



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO AERONÁUTICO SOB A ÓTICA DO PROCESSO
ADMINISTRATIVO

Rochelly de Miranda Loyola

Rio de Janeiro
2024

ROCHELLY DE MIRANDA LOYOLA

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO AERONÁUTICO SOB A ÓTICA DO PROCESSO
ADMINISTRATIVO

Artigo científico apresentado como exigência
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Rafael Mario Iorio Filho

Ubirajara da Fonseca Neto

Rio de Janeiro
2024

A PRESCRIÇÃO NO DIREITO AERONÁUTICO SOB A ÓTICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Rochelly de Miranda Loyola

Graduada pela Universidade Federal Fluminense. Graduada em Gerenciamento de Tráfego Aéreo pelo Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica.

Resumo – A entrada em vigor da Lei n. 9.873/99 estabeleceu um prazo prescricional de cinco anos para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, especificando no artigo 8º que ficam revogadas as demais disposições em contrário. O Código Brasileiro de Aeronáutica, que é a Lei n. 7.565/86, por sua vez, dispõe em seu artigo 319, *caput*, que as providências administrativas prescrevem em dois anos. Em razão da inovação promovida pela Lei n. 9.873/99, são necessárias algumas reflexões, sobretudo acerca de qual deve ser o prazo prescricional utilizado nesse caso. A questão se insere no âmbito do Direito Aeronáutico e Direito Administrativo, que regem a pretensão punitiva da administração para aplicação das infrações, inclusive as do setor aeronáutico. Assim, busca-se no presente trabalho analisar os prazos prescricionais das infrações administrativas aeronáuticas que devem ser aplicados no âmbito do processo administrativo.

Palavras-chave – Direito Administrativo 1. Direito Aeronáutico 2. Processo administrativo 3. Infrações administrativas aeronáuticas 4. Prescrição 5.

Sumário – Introdução. 1. Direito Aeronáutico no Brasil: a interferência do direito internacional na estrutura legal nacional. 2. Infrações e sanções no processo administrativo aeronáutico: uma discussão sobre a decorrência do poder de polícia. 3. Prescrição no processo administrativo aeronáutico: aplicação do prazo prescricional do CBA ou da Lei n. 9.873/99. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como foco analisar os prazos prescricionais das infrações administrativas aeronáuticas sob a ótica do processo administrativo. Assim, a temática central gira em torno da análise dos prazos prescricionais para aplicação das sanções presentes no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA – pelas autoridades aeronáuticas e da legislação aplicável nos processos administrativos, de forma a viabilizar a pretensão punitiva estatal frente aos infratores do setor aeronáutico.

O transporte aéreo tornou-se uma das principais opções para a locomoção de passageiros, sendo regido pelo CBA. Trata-se de um serviço regulamentado pelo Estado, e no Brasil existem duas autoridades aeronáuticas responsáveis por esse serviço: a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, responsável por regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, observadas as orientações, políticas e diretrizes do

Governo federal; e o Comando da Aeronáutica – COMAER, competente pelo controle do espaço aéreo brasileiro, provedora dos serviços de navegação aérea que viabilizam os voos e a ordenação dos fluxos de tráfego aéreo no país.

As sanções previstas no CBA são aplicadas pelas autoridades aeronáuticas, na ANAC mediante o processo sancionatório e no COMAER pelo processo administrativo da Junta de Julgamento da Aeronáutica – JJAER, no âmbito de suas respectivas competências legais, sendo que, em ambos os casos, a pretensão punitiva da administração possui uma prescrição.

O Código Brasileiro de Aeronáutica – Lei n. 7.565/86 dispõe em seu artigo 319, *caput*, que as providências administrativas prescrevem em dois anos e, ainda, no caso de suspensão, não podem exceder esse prazo. No entanto, a Lei n. 9.873/99, que estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências, prevê um prazo de cinco anos, especificando no artigo 8º que ficam revogadas as demais disposições em contrário.

Diante dessa controvérsia, esta pesquisa objetiva demonstrar qual o prazo para a prescrição do direito punitivo da Administração Pública na aplicação da sanção administrativa a infratores que descumprem as legislações aeronáuticas.

Inicia-se o primeiro capítulo abordando os tratados internacionais de Direito Aeronáutico e a sua incorporação no Direito Aeronáutico brasileiro. Pretende-se demonstrar a interferência do Direito internacional na estrutura legal do Direito Aeronáutico nacional.

Segue-se, ponderando-se, no segundo capítulo, se as sanções administrativas trazidas pelo CBA decorrem do poder de polícia, procurando identificar as infrações aeronáuticas e a aplicação da sanção punitiva no âmbito administrativo, de forma a analisar a viabilidade de aplicação da Lei n. 9.873/99 no âmbito do processo administrativo de Direito Aeronáutico, bem como elencar as autoridades competentes pela aplicação das sanções aeronáuticas.

O terceiro capítulo procura encerrar o estudo, definindo se o prazo prescricional que deve prevalecer é o trazido no CBA ou o previsto na Lei n. 9.873/99, demonstrando também qual tratamento o legislador confere a essas questões quando esses processos são judicializados.

Por conseguinte, a pesquisa será desenvolvida por meio de uma pesquisa exploratória, desenvolvida a partir de uma abordagem predominantemente qualitativa, uma vez que visa entender qual o caminho para a escolha da legislação na aplicação do prazo de prescrição das sanções administrativas das infrações aeronáuticas no âmbito do processo administrativo. Para a sustentação da tese, pretende-se utilizar a técnica de análise documental e de pesquisa bibliográfica, baseada na leitura reflexiva das leis, dos textos científicos e da jurisprudência.

1. DIREITO AERONÁUTICO NO BRASIL: A INTERFERÊNCIA DO DIREITO INTERNACIONAL NA ESTRUTURA LEGAL NACIONAL

O Direito Aeronáutico é um ramo do Direito cujo conceito é definido por diversos autores. Do ponto de vista do autor Federico Escalada¹, muitos autores trazem definições próprias, com pontos primordiais que coincidem, mas divergentes em certos aspectos; enquanto outros autores conceituam o Direito Aeronáutico de forma mais ampla e englobam problemas específicos através da aplicação de critérios restritivos. Dessa forma, existe dificuldade na definição de um conceito único e global de Direito Aeronáutico.

O autor José da Silva Pacheco traz um conceito amplo, mas incompleto em relação às normas e bem detalhado quanto ao objeto de aplicação, definindo o Direito Aeronáutico como “o conjunto de normas jurídicas sobre a matéria aeronáutica, abrangente da navegação aérea, tráfego aéreo, infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, atos e serviços, direta ou indiretamente, relacionados ao voo de aeronaves”².

O autor francês Le Goff, por sua vez, conceitua o Direito Aeronáutico como “*conjunto de las reglas nacionales e internacionales que conciernen a la aeronave, la navegación aérea, el transporte aerocomercial y todas las relaciones de derecho, sean públicas, sean privadas, a que puede dar lugar la navegación aérea nacional e internacional*”³. Aqui são observados os diversos âmbitos normativos que integram o Direito Aeronáutico: público, privado, interno e internacional. Portanto, esse conceito traz uma definição completa e compreensiva.

Nos ensinamentos do professor Antonio Ambrosini, “o direito aeronáutico positivo compreende o complexo de princípios e normas que, num determinado momento histórico, rege as atividades e relações públicas e privadas, nacionais e internacionais, derivadas da navegação aérea por aeronave civil ou comercial”⁴. Assim, Ambrosini inclui os princípios, e não apenas as normas, tornando a definição ainda mais robusta nesse tópico específico.

Desta feita, os princípios e normas devem caminhar juntos, e Ávila⁵ afirma ainda que não é possível um sistema apenas de princípios ou de regras, pois um sistema só de princípios seria muito flexível, trazendo problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder; enquanto um sistema só de regras seria demasiado rígido pela falta de válvulas que

¹ESCALADA, Federico N. Videla. *Derecho Aeronáutico*: Tomo I. Buenos Aires: Victor P. de Zavalia, 1969, p. 13.

²PACHECO, José da Silva. *Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. IX.

³LE GOFF, Marcel. Manuel de Droit Aérien: Droit Public. Paris: Dalloz, 1954, *apud* ESCALADA, *op. cit.*, p. 16.

⁴AMBROSINI, Antonio, [Título desconhecido], *apud* PACHECO, *op. cit.*, 2001, p. XIII.

⁵ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 21. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022, p. 153.

possibilitem soluções aplicadas aos casos concretos. Portanto, para funcionamento do sistema de forma balanceada, é vital a importância de o Direito Aeronáutico incluir o complexo de princípios e de normas.

Dessa forma, diante dos conceitos apresentados é possível conceituar o Direito Aeronáutico como um ramo especializado do Direito que compreende os princípios e as normas nacionais e internacionais que regem a matéria aeronáutica, abrangendo a navegação aérea, o tráfego aéreo, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, os atos e serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo de aeronaves.

Nesse contexto, deve ser entendido o conceito de direito como ordenamento jurídico, conforme ensinado por Bobbio⁶: as normas jurídicas não existem isoladamente, sendo o contexto de normas chamado de “ordenamento”, e desde os primórdios a palavra “direito” também é utilizada para denominar “ordenamento jurídico”, como, por exemplo, nas expressões “direito romano”, “direito canônico”, “direito italiano” etc., trazendo ainda o exame da teoria da instituição:

A nosso ver, a teoria da instituição teve o grande mérito [...] de pôr em relevo o fato de que só se pode falar em direito onde haja um complexo de normas formando um ordenamento, e que, portanto, o direito não é norma, mas um conjunto ordenado de normas, sendo evidente que uma norma jurídica não se encontra jamais só, mas está ligada a outras normas com as quais forma um sistema normativo⁷.

Dessa maneira, o Direito Aeronáutico engloba um sistema normativo e, no Brasil, conforme afirmam Farias e Paiva, “o direito aeronáutico é regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, pelo Código Brasileiro de Aeronáutica – Lei nº 7.565, de 19.12.86 – e pela legislação complementar”⁸.

Os tratados internacionais possuem forte influência no desenvolvimento do Direito Aeronáutico no país. O Direito internacional, na visão de Ricardo Seitenfus⁹, construiu os alicerces para a organização da sociedade internacional através do entendimento dos costumes de cada Estado, possibilitando, assim, o estabelecimento de princípios e regras básicas para a convivência de todos, tendo como traço fundamental da organização internacional contemporânea o trabalho realizado por três ou mais Estados com a finalidade de atingir fins comuns.

⁶BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2020, p. 35.

⁷*Ibid.*, p. 36.

⁸FARIAS, Hélio de Castro; PAIVA, Carlos. *Noções Elementares de Direito Aeronáutico*. Associação Brasileira de Direito Aeronáutico, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://sbda.org.br/textos/>. Acesso em: 12 out. 2022, p. 12.

⁹SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 29.

Dessa forma, Seitenfus define as organizações internacionais como “associações voluntárias de Estados, (...) constituídas através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros”¹⁰.

Em matéria de espaço aéreo, tal cooperação é essencial, uma vez que, nas palavras de Francisco Rezek:

O Estado exerce soberania plena sobre os ares situados acima de seu território e de seu mar territorial. Projeta-se, desse modo, no espaço aéreo o mesmo regime jurídico da superfície subjacente. Ao contrário, porém, do que sucede no mar territorial, não há no espaço aéreo um direito de passagem inocente que seja fruto do princípio geral ou norma costumeira. Senhor absoluto desse espaço, o Estado subjacente só libera à aviação de outros países mediante a celebração de tratados ou permissões avulsas¹¹.

Na mesma linha, corroborando com esse posicionamento, o artigo 1º da Convenção de Aviação Civil Internacional trata da soberania e dispõe que “os Estados contratantes reconhecem ter cada Estado a soberania exclusiva e absoluta sobre o espaço aéreo sobre seu território”¹².

Orlando Flávio Silva também aponta que:

Historicamente, os tratados que versam sobre direito aeronáutico foram sendo celebrados para afastar a possibilidade de ser considerada a atividade aérea internacional uma possível violação da soberania sobre o espaço aéreo das nações. As reuniões entre governos ocorreram desde o início da navegação aérea em grande escala, para se tentar estabelecer um conjunto de regras comuns que propiciassem o desenvolvimento da aviação civil internacional sem interferir na soberania dos países, principalmente pela formalização de tratados multilaterais¹³.

Bobbio, por sua vez, afirma que a soberania está diretamente interligada à produção de normas: “Se é verdade que um ordenamento jurídico é definido por meio da soberania, é também verdade que a soberania em uma determinada sociedade se define por meio do ordenamento jurídico. Poder soberano e ordenamento jurídico são dois conceitos que se referem um ao outro”¹⁴.

Nesse sentido, diante da soberania e do direito absoluto sobre o espaço aéreo de cada Estado, observa-se que os tratados em matéria aérea são fundamentais para a atividade aérea internacional, sendo indispensável uma entidade internacional para estabelecer os princípios e regras do Direito Aeronáutico, possibilitando o exercício desse direito entre os diversos Estados.

¹⁰*Ibid.*, p. 32-33.

¹¹REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 394.

¹²BRASIL. Ministério da Defesa. Aviação Civil: Convenções Internacionais. *Convenção sobre Aviação Civil Internacional – Chicago 1944*. V. 1. Rio de Janeiro: Comando da Aeronáutica, 2007, p. 7.

¹³SILVA, Orlando Flávio. *Direito Aeronáutico*: Livro Didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2012, p. 26.

¹⁴BOBBIO, *op. cit.*, p. 40.

Do mesmo modo que o Direito Aeronáutico é um ramo especializado do Direito, a organização internacional que trata desse assunto também é especializada. Conforme conceito trazido por Ricardo Seitenfus em sua obra, de acordo com o artigo 57 da Carta da Organização das Nações Unidas, as instituições especializadas da ONU “são aquelas que foram ou venham ser criadas por acordos intergovernamentais, com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitários e conexos”¹⁵.

Diante do conceito apresentado, a organização internacional especializada que atualmente disciplina o Direito Aeronáutico no âmbito dos Estados é a Organização da Aviação Civil Internacional – OACI, sendo, nos ensinamentos de Seitenfus¹⁶, a primeira instituição especializada a ser criada, surgindo em 1919, durante a Conferência de Versalhes, com a denominação de União Aérea Internacional, cujo objetivo era tratar de questões aeronáuticas em decorrência do rápido desenvolvimento tecnológico dos meios aéreos de locomoção no período da Primeira Guerra Mundial.

Além da importância do conteúdo para aviação, Rezek¹⁷ afirma que a Convenção de Chicago de 1944 foi responsável pela instituição da OACI, sediada em Montreal, cujo principal objetivo, como organização internacional autêntica, foi uniformizar as regras sobre tráfego aéreo. Em vista disso, os países partes nas Convenções de Chicago são membros da OACI. Trata-se, portanto, de outro ponto extremamente relevante atribuído a esta Convenção, pois instituiu a Organização Internacional que rege a matéria de Direito Aeronáutico, sendo o Brasil um signatário dentre os 193 Estados Membros¹⁸.

Consequentemente, a OACI possui papel fundamental, interferindo diretamente na criação da legislação aeronáutica nacional, que é refletida no Código Brasileiro de Aeronáutica e demais legislações complementares, uma vez que, como país signatário, o Brasil precisa observar a legislação internacional e incorporá-la às normas nacionais.

Como exposto pelo autor Pacheco¹⁹, o CBA, editado pela Lei n. 7.565/86, por meio do Poder Legislativo da União, foi recepcionado pela CRFB/88, dispondo sobre o conjunto de normas legais sistematizadas, relativas ao Direito Aeronáutico, centrado nas atividades e serviços, direta ou indiretamente, vinculados à utilização de aeronaves civis e comerciais.

¹⁵SEITENFUS, *op. cit.*, p. 193.

¹⁶*Ibid.*, p. 259.

¹⁷REZEK, *op. cit.*, p. 396-397.

¹⁸OACI. *Lista de Estados Membros*. Disponível em: <https://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.English.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

¹⁹PACHECO, *op. cit.*, 2001, p. XIII.

Quanto à aplicação deste Código, Farias e Paiva ensinam que “o Código Brasileiro de Aeronáutica se aplica a nacionais e estrangeiros em todo o território brasileiro, assim como, no exterior, até onde for admitida a sua extraterritorialidade”²⁰; e José Pacheco complementa que se aplica “tanto a pessoas físicas como pessoas jurídicas, indistintamente, quer sejam brasileiras ou estrangeiras”²¹.

Portanto, conforme delineado neste capítulo, os tratados internacionais de Direito Aeronáutico são aplicados e incorporados ao Direito Aeronáutico brasileiro, interferindo diretamente na sua estrutura.

2. INFRAÇÕES E SANÇÕES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AERONÁUTICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE A DECORRÊNCIA DO PODER DE POLÍCIA

As infrações administrativas podem acontecer em várias áreas, como, por exemplo, o trânsito, o meio ambiente, a saúde, a segurança do trabalho, o comércio, entre outras. Nesse sentido, Américo Luís Martins da Silva²² ensina que as infrações podem ser administrativas, quando envolve regulação pública; civil, em relação a normas civis ou de Direito Civil; penal, quando há violação de lei penal ou das contravenções penais; contratual, no desrespeito de obrigação em contrato; e fiscal, quando houver infração de princípios e regulamentos fiscais ou de Direito Financeiro. Uma vez que neste trabalho a área estudada é a da infração administrativa aeronáutica, o autor traz um conceito sobre o tema:

[...] o Código Brasileiro de Aeronáutica, ao tratar sobre atividades relacionadas à aviação civil, prescreve proibições sob ameaça de sanções administrativas àqueles que, no exercício das atividades aeronáuticas regulamentadas, praticam-nas com desvio de conduta, violando cabalmente as disposições normativas nele previstas. Em assim sendo, esses desvios de conduta estão perfeitamente compreendidos no conceito de infração administrativa²³.

Portanto, é possível considerar a infração administrativa aeronáutica como a infração administrativa que abarca o Direito Aeronáutico, abrangendo a navegação aérea, o tráfego aéreo, a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, os atos e serviços, direta ou indiretamente relacionados ao voo de aeronaves.

²⁰FARIAS; PAIVA, *op. cit.*, p. 11.

²¹PACHECO, José da Silva. *Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 28.

²²SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito Aeronáutico e do Espaço Exterior*. Infrações Administrativas Aeronáuticas – Direito do Espaço Exterior Nacional e Internacional – Sistema Brasileiro de Atividades Espaciais – SBAE. 4.V. 2.ed. [S.l.: s.n.], 2016, p. 43.

²³*Ibid.*

As infrações administrativas previstas no CBA, por meio de seu artigo 289, menciona expressamente que essas infrações ocorrem em desrespeito aos preceitos do Código e aos preceitos da legislação complementar. Nessa última ocorrência, qual seja, legislação complementar, José da Silva Pacheco diz que “se desdobra em infração aos regulamentos deste Código, às leis especiais sobre matéria aeronáutica, e às demais normas (art. 12), inclusive de polícia, sobre matéria aeronáutica”²⁴, mostrando, assim, os possíveis âmbitos nos quais as infrações dispostas no CBA podem ser geradas.

O CBA, no artigo 302, utiliza uma classificação em relação aos grupos que cometem infrações, e, dessa forma, as autoridades competentes, ao tipificar as infrações administrativas aeronáuticas em regulamento próprio, precisam respeitar as classificações e grupos elencados no Código, devido à estrutura hierárquica do ordenamento jurídico, indo ao encontro dos ensinamentos de Norberto Bobbio:

Em virtude da presença em um ordenamento jurídico de normas superiores e inferiores, este apresenta uma *estrutura hierárquica*. As normas de um ordenamento são dispostas em *ordem hierárquica*. (...) As leis ordinárias executam a Constituição e produzem os regulamentos. Os regulamentos executam as leis ordinárias e produzem os comportamentos conformes a elas²⁵.

Ainda sobre o tema, as autoridades competentes por tal tipificação são as autoridades aeronáuticas, sendo duas no Brasil: o COMAER e a ANAC. Na Lei Complementar n. 97, artigo 18, parágrafo único, cuja redação foi atualizada pela Lei Complementar n. 136, de 2010, ficou estabelecido que “pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como ‘Autoridade Aeronáutica Militar’, para esse fim”²⁶. Orlando Flávio Silva ensina que:

No caso do Brasil, é da União essa responsabilidade que, para sua execução, criou um órgão específico para figurar com Autoridade Aeronáutica Civil. Esse órgão cresceu em importância no decorrer do século XX, seguindo a evolução tecnológica dos meios aéreos, e hoje esse Autoridade Aeronáutica é a ANAC, uma autarquia sob regime especial, vinculada à Secretaria de Aviação Civil²⁷.

Dessa maneira, a ANAC é uma autoridade aeronáutica civil, enquanto o COMAER é uma autoridade aeronáutica militar. No entanto, apesar dessa divisão, nem tudo que se refere à aviação civil compete à ANAC, ficando algumas atribuições da área civil a cargo do COMAER, conforme elucida o professor Silva:

²⁴PACHECO, *op. cit.*, 2005, p. 455.

²⁵BOBBIO, *op. cit.*, p. 59-60.

²⁶BRASIL. *Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

²⁷SILVA, *op. cit.*, 2012, p. 142.

[...] fica claro que o propósito da criação da ANAC é assumir a responsabilidade administrativa sobre a aviação civil, legando ao Comando da Aeronáutica a possibilidade de dedicação exclusiva à sua missão constitucional primária, qual seja, a defesa da pátria em sua área específica, o espaço aéreo adjacente ao território nacional, em que pese o fato de que nem todos os aspectos da aviação civil controlados pelo Comando da Aeronáutica passaram à administração da ANAC [...] ²⁸.

Daniel Ferreira, por sua vez, explica que:

infração e sanção são temas indissolúvelmente ligados e, em regra, como faces de uma mesma moeda, de modo que a uma previsão normativa, geral e abstrata, de uma infração (o antecedente) faz-se associar a resposta jurídica correspondente (o consequente), qual seja, a sanção cabível ²⁹.

Assim, a imposição da sanção ocorre através do processo administrativo, que, no âmbito da Administração Pública Federal, é regulado pela Lei n. 9.784 ³⁰, de 29 de janeiro de 1999. Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari exprimem que “Processo administrativo é a Administração em movimento” ³¹, enquanto João Carlos Simões Gonçalves Loureiro resume as principais finalidades do processo administrativo:

É nesse contexto que o procedimento, quer em sentido jurídico, quer na perspectiva da ciência da Administração ou, de forma mais geral, da teoria da decisão, aparece revalorizado como autônomo mecanismo de composição de interesses, de garantia democrática, com funções legitimatórias, como mecanismo de tutela dos cidadãos, como instrumento de racionalização e otimização das decisões, como operador relevante na realização dos direitos fundamentais ³².

Dessa forma, a infração administrativa surge do não cumprimento de determinada imposição pela Administração, sujeitando-se a uma sanção em razão desse comportamento antijurídico, que será aplicada mediante um processo administrativo, no qual as partes (Administração e infrator) se manifestam, defendendo seus respectivos interesses.

A sanção, apesar de parecer ser sempre uma punição, pode ter tanto o caráter negativo quanto o caráter positivo:

²⁸*Ibid.*, p. 151.

²⁹FERREIRA, Daniel. Infrações e sanções administrativas. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Enciclopédia Jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JR., Vidal Serrano *et al* (coords. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, *apud* OLIVEIRA, Ricardo. *LGPD: Como evitar as sanções administrativas*. São Paulo: Expressa, 2021, p. 9.

³⁰BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

³¹FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 29.

³²LOUREIRO, João Carlos Simões Gonçalves. O Procedimento Administrativo entre a Eficiência e a Garantia dos Particulares. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1995, p. 69, *apud ibid.*, p. 36.

Uma sanção tanto pode ser positiva como negativa; pode ser a recompensa ou a pena, a aprovação ou desaprovação que acarreta determinado ato para a pessoa que o realiza. Em toda a coletividade, a conformidade aos modelos pode merecer diversas recompensas e a não-submissão provocar a imposição de certas penas³³.

Apesar disso, cabe esclarecer que no presente estudo a sanção será considerada apenas no sentido estrito, cujo conceito se limita “ao prejuízo imposto pela norma em oposição à conduta antijurídica”³⁴. À vista disso, pode-se aplicar a este trabalho a definição de sanção jurídica exposta por Rafael Munhoz de Mello como sendo:

[...] a consequência negativa atribuída à inobservância de um comportamento prescrito pela norma jurídica, que deve ser imposta pelos órgãos competentes, se necessário com a utilização de meios coercitivos. Ao estabelecer a sanção jurídica, atribui o legislador uma consequência negativa à prática do comportamento ilícito, pretendendo com isto incentivar a observância das condutas prescritas³⁵.

Dentre as sanções jurídicas, existe a sanção administrativa, na qual a Administração Pública irá figurar como sujeito competente para a imposição da medida punitiva, sendo que, para o poder sancionador da Administração, será utilizada a nomenclatura de Direito Administrativo Sancionador, conforme sugerido por Maysa Verzola³⁶ em sua obra.

A autora revela ainda que:

Os fins do Estado só podem ser alcançados em razão de sua potestade. O poder sancionatório da Administração Pública tem carácter positivo, configurando atos de dominação. Logo, o poder sancionatório da Administração Pública é instrumento de realização dos fins do Estado³⁷.

E neste sentido, ela expressa que “o Direito Administrativo Sancionador se preocupa sobretudo com a prevenção e não com a repressão, como faz o Direito Penal”³⁸ e, outrossim, afirma que “a Administração pode atuar *constitutivamente*, por meio de normas limitadoras; *preventivamente*, por meio de atos administrativos executivos; ou ainda *repressivamente*, por meio da coação e da sanção”³⁹.

Sendo assim, uma sanção administrativa é uma medida punitiva aplicada por uma autoridade administrativa em resposta à infração ou violação das leis, regulamentos ou normas

³³ROCHER, Guy. Sociologia Geral. 3. ed. Lisboa: Editorial Presença, 1977, *apud* BENEVIDES FILHO, Maurício. O que é Sanção? *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 34, n 1, p. 355-373, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/viewFile/37/43>. Acesso em: 15 mar. 2023.

³⁴VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. *Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 45.

³⁵MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/624/77>. Acesso em: 15 mar. 2023.

³⁶VERZOLA, *op. cit.*, p. 50.

³⁷*Ibid.*, p. 165.

³⁸*Ibid.*, p. 31.

³⁹*Ibid.*, p. 24.

estabelecidos por essa autoridade, cujo objetivo é reprimir condutas irregulares e promover o cumprimento das obrigações legais por parte dos indivíduos, empresas ou entidades sujeitas à sua jurisdição. O CBA trata das infrações e providências administrativas no Título IX, definindo os órgãos administrativos competentes, nos termos do artigo 288, *caput* e § 3º:

Art. 288. A autoridade de aviação civil é competente para tipificar as infrações a este Código ou à legislação que dele decorra, bem como para definir as respectivas sanções e providências administrativas aplicáveis a cada conduta infracional, observado o processo de apuração e de julgamento previsto em regulamento próprio.

§ 3º O disposto nos Capítulos II e III deste Título aplica-se tão somente às atribuições do Comando da Aeronáutica, no que couber⁴⁰.

Isto posto, a Administração Pública, ao atuar repressivamente, aplica a sanção ao infrator por meio do seu poder de polícia e cabe entender se é através desse poder-dever que as sanções administrativas referentes às infrações administrativas aeronáuticas são aplicadas pelas autoridades aeronáuticas. Ademais, o artigo 1º da Lei n. 9.873/99 dispõe que:

Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado⁴¹.

Assim, a Lei n. 9.873/99 deixa evidente que a prescrição trazida se aplica apenas à Administração Pública no exercício do poder de polícia, sendo essencial analisar se a prescrição disposta no CBA é referente ao mesmo instituto, viabilizando, assim, sua aplicação.

Neste cenário, o CBA trata as sanções no capítulo de infrações e providências administrativas, elencando-as:

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

I - multa;

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

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

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

O artigo citado acima traz no *caput* a expressão “providências administrativas”, no entanto, ao elencá-las é evidente o caráter sancionatório dessas providências, sendo, portanto, sanções aplicadas no âmbito administrativo.

De forma a corroborar com esse raciocínio, José Pacheco da Silva trata da sanção administrativa explicando que “[...] as autoridades administrativas aeronáuticas são dotadas de

⁴⁰BRASIL, Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

⁴¹BRASIL. Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

poderes instrumentais administrativos, entre os quais o poder de polícia, na proteção ao interesse público, [...]”⁴² e “essas sanções são aplicáveis a atos, condutas, práticas de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas que, embora não constituam crimes, sejam ou possam ser nocivas à ordem aeronáutica”⁴³.

Assim, resta claro que as sanções administrativas previstas no CBA se configuram na ação punitiva Estatal em decorrência de seu poder de polícia. Importante apontar que embora o poder repressivo seja imposto por meio de sanções de caráter negativo “o objetivo da sanção administrativa não é a punição em si, mas sim inibir determinado tipo de comportamento”⁴⁴, que no âmbito do Direito Aeronáutico se traduz na segurança do voo e do espaço aéreo.

3. PRESCRIÇÃO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AERONÁUTICO: APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRIONAL DO CBA OU DA LEI N. 9.873/99

A complexidade do sistema normativo aeronáutico ressalta a necessidade de uma interpretação harmônica entre as diversas fontes do Direito Aeronáutico, a fim de se estabelecer uma base sólida para a definição dos prazos prescricionais. A interação entre as normas constitucionais, o CBA e as regulamentações infraconstitucionais demanda uma abordagem jurídica refinada para assegurar a correta aplicação das regras de prescrição no contexto aeronáutico brasileiro. No âmbito dessa disciplina jurídica, o Código Brasileiro de Aeronáutica, promulgado em 1986, assume posição central como a principal norma de cunho constitucional, estabelecendo os fundamentos e princípios que norteiam a aviação civil no país.

Além do CBA, a análise das normas infraconstitucionais, tais como outras legislações, regulamentos e normas administrativas, torna-se imprescindível para uma compreensão abrangente e precisa do panorama normativo. Regulamentos emitidos pela Agência Nacional de Aviação Civil e pelo Comando da Aeronáutica contribuem para a conformação do arcabouço legal que envolve a prescrição no Direito Aeronáutico.

A prescrição da infração aeronáutica é um conceito crucial no contexto do Direito Aeronáutico, determinando o prazo durante o qual as autoridades competentes podem buscar a punição ou aplicação de medidas disciplinares relacionadas a uma infração específica, visando conferir estabilidade para aplicação sancionatória da infração aeronáutica.

Como diz Raphael Peixoto de Paula Marques em seu artigo,

⁴²PACHECO, *op. cit.*, 2001, p. 490.

⁴³*Ibid.*, p. 491.

⁴⁴VERZOLA, *op. cit.*, p. 59.

O fator tempo tem grande influência nas relações jurídicas afloradas no seio da sociedade, pois não se admite a eterna incerteza nas relações intersubjetivas a que o direito confere juridicidade. A prescrição visa justamente a conferir estabilidade a tais situações, pois imprime solidez e firmeza ao liame jurídico constituído entre os integrantes desta relação⁴⁵.

Quando ocorrem divergências entre os prazos de prescrição estabelecidos no Direito Aeronáutico – cinco anos – e no Direito Administrativo – dois anos, de forma a sanar tal situação e promover estabilidade, deve-se observar os critérios de cronologia e de especialidade entre elas, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-lei n. 4.657/42, que estabelece mecanismos para resolver conflitos de leis:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior⁴⁶.

Dessa forma, o parágrafo primeiro estabelece a revogação pelo critério cronológico, enquanto o parágrafo segundo prevê o critério da especialidade. Dessa forma, evita-se o conflito ao determinar parâmetros para a vigência das normas e cada um desses critérios busca assegurar o equilíbrio e a aplicação justa do direito em diferentes dimensões.

Raphael Peixoto de Paula Marques cita que:

Num Estado de direito o poder não é absoluto, estando sujeito a princípios e regras jurídicas que asseguram aos cidadãos segurança, liberdade e igualdade. O Estado é limitado pelo direito – império da lei – e seu poder político é legitimado pelo povo – elemento democrático. Nele vigora o princípio da separação de poderes, não reunindo mais o monarca em torno de si as diversas funções (L'État c'est moi). Dessarte, percebe-se que no Estado de direito o ordenamento jurídico-positivo arrima-se em dois axiomas principais: a justiça e a segurança⁴⁷.

Assim, esses critérios têm importante função na aplicação do direito. O critério cronológico estipula que prevalece a norma posterior. Por seu turno, o critério da especialidade refere-se à ideia de que normas legais específicas devem prevalecer sobre normas gerais em situações específicas. Em outras palavras, quando uma lei trata de uma matéria de forma minuciosa, ela prevalece sobre uma norma mais genérica que abrange o mesmo tema. Esse

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶BRASIL. *Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

⁴⁷MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Prescrição Administrativa. *Revista TCU*, edição 95, p. 53-70, jan/mar. 2003.

critério busca garantir que as normas especializadas sejam aplicadas de maneira prioritária, garantindo maior precisão e adequação aos casos concretos.

O CBA é uma norma especializada e suas normas costumam prevalecer sobre as regras mais gerais do Direito Administrativo, sendo esse o entendimento no Parecer n. 106/2006 PGF/Procuradoria-ANAC, de dezembro de 2006, que conclui pelo prazo prescricional de dois anos do processamento das infrações administrativas aeronáuticas, nos termos do artigo 319 do CBA. Mas trata-se de tema controvertido, pois em 2008, por meio do Parecer n. 103/2008/PROC/ANAC, o entendimento foi modificado, sendo a Lei n. 9.873/99, por dispor sobre prescrição, considerada especializada e sendo aplicado o critério cronológico, adotando-se o prazo prescricional de cinco anos para exercício do poder de polícia.

Ademais, o autor Américo Luís Martins da Silva explica que foi emitida uma nota técnica em 30.07.2008 complementando o Parecer n. 103/2008/PROC/ANAC, de 10.03.2008:

1) (...), prevalece a prescrição geral já consumada pelo prazo de dois anos, para as infrações ocorridas até 10.03.2008 e não alcançadas por qualquer ato ou fato com força legal de suspender a contagem do prazo prescricional; 2) infração não alcançada pelo transcurso do prazo bienal considerado no item anterior ou consumadas a partir de 10.03.2008 (data da mudança de interpretação para a prevalência do prazo de cinco anos), (...); 3) para os ilícitos administrativos que também sejam tipificados como crime, a prescrição deve ser orientada pelo mesmo prazo da prescrição criminal, (...); 4) para os ilícitos puramente administrativos, o prazo da prescrição geral é limitado no máximo em cinco anos [...] ⁴⁸.

Observa-se, ainda, que pela interpretação da jurisprudência adota-se o prazo prescricional de cinco anos quando os processos administrativos ensejam discussão no poder judiciário acerca do tema:

DIREITO ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ANAC. MULTA ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO BIENAL (CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA). NÃO APLICAÇÃO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL (LEI Nº 9.873/1999). (...). APELAÇÃO CONHECIDA E DESPROVIDA. 1. A controvérsia posta nos autos cinge-se a aferir o prazo de prescrição a ser aplicado ao caso, bem como a validade do auto de infração que originou o débito exequendo 2.(...). 3. Neste ponto, a pretensão punitiva da Fazenda Pública encontra-se devidamente regulada pela Lei nº 9873/99 a qual fixa o prazo de 5 (cinco) anos, contados a partir da prática do ato, para instaurar o respectivo procedimento administrativo, nos termos do seu art. 1º. 4. Assim, não mais prescrevem em dois anos a cobrança de infrações administrativas reguladas pelos artigos 317 e 319 do Código Brasileiro de Aeronáutica, visto que a Lei nº 9.873/1999 (artigo 1º), que regulamenta a ação punitiva da Administração Pública Federal, aumentou o prazo para cinco anos, revogando as disposições em sentido contrário, ainda que constantes em lei especial (artigo 8º). [...] ⁴⁹.

⁴⁸SILVA, *op. cit.*, 2016, p. 324.

⁴⁹BRASIL. Tribunal Regional Federal 2. AC n. 00013941920134025101 RJ 0001394-19.2013.4.02.5101. Relator: Guilherme Diefenthaler. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-2/1211837200>. Acesso em: 30 maio 2024.

Dessa maneira, o prazo para a prescrição do direito punitivo da Administração Pública na aplicação da sanção administrativa a infratores que descumprem as legislações aeronáuticas é de cinco anos.

CONCLUSÃO

Por tudo que se expôs, o presente trabalho objetivou demonstrar o prazo prescricional aplicado aos processos administrativos referentes ao Direito Aeronáutico. Buscou-se, a partir de apontamentos da doutrina e jurisprudência, conjugada a análise de dispositivos legais, esclarecer se deve prevalecer o prazo prescricional de dois anos, previsto no CBA, ou o prazo prescricional de cinco anos, previsto na Lei n. 9.873/99.

Inicialmente, verificou-se a interferência do Direito internacional na estrutura legal do Direito Aeronáutico nacional, que apesar de respeitar a soberania e o direito absoluto sobre o espaço aéreo de cada Estado, demonstrou que os tratados de Direito Aeronáutico são fundamentais para a atividade aérea internacional, nos quais a OACI, como entidade internacional, estabelece os princípios e as regras do Direito Aeronáutico, refletidos no CBA e demais tratados internacionais.

O Código Brasileiro de Aeronáutica, ao elencar as autoridades aeronáuticas competentes, conferiu poder de polícia para aplicação de sanções aos infratores dessa legislação, figurando como autoridade aeronáutica civil a ANAC e como autoridade aeronáutica militar o COMAER. Diante desse poder-dever da Administração Pública torna-se possível a aplicação da Lei n. 9.873/99 no âmbito do processo administrativo de Direito Aeronáutico.

Portanto, por tratar a Lei n. 9.873/19, especificamente, da matéria prescrição, bem como por essa norma ser posterior ao Código Brasileiro de Aeronáutica, que é datado de 1986, aplica-se o critério cronológico conforme definido na LINDB, entendendo, assim, que o prazo prescricional de cinco anos é aplicável aos processos administrativos de infrações administrativas aeronáuticas, em detrimento do prazo de dois anos, previsto no artigo 319 do CBA.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 21. ed. São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022.

BENEVIDES FILHO, Maurício. O que é Sanção? *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 355-373, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/viewFile/37/43>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2020.

BRASIL. *Decreto-lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

_____. *Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

_____. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

_____. *Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19873.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

_____. *Lei Complementar n. 97, de 09 de junho de 1999*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

_____. Ministério da Defesa. Aviação Civil: convenções internacionais. *Convenção sobre Aviação Civil Internacional – Chicago 1944*. v. 1. Rio de Janeiro: Comando da Aeronáutica, 2007.

_____. Tribunal Regional Federal 2. *AC n. 00013941920134025101 RJ 0001394-19.2013.4.02.5101*. Relator: Guilherme Diefenthaler. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-2/1211837200>. Acesso em: 30 maio 2024.

ESCALADA, Federico N. Videla. *Derecho Aeronáutico*: Tomo I. Buenos Aires: Victor P. de Zavalia, 1969.

FARIAS, Hélio de Castro; PAIVA, Carlos. *Noções Elementares de Direito Aeronáutico*. Associação Brasileira de Direito Aeronáutico, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://sbda.org.br/textos/>. Acesso em: 12 out. 2022.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Prescrição Administrativa. *Revista TCU*, edição 95, p. 53-70, jan./mar. 2003.

MELLO, Rafael Munhoz de. Sanção Administrativa e o Princípio da Culpabilidade. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 25-57, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/624/77>. Acesso em: 15 mar. 2023.

OACI. *Lista de Estados Membros*. Disponível em: <https://www.icao.int/MemberStates/Member%20States.English.pdf>. Acesso em: 22 out. 2022.

OLIVEIRA, Ricardo. *LCPD: Como evitar as sanções administrativas*. São Paulo: Expressa, 2021.

PACHECO, José da Silva. *Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PACHECO, José da Silva. *Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA)*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito Aeronáutico e do Espaço Exterior*. Infrações Administrativas Aeronáuticas – Direito do Espaço Exterior Nacional e Internacional – Sistema Brasileiro de Atividades Espaciais – SBAE. 4.V. 2.ed. [S.I.: s.n.], 2016.

SILVA, Orlando Flávio. *Direito Aeronáutico: Livro Didático*. Palhoça: UnisulVirtual, 2012.

VERZOLA, Maysa Abrahão Tavares. *Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011.