



PARECER N° 513/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00065.009551/2016-50
INTERESSADO: VOLARE ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA, nos termos da minuta anexa.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS										
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Data da Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Postagem do Recurso
00065.009551/2016-50	661692175	000101/2016	27/01/2016	27/01/2016	14/03/2016	não houve	05/10/2017	31/10/2017	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)	10/11/2017

Infração: Averbar o contrato social ou sua alteração na Junta Comercial sem aprovação prévia da ANAC.

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea “u”, da Lei nº 7.565/1986 c/c item 141.13 (d)(1)(vi) do RBHA 141.

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

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto por VOLARE ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL, em face da Decisão de Primeira Instância proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. O AI descreve que:

A Escola averbou na Junta Comercial do Paraná a Segunda Alteração Contratual datada de 07/08/2015, sem aprovação da ANAC conforme determina § 141.13 (d) (1) (vi) do RBHA 141.

2. HISTÓRICO

2.1. Tendo sido notificado do auto de infração em 14/03/2016, conforme comprovado pela cópia de Aviso de Recebimento (A.R.) contante da fl. 10 dos autos, o autuado não apresentou defesa.

2.2. Em 05/06/2017 foi emitida a Decisão Primeira Instância (DC1) aplicando multa no patamar mínimo, no valor de R\$ 4.000,00 (Quatro mil reais), com espeque no Anexo II, da Resolução ANAC nº 25/2008, haja vista a ausência de circunstâncias agravantes e a existência de circunstância atenuante.

2.3. Devidamente notificado da DC1, o interessado interpôs recurso tempestivo em 10/11/2017, no qual alega:

I - Que não tomou conhecimento do AI nº 000101/2016 e que não constam dos autos do processo a cópia do Aviso de Recebimento (A.R.) confirmando a notificação da infração;

II - No mérito, justifica que a averbação da Segunda Alteração Contratual na Junta Comercial do Paraná foi realizada sem a aprovação prévia da ANAC por mero equívoco da escola de aviação, mas que tão logo foi constatado o erro, a Volare comunicou a Agência. Ressalta que jamais exerceu suas atividades no local indicado na Segunda Alteração Contratual e que encaminhou para a aprovação uma Terceira Alteração Contratual desconsiderando o local previamente alterado;

III - Por tais motivos, solicita o cancelamento da penalidade aplicada.

2.4. É o relato.

3. PRELIMINARES

3.1. Conheço do recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo em conformidade com o art. 16 da Resolução ANAC nº 25/2008 - norma vigente quando do seu recebimento. Ressalto ainda que, embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8/2008, a norma vigente estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

3.2. Regularidade processual

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

4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. A conduta imputada ao autuado consiste em alterar contrato social sem aprovação prévia da ANAC. Tendo o fato sido enquadrado no artigo 302, inciso III, alínea “u”, da Lei nº 7.565/1986 c/c item 141.13 (d)(1)(vi) do RBHA 141, abaixo transcritos

Lei nº 7565/86 (CBA)

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

(...)

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

(...)

u) infringir as Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõem sobre os serviços aéreos;

RBHA 141

141.13 - SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO

(...)

(d) O requerimento deve ser instruído com os seguintes documentos:

(1) 04 (quatro) vias do contrato social, com firmas reconhecidas dos sócios, no qual deve constar, obrigatoriamente, indicação de que:

(...)

(vi) toda alteração contratual deve ser submetida à aprovação prévia da autoridade aeronáutica.

4.2. As alegações do interessado

4.3. Da análise dos dispositivos acima, verifica-se a incidência quando o ente regulado pratica uma alteração contratual e não a submete à autoridade de aviação civil para prévia aprovação. Há, ainda, que se notar que o referido RBHA se refere à norma cogente prevista na Lei nº 7565/86, em vigor à época dos fatos, *in verbis*:

Lei nº 7565/86 (CBA)

SEÇÃO II

Da Aprovação dos Atos Constitutivos e suas Alterações

Art. 184. Os atos constitutivos das sociedades de que tratam os artigos 181 e 182 deste Código, bem como suas modificações, dependerão de prévia aprovação da autoridade aeronáutica, para serem apresentados ao Registro do Comércio.

Parágrafo único. A aprovação de que trata este artigo não assegura à sociedade qualquer direito em relação à concessão ou autorização para a execução de serviços aéreos.

4.4. Observa-se que o art. 184 do CBA, é aplicável às sociedades de que tratam os artigos 181 e 182 do mesmo Código, sendo necessário apresentar os artigos 180 e 182 do CBA, em vigor à época, *in verbis*:

Lei nº 7565/86 (CBA)

CAPÍTULO III

Serviços Aéreos Públicos

SEÇÃO I

Da Concessão ou Autorização para os Serviços Aéreos Públicos

Art. 180. A exploração de serviços aéreos públicos dependerá sempre da prévia concessão, quando se tratar de transporte aéreo regular, ou de autorização no caso de transporte aéreo não regular ou de serviços especializados.

(...)

Art. 182. A autorização pode ser outorgada:

I - às sociedades anônimas nas condições previstas no artigo anterior;

II - às demais sociedades, com sede no País, observada a maioria de sócios, o controle e a direção de brasileiros.

Parágrafo único. Em se tratando de serviços aéreos especializados de ensino, adestramento, investigação, experimentação científica e de fomento ou proteção ao solo, ao meio ambiente e similares, pode a autorização ser outorgada, também, a associações civis.

4.5. Ressalta-se que o dispositivo do CBA ao qual se refere o item 141.13 (d)(1)(vi) do RBHA 141 é a norma vigente à época dos fatos, e, sobre isso, há orientação expressa da Procuradoria Federal Junto à ANAC, via Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC (constante do Processo nº 00058.541070/2017-12), para a aplicação interna do Parecer nº 28/2015/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, que concluiu pela inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora, aplicando-se ao fato a norma vigente à época de sua ocorrência.

4.6. Tal entendimento está adstrito ao princípio da legalidade, orientação essa que vai de encontro à aplicação do postulado jurídico do *tempus regit actum*, que é princípio geral do Direito, possuindo matriz infraconstitucional na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei

4.657/42), em seu art. 6º. O *tempus regit actum* consagra a REGRA da aplicabilidade da norma de direito material vigente à época da ocorrência do fato/conduta gerador, no presente caso, da infração. Verifico, assim, estarem presentes os pressupostos de materialidade no caso, passando aos argumentos recursais.

4.7. Isso dito, vislumbra-se materialidade da conduta apurada nos autos. Passemos aos argumentos recursais.

4.8. **Sobre a alegação de que não foi notificado do AI nº 000101/2016, esta não pode prosperar.** Veja que consta na fl. 10 dos autos do processo cópia de Aviso de Recebimento (A.R.) demonstrando que em 14/03/2016 foi recebido pelo Sr. Gutemberg Jose Vidotti correspondência cujo conteúdo era referente ao AUTO DE INFRAÇÃO 000101/2016 - 00065.009549/2016-81.

4.9. **No mérito, o autuado sugere que o saneamento das irregularidades seria suficiente para impedir a lavratura de Autos de Infração.** Contudo, ainda que ele tenha corrigido as irregularidades, o ilícito administrativo não convalesce com a resolução das não conformidades que lhe deram causa. A ilicitude ocorre no instante em que a norma é violada nas infrações de caráter instantâneo, e se protrairá no tempo nas infrações permanentes.

4.10. Em vista do princípio da legalidade, os esforços e o empenho em promover a adequação das condutas irregulares são obrigações do próprio regulado, haja vista que a norma – uma vez vigente – é aplicável a todos indistintamente, não sendo cabível alegar o seu desconhecimento.

4.11. Isso posto, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa; restando configurada a infração apontada pelo auto.

5. DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. Preliminarmente é relevante destacar que o recurso em questão foi recebido nesta Agência quando da vigência da Resolução ANAC nº 25/2008 e da Instrução Normativa nº 08/2008, ambas revogadas em 05 de dezembro de 2018 pela entrada em vigor da Resolução ANAC nº 472/2018, a qual estabelece as providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da Agência. Deve-se ressaltar, ainda, que à luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".

5.2. A Instrução Normativa Anac nº 08, de 2008, determinava que a penalidade de multa devia ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/2008, observando as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes:

5.3. **Circunstâncias Atenuantes**

a) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do §1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 2008 ("o reconhecimento da prática da infração"), entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, além de não incorrer em atitude processual contraditória para com o reconhecimento como, por exemplo, defender-se no mérito ou buscar imputar a responsabilidade pela prática da infração a outrem. O que não ocorreu no caso em análise. Desta forma, entendo não ser aplicável esta circunstância como causa de atenuante do valor da sanção;

b) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso II da Resolução ANAC nº 25/2008 - adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração - note que a redação da norma é transparente em determinar que a medida adotada pelo autuado precisa ser eficaz a ponto de evitar ou amenizar as consequências da infração. Tal eficácia deve produzir efeitos concretos e estar alinhada à ideia de amenizar as consequências do fato constatado pela fiscalização. No caso em questão não foram verificadas ações que pudessem se caracterizar com essa situação, e por este motivo entendo que não se aplica esta circunstância como causa de diminuição do valor da sanção;

c) Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 2008 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) dessa Agência ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada ao autuado nessa situação. Devendo ser considerada essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção;

5.4. **Circunstâncias Agravantes**

d) Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução Anac nº 25, de 2008.

6. CONCLUSÃO

6.1. Ante o exposto, sugiro NEGAR PROVIMENTO ao Recurso, MANTENDO a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), valor mínimo disposto na Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, dado a existência da circunstância atenuante prevista no inciso III, § 1º do art. 22 da referida resolução, apurado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 000101/2016, constante no Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, por infringir ao disposto no Art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565/1986 c/c item 141.13 (d)(1)(vi) do RBHA 141, haja vista ter registrado na Junta Comercial do Paraná a Segunda Alteração Contratual sem aprovação prévia da ANAC.

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

Samara Alecrim Sardinha

SIAPE 1649446

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



Documento assinado eletronicamente por **Samara Alecrim Sardinha, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 26/04/2019, às 12:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2958193** e o código CRC **135F3B1B**.

Referência: Processo nº 00065.009551/2016-50

SEI nº 2958193



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 620/2019

PROCESSO Nº 00065.009551/2016-50

INTERESSADO: VOLARE ESCOLA DE AVIAÇÃO CIVIL

Recurso recebido em seu efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Resolução ANAC nº 25/2008.

Ressalto que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8/2008, a nova norma estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados nem a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

De acordo com o Parecer 513 (2958193), ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.

Foram analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial as manifestações do interessado, bem como lhe foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados os prazos e a dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.

Dosimetria adequada para o caso, considerando que à luz do art. 36, §6º, da Resolução 472/2018, que entrou em vigor a partir de 04/12/2018, "*para fins de aferição da dosimetria deve-se considerar o contexto fático existente quando do arbitramento da sanção em primeira instância*".

Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro **no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018**, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

I - Por **CONHECER** do recurso e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, com aplicação de multa administrativa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), valor mínimo disposto na Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, dado a existência da circunstância atenuante prevista no inciso III, § 1º do art. 22 da referida resolução, apurado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 000101/2016, constante no Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, por infringir ao disposto no Art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565/1986 c/c item 141.13 (d)(1)(vi) do RBHA 141, haja vista ter registrado na Junta Comercial do Paraná a Segunda Alteração Contratual sem aprovação prévia da ANAC;

II - **MANTER** o crédito de multa número SIGEC **658897172** no valor de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)** correspondente à infração acima apurada.

À Secretaria.

Publique-se.

Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente Turma Recursal – BSB



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 26/04/2019, às 18:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2958518** e o código CRC **B9C5D78A**.

Referência: Processo nº 00065.009551/2016-50

SEI nº 2958518