nº 08/2008, necessário se faz o pagamento integral da multa imposta, no prazo concedido, sob pena de o processo administrativo ter prosseguimento, mediante a aplicação de penalidade de acordo com os critérios ordinários de dosimetria previstos na Resolução ANAC nº 25/2008 e na Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 e a observância das etapas processuais posteriores (interposição de recurso etc.)”.

ou, ainda, por edital, se frustradas as tentativas anteriores), lembrando que é responsabilidade dos usuários do Sistema de Aviação Civil manter atualizados os seus dados cadastrais junto à Autoridade de Aviação Civil (§ 2º).

Do auto de infração cabia defesa no prazo de vinte dias endereçada ao órgão responsável pela autuação, sendo anexada ao processo administrativo e encaminhada à Secretaria das Juntas de Julgamento. Se encaminhada pelo correio, sua tempestividade era aferida pela data da postagem (art. 17). Porém, não seria apreciada pela Junta de Julgamento se oferecida fora do prazo ou por quem não fosse legitimado ou não se fizesse representar legalmente (art. 18).

Naturalmente, cabia ao autuado a prova dos fatos que alegasse em sua defesa, devendo apresentar todas as razões de fato e de direito necessárias (art. 19).

Se apresentada por procurador, era obrigatória a apresentação do correspondente instrumento de mandato e cópia do contrato social (art. 20).

No caso da aplicação das penalidades de multa, suspensão, interdição ou apreensão, a decisão e a notificação da decisão (ND) deveriam conter o valor da pena pecuniária e/ou prazo de vigência da medida restritiva de direitos, conforme o caso, levando em conta as atenuantes e agravantes previstas na referida instrução normativa (art. 22).

A rigor, as penalidades possíveis eram aquelas elencadas no art. 44.

Da decisão proferida pela Junta de Julgamento cabia recurso à Junta Recursal, com efeito suspensivo (§ 3º), no prazo de 10 dias, contados da data em que fosse efetuada a intimação correspondente (art. 23), na forma do art. 15, sendo certo que o recurso poderia ser protocolado nas unidades da ANAC ou enviado por via postal e deveria ser endereçado à Junta de Julgamento, que verificaria a sua tempestividade encaminhando-o à Junta Recursal (§ 1º), com base na data da sua postagem (§ 2º). Entretanto, o recurso não seria admitido se interposto fora do prazo, perante órgão incompetente ou ainda por quem não fosse legitimado (art. 24).

O julgamento do apelo pela Junta Recursal poderia resultar na manutenção da penalidade, na revisão do valor da multa aplicada ou do prazo da penalidade de suspensão, ou das exigências à liberação do bem detido, interdito ou apreendido; na anulação ou revogação, total ou parcial da decisão ou, ainda, no seu arquivamento (art. 25).

Cumprе destacar que, na forma do art. 26, cabia recurso à Diretoria Colegiada da ANAC, em última instância administrativa, quando houvesse

voto vencido nas decisões proferidas pelas Juntas de Julgamento (arts. 29 a 32) e Recursais (arts. 33 a 36) e nas seguintes hipóteses: I – implicasse manutenção das penalidades de suspensão, cassação, interdição, intervenção, apreensão; II – aplicasse sanção de multas acima do valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Em qualquer caso, os processos administrativos de que resultassem sanções poderiam ser revistos a qualquer tempo pela Diretoria, quando surdissem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada, mas da revisão do processo não poderia resultar agravamento da sanção anteriormente imposta (art. 28).

As deliberações das Juntas de Julgamento e das Juntas Recursais eram tomadas com a presença dos três membros da Junta, cabendo, a cada um, um único voto (art. 38).

Os resultados do julgamento dos recursos eram obtidos por maioria dos votos (art. 39), cabendo à Secretaria das Juntas de Julgamento e Recursais instruir o feito e fazer as intimações e notificações necessárias (art. 43).

A penalidade de detenção (da aeronave) estava disciplinada nos arts. 45 a 47, a de interdição era objeto dos arts. 48 a 53, enquanto que da penalidade de apreensão cuidavam os arts. 54 a 56 da IN.

De acordo com o art. 57, a penalidade de multa, que podia ser conjugada com a de suspensão (art. 60), era calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas no anexo à Resolução nº 25/2008. As circunstâncias atenuantes e agravantes eram descritas no art. 58, considerando-se reincidência o cometimento de nova infração após a pena definitiva por infração anterior (art. 59).

Como dito antes, cabia à Superintendência de Administração e Finanças – SAF a cobrança e gestão financeira dos valores referentes ao pagamento de multas devidas em razão das decisões definitivas, inclusão do inadimplente no Cadin e a remessa dos processos à Procuradoria para fins de inscrição do débito na dívida ativa (art. 61).

Importante destacar, entretanto, que o parcelamento de multas não inscritas em dívida ativa (art. 62) podia ser efetivado pelo devedor em até 24 prestações mensais, diretamente no *site* da ANAC, observado o valor mínimo de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para cada parcela, sendo certo que o valor das parcelas e do principal da dívida seria atualizado pela Selic (§ 1º). A inadimplência de três parcelas, porém, cancelava automaticamente o parcelamento, restando vedado o reparcelamento (§ 2º). Poderia ser concedido parcelamento especial em período maior que o mencionado,

quando a dívida consolidada fosse superior a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), mediante garantia (§ 3º). Já o pedido de parcelamento de débitos inscritos em dívida ativa ou em execução judicial deveria ser apresentado à Procuradoria, que o remetia à Diretoria, acompanhado de parecer jurídico sobre a matéria (§ 4º).

De qualquer modo, a aplicação das penalidades estabelecidas na IN 08/2008 não excluía outras previstas em legislação específica, nem exonerava o infrator das cominações civis e penais cabíveis (art. 63).

Por fim, de acordo com o art. 64, aplicavam-se subsidiariamente ao processo administrativo de que trata a referida Instrução as disposições da Lei nº 9.784/1999.

Feitas essas considerações, oportuno esclarecer que as normas acima analisadas foram revogadas pela Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, objeto das reflexões feitas no tópico seguinte.

3.2 DO PROCESSO PUNITIVO PREVISTO NA RESOLUÇÃO Nº 472/2018

Como antecipado, a partir do dia 04.12.2018, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, que “estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC”, restando revogadas a Resolução ANAC nº 25, de 2008, e a Instrução Normativa ANAC nº 8, de 6 de junho de 2008.

Assim, atualmente, o processo administrativo sancionador da ANAC é regulado pela Resolução nº 472/2018, que não se aplica à fiscalização do cumprimento de cláusulas contidas em contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, à fiscalização da regulamentação editada para discipliná-las e aos processos administrativos instaurados quando verificados indícios de infração a elas (art. 1º), mas aplicando-se, de regra e no mais, a todos os processos em curso (art. 82).

Nesse sentido, a fiscalização levada a efeito pela ANAC pode ser de duas naturezas, a saber, “vigilância continuada” e “ação fiscal”, conforme o regulado (o administrado, por assim dizer) tenha ou não a devida certificação ou outorga (art. 2º).

O resultado da fiscalização desencadeará a adoção de providência administrativa, caso constatada infração durante ou após a fiscalização (art. 3º), podendo ser preventiva (arts. 5º ao 8º), sancionatória (arts. 9º ao 56) ou ainda acautelatória (arts. 57 ao 75).

Entre as providências administrativas sancionatórias, destacam-se a multa; a suspensão punitiva de certificados, licenças, concessões ou autorizações; e, por fim, a cassação de certificados, licenças, concessões ou autorizações (art. 9º).

Da mesma forma que o art. 1º da Resolução nº 25/2008, o art. 10 da Resolução nº 472/2018 estabelece que, na condução dos processos administrativos de que trata, serão observados, entre outros, os princípios da legalidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência, sendo certo que (art. 11), constatada infração que justifique a adoção de providência administrativa sancionatória, será lavrado auto de infração, para fins de instauração de PAS.

Observe-se que o auto de infração será lavrado não só diante da constatação presencial de infração, mas também em face da constatação verificada a partir de elementos formadores de convicção acerca da caracterização da infração, análise documental ou, ainda, de apuração decorrente da fiscalização (ainda que remota) que aponte o descumprimento da legislação (art. 12).

O auto de infração é o instrumento que delimita os fatos que serão objeto de apuração (15), deverá ser lavrado pelo agente competente (art. 16) e conterà os elementos descritos no art. 18. Contudo, não terá sua eficácia condicionada à assinatura do autuado ou de testemunhas (§ 2º).

Seus vícios processuais meramente formais ou de competência são passíveis de convalidação em qualquer fase do processo, por ato da autoridade competente para julgamento (art. 19). Entretanto, se se verificar um potencial prejuízo ao direito de defesa, será concedido novo prazo de defesa ou recurso ao autuado para manifestação, conforme a fase processual em que se encontre (§ 1º).

Se for verificada a existência de vício insanável (art. 20), deverá ser declarada a nulidade do AI, com anulação de todos os atos subsequentes e comunicação do teor da decisão à fiscalização, para apurar a possibilidade da eventual lavratura de novo auto de infração, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999.

O autuado será intimado de todos os atos do PAS que resultem em imposição de obrigações positivas ou negativas, ônus, sanções ou restrição ao exercício de direitos e atividades e os atos de outra natureza, de seu interesse (art. 22), valendo destacar que os prazos processuais ficam suspensos a partir do requerimento de vista do autuado até o completo atendimento do pleito (§ 2º).

As intimações serão consideradas válidas e efetuadas, se observadas as regras previstas no art. 24, sendo dignas de menção as disposições segundo as quais a intimação feita por meio de sistema eletrônico será válida, na data em que for registrada a sua ciência (inciso I); de que é válida a intimação feita na pessoa do representante ou preposto do autuado (§ 1º); a ausência de assinatura no termo de ciência pode ser suprida por certidão do servidor, atestando a entrega e a recusa do autuado em assinar (§ 2º); o comparecimento do autuado no processo supre eventual falta ou irregularidade da intimação (§ 4º), sendo certo que “é responsabilidade do interessado manter atualizados os seus dados cadastrais junto à ANAC ou nos autos do PAS” (§ 5º).

Do auto de infração caberá defesa no prazo de vinte dias, contados da data da ciência da intimação. Se encaminhada pelo correio, sua tempességividade será aferida pela data da postagem (art. 25), mas, se apresentada por procurador, exigir-se-á a apresentação do correspondente instrumento de mandato e cópia do contrato social (art. 26).

Evidentemente, cabe ao autuado a prova dos fatos que tiver alegado, devendo ofertá-la concomitantemente à apresentação de defesa (art. 27).

De acordo com o art. 28, o autuado 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, oportunidade que se renova no caso de convalidação do AI com reabertura de prazo para manifestação (§ 3º). A medida implicará o reconhecimento da prática da infração e a renúncia do direito de litigar administrativamente em relação à infração (§ 1º). Na hipótese de apresentação de defesa e requerimento de arbitramento sumário de multa relativa à mesma infração, simultaneamente ou não, prevalecerá a defesa (§ 5º), dando-se continuidade ao PAS. Contudo, deferido o requerimento de arbitramento, o autuado será intimado para proceder ao pagamento da multa até o vencimento indicado na Guia de Recolhimento da União – GRU (§ 6º). Uma vez efetuado o pagamento integral no prazo concedido, o PAS será arquivado (§ 7º). Se, porém, for parcial o pagamento, o autuado não só deixará de fazer jus ao benefício de arbitramento sumário, como verá o PAS ser encaminhado à autoridade competente para julgamento em primeira instância (§ 8º).

Findo o prazo para apresentação da defesa, os autos serão encaminhados à autoridade competente para julgamento em primeira instância (art. 29), que poderá, em momento anterior à decisão, determinar a efeti-

vação de diligências para complementação da instrução, a fim de elucidar a matéria objeto de apuração. Nesse caso, se forem acrescentados novos elementos probatórios aos autos, capazes de influenciar a decisão, será o autuado intimado para se manifestar no prazo de vinte dias (art. 31). Naturalmente, a decisão proferida há de ser clara, congruente e bem fundamentada, enfrentando as alegações do autuado (art. 32).

De qualquer modo, a autoridade julgadora poderá determinar (art. 33) a aplicação da sanção; o arquivamento do processo sem aplicação de sanção, se constatada a inocorrência de infração ou ausência de elementos que a comprovem; ou, ainda, o arquivamento do processo por nulidade do auto de infração, por conta de vício insanável, caso em que outro AI poderá ser lavrado, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999, ou seja, desde que não caracterizada a decadência do direito de punir (§ 1º).

A sanção de multa vem descrita no art. 34 e as de suspensão ou cassação, previstas no CBA, disciplinadas no art. 35. Na dosimetria da sanção aplicada, serão considerados (art. 36) como circunstâncias atenuantes (§ 1º) o reconhecimento da prática da infração, a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou minorar as consequências da infração antes da decisão, a inexistência de aplicação definitiva de sanção nos doze meses anteriores à data da infração em julgamento, e, como agravantes (§ 2º), a reincidência, a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração, a obtenção de vantagens resultantes da infração, a exposição ao risco da integridade física de pessoas ou da segurança de voo e, por fim, a destruição de bens públicos.

Considera-se reincidência o cometimento de nova infração no período de tempo igual ou inferior a dois anos contados a partir do cometimento de infração anterior, de natureza idêntica para a qual já tenha ocorrido a aplicação de sanção definitiva (§ 4º)²⁰.

Certo é que, depois de proferida a decisão, será expedida intimação do autuado para fins recursais (art. 33, § 2º).

20 Em estudo específico sobre o tema, Carlos Ari Sundfeld (2017, p. 189) destaca que reiteradas infrações, todas cometidas pelo mesmo sujeito, não constituem, necessariamente, reincidência. Segundo o autor, “reiteradas infrações, quando constituam objeto de um mesmo processo e sejam capituladas em mais de uma hipótese legal, podem consistir [...] em concurso material ou formal de infrações”, podendo, ainda, revelar uma mera “repetição de infrações” na esfera administrativa. Casos tais, prossegue o jurista, “não se confundem com a reincidência, visto que esta, para caracterizar-se, pressupõe decisão definitiva acerca da infração objeto do primeiro processo e superveniência de nova infração de mesma natureza, objeto de um segundo processo”.

Da decisão administrativa que aplicar sanção pecuniária, caberá recurso (art. 38), sem efeito suspensivo (§ 1º)²¹, no prazo de dez dias, contados da data da ciência da decisão pelo autuado, no endereço físico ou eletrônico indicado pelo autuado. Se encaminhado pela via postal, a tempestividade será aferida pela data da postagem (§ 3º), mas o apelo não será admitido se interposto fora do prazo (art. 39).

A autoridade competente para decidir o processo poderá, em momento anterior à decisão, determinar a efetivação de diligências para complementação da instrução, a fim de elucidar a matéria objeto de apuração. Nesse caso, se forem acrescentados novos elementos probatórios aos autos, capazes de influenciar a decisão, será o autuado intimado para se manifestar no prazo de dez dias (art. 40).

As decisões administrativas de segunda instância podem ser colegiadas ou monocráticas (art. 41), sendo monocráticas nas hipóteses previstas no art. 42²² e colegiadas nos demais casos, tomadas por maioria de votos, dentre três julgadores (art. 43).

O julgamento do apelo poderá resultar na confirmação da sanção aplicada; na alteração da espécie de sanção aplicada ou do valor da multa; na declaração de nulidade ou reforma, total ou parcial da decisão de primeira instância; ou, ainda, na declaração de nulidade do auto de infração, com anulação dos atos subsequentes e comunicação da decisão à fiscalização para aferir a necessidade de eventual lavratura de novo auto, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999 (art. 44). Admite-se sustentação oral no prazo de dez minutos (§ 2º).

Se do julgamento do recurso puder resultar agravamento da sanção, o recorrente deverá ser intimado para impugná-lo no prazo de dez dias (§ 3º). Se a decisão de primeira instância for declarada nula, os autos do processo retornarão à origem para que seja proferida nova decisão, respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999 (§ 4º).

21 Ressalvada, porém, 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)

22 "Art. 42. Cabe decisão monocrática na incidência de ao menos um dos seguintes casos, de forma independente: I – se a decisão recorrida resultou exclusivamente em aplicação de multa em valor igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), independentemente do número de multas tratadas no processo; II – quando a análise tratar de questões exclusivamente processuais; III – em decisão de recurso de indeferimento de alegação de suspeição; IV – quando a decisão de primeira instância coincidir com orientação da Diretoria da ANAC, consolidada em súmula administrativa, independentemente da sanção aplicada; ou V – quando forem detectadas as seguintes hipóteses: a) prescrição da pretensão punitiva; b) pagamento do crédito de multa discutido no processo (perda superveniente do objeto por cumprimento voluntário da obrigação); c) pedido de desistência recursal; ou d) falecimento do autuado."

Cumpre destacar, na forma do art. 46, que cabe recurso à Diretoria, em última instância administrativa, no prazo de dez dias, quando as decisões proferidas pela autoridade competente implicarem sanções de cassação, suspensão ou multa acima do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Também do julgamento do apelo pela Diretoria poderá resultar (art. 48) a confirmação da sanção aplicada; a alteração da espécie de sanção aplicada, do valor da multa, ou, ainda, do prazo da sanção restritiva de direito; na declaração de nulidade ou reforma, total ou parcial da decisão anteriormente proferida; ou, ainda, na declaração de nulidade do auto de infração, com anulação dos atos subsequentes e comunicação da decisão à fiscalização para aferir a necessidade de eventual lavratura de novo auto, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999.

Se do julgamento do recurso puder resultar agravamento da sanção, o recorrente deverá ser intimado para impugná-lo no prazo de dez dias (§ 1º). Se a decisão anteriormente proferida for declarada nula, os autos do processo retornarão àquela instância para que seja proferida nova decisão, respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999 (§ 3º).

O trânsito em julgado da decisão administrativa se dá com o esgotamento das oportunidades de recurso ou pelo fim do respectivo prazo (art. 49).

O processo de que resulte sanção poderá ser revisto, a qualquer tempo, pela Diretoria, quando surgirem fato novo ou circunstância relevante suscetível de justificar a inadequação da sanção aplicada, não podendo resultar agravamento da sanção anteriormente imposta (art. 50).

O julgamento do pedido de revisão poderá resultar (art. 52) na confirmação da sanção aplicada; na alteração da espécie de sanção aplicada, do valor da multa ou prazo da sanção restritiva de direito; na declaração de nulidade ou revogação, total ou parcial da decisão; ou, ainda, na declaração de nulidade do auto de infração, com anulação dos atos subsequentes e comunicação do teor da decisão à fiscalização para apurar a necessidade de eventual lavratura de novo auto, desde que respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999. Contudo, nos casos em que decisão da instância inferior for declarada nula, os autos do PAS serão tramitados ao setor que proferiu a decisão para nova decisão, respeitados os prazos previstos na Lei nº 9.873/1999.

Encerrado o contencioso administrativo mediante a imposição de sanção pecuniária, o atuado terá o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento da decisão proferida, contados da sua intimação (art. 53). Transcorrido o prazo mencionado, sem o cumprimento da decisão proferida e

decorrido o prazo de 75 (setenta e cinco) dias previsto no art. 2º, § 2º, da Lei nº 10.522/2002, o inadimplente será incluído no Cadin e, em seguida, encaminhado o feito à Procuradoria-Geral Federal, para análise e eventual inscrição do crédito público na dívida ativa da ANAC.

Oportuno observar que, não ocorrendo o pagamento da multa no prazo estabelecido, seu valor será acrescido de juros, multa de mora e todos os consectários legais, calculados na forma da legislação aplicável aos créditos da União (art. 34, § 2º).

A inscrição do crédito público na dívida ativa constituirá, enquanto exigível, impedimento à realização de homologações, registros, concessões, transferências de propriedade de aeronaves e certificados ou qualquer prestação de serviços. Porém, o impedimento descrito não se aplica às pessoas submetidas ao regime de recuperação judicial, nos termos da Lei nº 11.101/2005, nos casos em que os atos a serem praticados objetivem o cumprimento do plano de recuperação judicial, ressalvadas as hipóteses de contratação com o Poder Público ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (art. 54).

Como já visto, cabe à Superintendência de Administração e Finanças – SAF a cobrança e gestão financeira dos valores referentes ao pagamento de multas, inclusão, suspensão e exclusão do inadimplente no Cadin (art. 55).

Importante destacar, entretanto, que o parcelamento de multas não inscritas em dívida ativa (art. 56), ressalvadas as disposições transitórias previstas no art. 81 – e semelhantes às constantes do art. 62 da norma revogada – poderá ser efetivado pelo devedor em até 60 prestações mensais, diretamente no *site* da ANAC, sendo certo que o valor das parcelas e do principal da dívida será atualizado pela taxa Selic (§ 4º). A inadimplência de três parcelas, consecutivas ou não, cancela automaticamente o parcelamento, sendo vedado o reparcelamento (§ 5º). Já o parcelamento de multas inscritas em dívida ativa é realizado pelas Procuradorias Regionais Federais, Procuradorias Federais nos Estados e Procuradorias Seccionais Federais, nos termos do art. 37-B, § 1º, da Lei nº 10.522/2002 (§ 7º).

Caso se verifique que a aplicação de uma providência administrativa possa resultar em prejuízo grave e imediato à sociedade, a ANAC poderá, alternativamente ao sancionamento, propor a celebração de termo de ajustamento de conduta – TAC, a fim de proporcionar o retorno gradual do regulado aos padrões desejados. Nesse caso, compete à Diretoria da ANAC decidir sobre a celebração de TAC, após manifestação da(s) superintendência(s) finalística(s) afeta(s) à matéria (art. 79).

Destaque-se que a aplicação das sanções estabelecidas na Resolução nº 472/2018 não exonera o infrator das cominações civis e penais cabíveis (art. 77).

Por fim, de acordo com o art. 78, aplicam-se subsidiariamente ao processo administrativo de que trata a presente Resolução as disposições da Lei nº 9.784/1999.

CONCLUSÕES

Como sugerido pelo próprio título do presente artigo, está-se diante de uma inicial contribuição à compreensão do processo administrativo sancionador (PAS) da Agência Nacional de Aviação Civil, sem qualquer pretensão de definitividade.

Trata-se, assim, de uma visão pessoal.

O presente estudo deu enfoque à aplicação da sanção de multa, por se tratar daquela submetida à análise da Equipe Nacional de Cobrança da Procuradoria-Geral Federal, motivo pelo qual o Direito Aeronáutico material foi, aqui, apenas tangenciado, tal como as medidas acautelatórias propriamente ditas.

Nessa toada, fez-se o estudo do rito aplicável aos processos punitivos da ANAC, antes e depois do advento da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, porque os atos processuais que os compõem, via de regra, ou foram praticados sob a égide da norma revogada (Resolução nº 25/2008), ou sob o manto daquela e da norma revogadora (Resolução nº 472/2018), impondo-se o conhecimento das dinâmicas por ambas instituídas.

Feitas essas considerações, é possível concluir o seguinte:

- 1) A ANAC é uma agência reguladora cuja atividade visa proteger e resguardar o interesse público, especialmente no que pertine à segurança e à qualidade dos serviços aéreos.
- 2) Na sua condição de Agência Reguladora, a ANAC deve ser compreendida como um instrumento de Estado, e não de Governo, indispensável para reduzir custos, assegurar a efetividade de políticas públicas e até mesmo contribuir para a inclusão socioeconômica.
- 3) O exercício do poder de polícia a cargo da ANAC, voltado para o atendimento do interesse público, manifesta-se também por

meio da aplicação de sanções às infrações administrativas cometidas em detrimento da legislação disciplinadora da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, tema este ainda pouco explorado pela doutrina.

- 4) O poder de polícia da autarquia, assim como seu poder normativo, via de consequência, são exercidos com vistas a evitar risco à segurança dos voos, à integridade física de pessoas, à coletividade, à ordem pública, à continuidade dos serviços prestados e, naturalmente, ao interesse público.
- 5) Na linha do tempo, como exposto, coube à Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e, especialmente, à Instrução Normativa nº 8, de 6 de junho de 2008 (DOU 09.06.2008, p. 12-15), dispor sobre o processo administrativo para apuração de infrações aos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e a aplicação de sanções administrativas no âmbito da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Contudo, a partir do dia 04.12.2018, entrou em vigor a Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, que “estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC”, restando revogadas a Resolução ANAC nº 25, de 2008, e a Instrução Normativa ANAC nº 8, de 6 de junho de 2008.

Investigou-se, pois, o rito processual previsto em cada uma delas.

Feitas essas considerações, espera-se ter contribuído, de alguma forma, para o estudo do poder de polícia aplicado ao Direito Aeronáutico e, em especial, do processo administrativo sancionador da Agência Nacional de Aviação Civil.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Alan Pereira de. A prescrição administrativa e o poder punitivo da Administração federal: um esforço de compreensão acerca do disposto na (des) conhecida Lei nº 9.873/1999. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, v. 9, n. 97, p. 54-75, jan. 2014.

BARAT, Josef. A Anac e a regulação da aviação civil. *O Estado de São Paulo*, 22.10.2005, Economia & Negócios, p. B2. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/312635/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 15 maio 2019.

- _____. Leia a carta de renúncia de Josef Barat da diretoria da ANAC. *O Estado de São Paulo*, 26.09.2007. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,leia-a-carta-de-renuncia-de-josef-barat-da-diretoria-da-anac,56991>>. Acesso em: 13 maio 2019.
- BARBOSA, Baltazar Gama. Poder de polícia e direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 54, p. 14-19, 1958.
- CUNHA, Márcio Felipe Lacombe da. A regulação do sistema de aviação civil brasileiro: estado da arte e desafios futuros. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 2, n. 1, p. 162-183, jan./jun. 2016.
- FRANCO, Fernão Borba. *Processo administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008.
- GUERRA, Evandro Martins. *Direito administrativo sintético*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GUERRA, Sérgio. *Agências reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MUNHOZ, Fábio. A supremacia especial e geral do Estado e seu poder sancionador. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/supremacia-especial-e-geral-do-estado-e-seu-poder-sancionador>>. Acesso em: 25 mar. 2019.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- _____. Regulação e autorregulação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 228, p. 123-128, 2002.
- NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- NEGRI, Héctor. Esquema sobre la teoría del derecho aeronautico. *Lecciones y Ensayos*, n. 32, p. 71-81, 1966.
- OCTÁVIO, Paulo. A ANAC é o futuro hoje. *Jornal do Brasil*, 24.09.2005, Opinião, p. D2. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/64460/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Agências reguladoras: funções e controle. *Instituto de Direito Administrativo de Goiás*, publicado em 23.01.2010. Disponível em: <<http://www.idag.com.br/site/artigos.php?sc=6&id=1425&pg=21&pg=21>>. Acesso em: 11 jan. 2020.
- PACHECO, José da Silva. A responsabilidade civil das entidades da Administração Pública indireta, consoante o art. 280, II, do novo Código Brasileiro de Aeronáutica. *Revista de Ciência Política*, v. 30, n. 4, p. 38-46, out./dez. 1987.
- POLETTI, Ronaldo. A questão da autonomia do direito aeronáutico. *Revista de Informação Legislativa*, v. 31, n. 123, p. 103-112, jul./set. 1994.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, v. 216, p. 125-162, abr./jun. 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Reincidência no direito administrativo sancionador. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 12, n. 1, p. 175-203, abr. 2017. DOI: 10.5433/26272-117423-1.2017v12n1p175. ISSN: 1980-511X.

TIBÚRCIO, Dalton Robert. Interpretação dos atos normativos das agências reguladoras. *Revista da AGU*, v. 9, n. 24, p. 25-46, abr./jun. 2010.