



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
ASSESSORIA DE JULGAMENTO DE AUTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA - ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 29/2017

Brasília, 02 de outubro de 2017.

Crédito de Multa (nº SIGEC): 641.884.148.

Auto de Infração - AI: 01086/2013. **Data Lavratura:** 09/09/2013.

Interessado: Passaredo Transportes Aéreos S.A.

Infração: Deixar de remeter à autoridade de aviação civil, dentro do prazo estabelecido, o Relatório Operacional Mensal.

Enquadramento: Item 4 do Plano de Contas das Empresas de Transporte Aéreo Regular, aprovado pela Portaria n. 1.334/SSA, de 30/12/2004. c/c art 302, inciso III, alínea "w". da Lei n' 7.565. de 19/12/1986.

Data da Infração: 31/07/2013.

Proponente: Rodrigo Camargo Cassimiro – Técnico em Regulação de Aviação Civil – SIAPE 1624880 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 845, de 13/03/2017).

1. DOS ATOS PROCESSUAIS E DOCUMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS

- Termo de Autuação (s/f);
- Solicitação de Abertura de Processo (fl. 01);
- **AI 001086/2013, de 09/09/2013 (fl. 02);**
- Relatório de Fiscalização - RF nº 678/SREGEAC/2013 (fl. 03);
- **Notificação do AI via AR, em 12/11/2013 (fl. 04);**
- **Defesa prévia, protocolada em 28/11/2013 (fls. 06/08);**
- Folha de Encaminhamento (fl. 05);
- CF nº 2671/BROP (BROP-3)/2009 - denúncia INFRAERO (fls. 04/05);
- Folha de Encaminhamento (fl. 08);
- Alteração e Consolidação Contratual (fls. 09/24);
- Procuração (fls. 25v/26);
- Envelope de postagem da defesa, datado de 26/11/2013 (fl. 27);
- **Despacho nº 287/2013/GEAC/SRE, de 09/12/2013, que indica a tempestividade da defesa prévia (fl. 28);**
- **Decisão de Primeira Instância (DC1), de 18/03/2014 (fls. 29/34);**
- **Notificação de Decisão (SIGEC 641884148), de 21/05/2014 (fl. 35v);**

- Alteração e Consolidação Contratual (fls. 36/51);
- Procuração (fl. 52/54);
- Formulário de cópias (fl. 55);
- Certidão de vistas do processo, datada de 04/06/2014 (fl. 56);
- **Aviso de Recebimento, datado de 28/05/2014 (fl. 57);**
- **Recurso Administrativo, protocolado em 11/06/2014 (fls. 58/65);**
- Alteração e Consolidação Contratual (fls. 66/81);
- Procuração (fl. 82v/83);
- **Envelope de envio do Recurso, datado de 09/06/2014 (fl. 84);**
- **Cópia do rastreamento de objetos do sítio eletrônico dos Correios, confirmando que o objeto foi postado em 09/06/2014 (fl. 85);**
- **Despacho sobre a tempestividade do recurso (fl. 86);**
- Voto ASJIN 0502837 - retirada de pauta ante a possibilidade de agravamento;
- Extrato SIGEC (0510193) ;
- Certidão de julgamento ASJIN 0624129;
- Notificação 912 (0793294) - sobre a possibilidade de agravamento;
- Aviso de Recebimento - AR JR339308382BR (0879183) .

2. INTRODUÇÃO

2.1. Trata-se de recurso interposto pela Passaredo Transportes Aéreos S.A. em desfavor da decisão proferida no curso do processo administrativo em epígrafe, originado com o Auto de Infração supra referenciado.

3. HISTÓRICO

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO (RF) E ACONTECIMENTOS RELEVANTES

3.1. O Relatório de Fiscalização - RF descreve as circunstâncias da constatação da ocorrência e reitera as informações constantes do AI. Este, por seu turno, traz a seguinte descrição infracional:

A empresa supracitada deixou de remeter o Relatório Operacional Mensal, referente ao mês de junho de 2013, dentro do prazo estabelecido. O Relatório foi encaminhado em 06/08/2013, quando a data limite para envio era 30/07/2013.

3.2. O AI (fl. 02), objeto do presente processo administrativo, foi capitulado no art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, c/c Item 4 do Plano de Contas das Empresas de Transporte Aéreo Regular, aprovado pela Portaria n. 1.334/SSA, de 30/12/2004.

DA DEFESA PRÉVIA

3.3. Defesa prévia, tempestiva e apreciada. A empresa aérea alegou:

I - que a entrega do registro fora do prazo legal, decorreu de um lapso inerente ao "homem médio", desprovido de má-fé e incapaz de prejudicar a atividade e segurança dos serviços por ela prestados;

II - que não deixou de apresentar o Relatório Operacional Mensal, não tendo, portanto, infringindo a norma.

3.4. Assim, requereu:

I - o cancelamento do auto de infração; e

II - caso fosse mantido o auto de infração, fosse-lhe aplicada apenas a pena de advertência ou, na pior das hipóteses, multa no patamar mínimo.

DA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

3.5. O setor competente, em decisão de primeira instância, confirmou o ato infracional na alínea “w”, do inciso III, do artigo 302 do CBA, aplicando, multa no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), patamar mínimo, considerando a ocorrência da circunstância atenuante de inexistência de aplicação de penalidades no último ano, nos termos do inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008.

DO RECURSO

3.6. No intuito de implementação de metodologia dialética, destaca-se que os argumentos aqui elencados serão abordados no item 5 do voto.

3.7. Em sede recursal a empresa alega:

I - que em momento algum afirmara que o envio do Relatório Operacional Mensal se deu dentro do prazo;

II - que, na verdade, demonstrou-se que o Relatório referente ao mês de junho/2013, mesmo encaminhado fora do prazo, fora remetido à agência reguladora, razão pela qual não houve qualquer prejuízo decorrente do atraso;

III - que é imprescindível a aplicação do Princípio da Razoabilidade ao caso concreto, diante da ausência de prejuízo;

IV - que, embora a PASSAREDO tenha encaminhado o relatório em questão com alguns dias de atraso, estamos diante de um caso em que a manutenção da penalidade de multa revela-se confiscatória e violadora dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

V - que a entrega do registro ocorreu apenas 06 (seis) dias após o disposto na Portaria, decorrente de um lapso inerente ao "homem médio" desprovido de má-fé e incapaz de prejudicar a atividade e segurança dos serviços prestados pela PASSAREDO e fiscalizados por esta E. Agência Reguladora;

VI - que, tendo em vista que a PASSAREDO não deixou de apresentar à ANAC o Relatório Operacional Mensal, mesmo com atraso, não se poderia julgar proporcional e razoável aplicar multa tão pesada;

VII - que tal fato foi isolado, sendo que anteriormente, e ainda nos meses subsequentes, não se tem notícia do cometimento de nova irregularidade idêntica;

VIII - que se pede a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, encontrando-se segurança jurídica aplicável ao caso concreto, o que certamente acarretará na desconstituição do auto de infração com seu conseqüente arquivamento.

3.8. Requereu, desse modo, o TOTAL PROVIMENTO do recurso, reformando-se a r. decisão recorrida com base na aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, determinando-se, por conseqüência, o arquivamento do processo administrativo.

DA POSSIBILIDADE DE AGRAVAMENTO

3.9. Este Colegiado, em decisão unânime proferida na 439ª Sessão de Julgamento do dia 04/05/2017, apontou que o setor de primeira instância aplicou sanção no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), ao considerar circunstância atenuante a inexistência de aplicação de penalidades à recorrente no último ano ao que se refere à aludida infração, nos termos do inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008. Contudo, ressalta-se que, em consulta ao SIGEC (0510193) constata-se ter sido o interessado apenado em definitivo por infração cometida no ano anterior à prática da infração, razão pela qual não se deve aplicar a atenuante apontada em sede de primeira

instância.

3.10. Nessa linha de entendimento, cumpre mencionar que o art. 64 da Lei nº 9.784 admite a possibilidade da reforma para agravar a situação do recorrente. Não obstante, condiciona a reforma do valor à ciência do interessado, *in verbis*:

Lei nº 9.784

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

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

DA MANIFESTAÇÃO DO INTERESSADO ACERCA DO AGRAVAMENTO DA SANÇÃO -

O interessado foi devidamente notificado acerca da possibilidade de agravamento - Aviso de Recebimento - AR JR339308382BR (0879183), sendo-lhe concedido o prazo de dez dias para apresentar nova manifestação - Notificação 912 (0793294). Contudo, o prazo transcorreu *in albis*, não se encontrando nos autos resposta do interessado a notificação referida.

3.11. **É o relato.**

4. PRELIMINARES

4.1. **Da Regularidade Processual** - Acuso regularidade processual nos presentes feitos, os quais preservaram todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitaram os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo, pois, os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

5. FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

5.1. ***Quanto à Fundamentação da Matéria - Não Entrega de Relatórios:***

5.2. A atividade regulatória do Estado consiste na atuação estatal sobre a economia, por meio de normatização, voltada, para a correção das deficiências do mercado e fomento ao equilíbrio do sistema econômico. Nesse contexto, regulação é toda forma de organização da atividade econômica através do Estado, seja pela concessão de serviço público ou pelo exercício do poder de polícia

5.3. Como forma de exercer a regulação, o Estado, poder concedente, celebra contrato de concessão, por meio do qual transfere ao particular, temporariamente, a prestação de serviço público. Entretanto, continua com o poder-dever de regular, de intervir, de modificar as regras de tal prestação, em prol da preservação do interesse público, da satisfação das necessidades essenciais coletivas, e da eliminação das desigualdades sociais e regionais.

5.4. O transporte aéreo público, de responsabilidade do Estado, é um exemplo deste tipo de relação entre o Poder Público e o particular, que se celebra através de um contrato de concessão. Na medida em que incumbe à Administração Pública a responsabilidade e a fiscalização sobre a prestação do serviço público pela empresa concessionária, restando, então, a esta oferecer todos os meios possíveis a este controle. Observa-se que o envio de informações por parte do regulado deve ser considerada como ponto importante para que a Administração possa exercer o seu poder de controle.

5.5. Diante dos fatos relatados no presente processo, a empresa foi autuada por enviar o **Relatório Operacional (DRO, Planilha de Custo e Mapa de Apropriação de Custos e Despesas) referente ao mês de junho de 2013, intempestivamente, em 06 de agosto de 2013. O prazo estabelecido pela Portaria nº 1.334/SSA de 30 de dezembro de 2004, no caso, era até 30 de julho 2013**”, infração capitulada no art. 302, inciso III, alínea “w” da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, CBA, *in verbis*:

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

(...)

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

(...)

w) deixar de apresentar nos prazos previstos o Resumo Geral dos resultados econômicos e estatísticos, o Balanço e a Demonstração de Lucros e perdas;

5.6. A referida lei em seu artigo 199 contém a previsão legal, que trata da análise das Demonstrações Contábeis pela autoridade aeronáutica:

Art.199. A autoridade aeronáutica poderá, quando julgar necessário, mandar proceder a exame da contabilidade das empresas que explorarem serviços aéreos e dos respectivos livros, registros e documentos.

5.7. A lei dispõe quanto à obrigatoriedade da prestação de informações pelas concessionárias. Nesse passo, a apresentação de informações fornecidas pelas empresas de transporte aéreo contribui para a apuração dos fatos em favor da melhoria na prestação dos serviços oferecidos aos usuários desse modal.

5.8. Na medida em que a Administração Pública detém a responsabilidade sobre a prestação do serviço público, tem a obrigação de fiscalizar as empresas concessionárias, restando, então, a estas oferecerem todos os meios possíveis a este controle.

5.9. O art. 29 da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe o sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, ***in verbis***:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

*I – Regular o serviço concedido e **fiscalizar permanentemente a sua prestação** (...)*

*VII – zelar pela boa qualidade do serviço, receber, **apurar** e solucionar queixas e **reclamações dos usuários** (...)*

(grifo nosso)

5.10. Conforme art. 8º da lei 11.182 de 27 de setembro de 2005, que cria a ANAC, dispõe que a Agência compete fiscalizar a prestação dos serviços aéreos. Inerente, a esses atos de fiscalização são os procedimentos de apuração dos fatos, nos termos do Art. 2º, da Resolução ANAC nº 25 de 25 de Abril de 2008:

*“Art. 2º O agente da autoridade de aviação civil, conforme definido em normatização própria, que tiver ciência de infração ou indícios de sua prática é **obrigado a promover a sua apuração imediata**, mediante a instauração de processo administrativo, assegurado e contraditório e a ampla defesa, em atenção ao devido processo legal”.***(grifo nosso)**

5.11. O acompanhamento econômico e financeiro das empresas, que pretendem explorar serviços aéreos só é possível com o envio das Demonstrações Contábeis e Relatórios de Dados, conforme orienta a Portaria nº 218/SPL, de 08 de Junho de 1990:

Art. 1º - As pessoas físicas e jurídicas, titulares de autorização para exploração de serviços de transporte aéreo não-regular e de serviços aéreos especializados deverão remeter ao DAC os seguintes documentos:

1 - Balanço Patrimonial e Demonstrativo de Resultados, do exercício encerrado em 31 de dezembro - até o dia 30 de abril do ano seguinte;

2 - Relatório de Dados Econômicos e Estatísticos - do exercício encerrado em 31 de dezembro - até o dia 30 abril do ano seguinte;

Art. 4º - A inobservância das obrigações instituídas nesta Portaria sujeitará o faltoso às sanções estabelecidas no Art 302, item III, alínea "W", do Código Brasileiro de Aeronáutica.

5.12. Assim ainda dispõe, o artigo 1º da Portaria nº. 1334/SSA, de 30/12/2004, a qual aprova as instruções relativas ao Plano de Contas das Empresas de Transporte Aéreo Regular:

Portaria nº.1334/SSA

O DIRETOR-GERAL DO DEPARTAMENTO DE AVIAÇÃO CIVIL, usando das instruções que lhe confere o inciso II do Art.5º. da Portaria nº.30/GM3, de 20 de janeiro de 1988, e considerando a necessária padronização de um Plano de Contas para Empresas de Transporte Aéreo Regular, resolve:

Art. 1º. **Aprovar o Plano de Contas Padronizado** o qual entrará em vigor a partir de 1º de janeiro de 2005. O texto completo do Plano de Contas encontra-se disponível no site www.dac.gov.br, para consultas e implementação.

(...)(grifos nossos)

5.13. Entre as legislações que disciplinam as atividades de serviços aéreos regular, de conhecimento de toda concessionária de serviço aéreo, consta vigente a Portaria nº 1334/SSA, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre as Instruções relativas ao Plano de Contas das Empresas de Transporte Aéreo, diz o seguinte:

“1. ESTRUTURA E FORMATO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Os demonstrativos dos dados relativos às operações das Empresas Aéreas Regulares, a partir de janeiro de 2005, deverão ser preparados conforme modelos das folhas 02 a 04 deste. As Despesas e as Receitas provenientes de atividades afins ou subsidiárias não poderão ser contabilizadas como serviços aéreos, conforme determina o Art. 198 do Código Brasileiro da Aeronáutica.

1.1.1. Balanço Patrimonial

1.1.2. Demonstrativo do Resultado do Exercício

1.1.3. Demonstrativo das Mutações do Patrimônio Líquido

1.1.4. Notas explicativas

1.1.5. Relatório da Administração

1.1.6. Parecer de Auditoria Independente

(....)

4. PRAZOS

Demonstrações Financeiras Anuais – até 30 de abril.

Relatório Operacional Mensal – 30 dias fora o mês. Para os meses de dezembro e de janeiro, o prazo será de 45 dias fora o mês. (grifo nosso)

Demonstrações Financeiras Trimestrais – 1º, 2º e 3º, 90 dias após o encerramento do trimestre.

5.14. Observa-se que o prazo para a empresa de transporte aéreo público regular apresentar o Relatório Operacional Mensal referente ao mês de **junho de 2013, é de até 30 dias após o término do mês de referencia.** Esta regra deve ser observada por todas as empresas de transporte aéreo público regular, como é o caso da empresa recorrente.

5.15. Ainda sobre a matéria, a Lei nº. 11.182/05-Lei da ANAC, ao criar este órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º deste diploma legal.

5.16. Verifica-se nesse dispositivo que, a norma estabelece a obrigatoriedade do envio das informações financeiras a este órgão regulador e, a inobservância a esse dispositivo contido na alínea “w”, do inciso “III”, do artigo 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica:- CBA, constitui infração.

5.17. Portanto, consoante relato nos autos, a empresa deveria ter encaminhado suas informações **até o dia 30 de julho de 2013**, mas, não o fez, infringindo, portanto, a legislação vigente.

5.18. Por fim, cabe ressaltar que o **Código Brasileiro de Aeronáutica** dispõe, em seu **art. 295** que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução nº 25/2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito da competência da Agência Nacional de Aviação Civil determina em seu **art. 22** que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária.

5.19. **Quanto às Alegações do Interessado:**

5.20. Primeiramente, cabe explicitar que a aplicação de multa da decisão de primeira instância seguiu estritamente os preceitos legais. Dessa forma, não há que se falar em valor excessivo, irrazoabilidade ou desproporcionalidade, pelo contrário, já que esta é sanção aplicável ao caso conforme prescrição legal, art. 302, inciso III, alínea “w” da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986,

CBA.

5.21. Além disso, em observância ao previsto no art. 295 do CBAer, que diz “*a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração*”, a multa foi aplicada em seu patamar mínimo. Para tanto, utilizou-se o critério de dosimetria estabelecido na Resolução nº 25/2008, que determina em seu art. 22 que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição do valor de multa, sendo que em seu Anexo II, assim penaliza-se a infração ao art. 302, III, alínea “w”, do CBAer: “DRE - Deixar de apresentar nos prazos previstos o resumo Geral dos resultados econômicos e estatísticos, o Balanço e a Demonstração de lucros e perdas – 1.600 - 2.800 - 4.000”, cuja interpretação da Tabela de Infrações (Anexo II) dá-se da seguinte maneira:

R\$ 1.600,00 (hum mil e seiscentos reais) – valor de multa mínimo referente à infração;

R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) – valor de multa médio referente à infração; e

R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) – valor de multa máximo referente à infração.

5.22. Dessa forma, também não há que se falar também em valor confiscatório. Como visto os valores de multa encontram-se legalmente previstos. Os critérios de dosimetria estão, por sua vez, também legalmente previstos. As normas foram objetiva e corretamente observadas quando, em primeira instância, decidiu-se por aplicação de multa. Não há, pois, excesso no valor de multa aplicado. Ainda, ressalte-se que se trata de processo administrativo sancionador, não se aplicando aqui as regras de direito tributário, uma vez que as sanções pecuniárias têm o firme caráter pedagógico e disciplinador para realizar o seu objeto, e não há que se falar em ato confiscatório, de modo que, também neste tópico, não assiste razão à recorrente.

5.23. Ademais, a própria recorrente admite ter cometido a transgressão em discussão, indo além, afirmando jamais ter dito o contrário – que não cometera a infração descrita no AI deste processo. Apenas limita-se a questionar que atrasara em poucos dias a entrega dos dados necessários.

5.24. Quanto a isso, note-se que a norma infringida é bem clara e precisa ao estabelecer a obrigação do envio do Relatório Operacional Mensal dentro do prazo, neste caso até 30/07/2013. Assim, a observância do prazo é de inteira responsabilidade da empresa – é inerente a obrigação estabelecida pela norma. Não há, pois, que se discutir o lapso temporal do atraso, não sendo, portanto, cabível o afastamento da multa aplicada no caso em que a empresa não atende aos prazos legalmente exigidos.

5.25. Isso posto, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa. Resta configurada a infração apontada pelo AI.

6. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

6.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, temos de verificar a correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

6.2. O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe no art. 295 que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, a Resolução nº 25/2008, determina em seu art. 22 que sejam consideradas as circunstâncias agravantes e atenuantes na imposição da penalidade pecuniária.

6.3. Com relação à dosimetria da penalidade pecuniária para a infração cometida por pessoa jurídica, a previsão da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 (inciso III, alínea w, COD. DRE - Deixar de apresentar nos prazos previstos o resumo Geral dos resultados econômicos e estatísticos, o Balanço e a Demonstração de lucros e perdas, da Tabela de Infrações do Anexo II, da Resolução nº. 25/2008, e alterações posteriores), relativa à conduta descrita neste processo, é a de aplicação de multa no valor de R\$ 1.600,00 (hum mil e seiscentos reais) no patamar mínimo, R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) no patamar intermediário e R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no patamar máximo.

6.4. A dosimetria deve ser aplicada conforme ditames do art. 22 da Resolução ANAC 25/2008. Quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso, ou quando estas se compensem, deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela.

6.5. Conforme apontamento prévio deste caso, deveria se afastar a inexistência da atenuante de aplicação de penalidades no último ano, disposta no inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução nº

25/08, conforme se verifica no extrato retirado do SIGEC anexado ao processo (Sei nº 0510193).

6.6. Com relação a tais circunstâncias, identificou o presente relator a necessidade de trazer para este colegiado argumentos que podem influenciar no resultado deste caso.

6.7. **Da aplicação da atenuante "inexistência de aplicação de penalidades no último ano"** - Entende o presente relator que o objetivo do dispositivo é premiar aquele se pode chamar de "bom-regulado", e o bom regulado é aquele que conforma sua atuação aos preceitos normativos, que não comete infrações. Ou seja, o espírito do dispositivo é alcançar aquele que não cometeu infrações no período de um ano.

6.8. Em consonância com o Princípio da Finalidade, a norma administrativa (inclusive processual e procedimental) deve ser interpretada e aplicada da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se destina. É na finalidade da norma que reside o critério norteador de sua correta aplicação. É necessário examinar, à luz das circunstâncias de cada caso, se o ato ou o processo em exame atendeu ou concorreu para o atendimento do específico interesse público almejado pela previsão normativa genérica (art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99).

6.9. Assim, a antiga Junta Recursal dessa ANAC, visando pacificar o entendimento quanto ao fato, já havia expressado seu posicionamento através da publicação do ENUNCIADO JR nº 13/2015, transcrito a seguir:

ENUNCIADO: Para efeito de aplicação de circunstância atenuante para dosimetria da pena do interessado em processo administrativo sancionador da ANAC, configura a hipótese prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, a evidência de inexistência de aplicação de penalidade em definitivo ao mesmo autuado nos 12 (doze) meses anteriores à data do fato gerador da infração.

6.10. Veja que há uma evolução quando dessa interpretação, principalmente no que diz respeito aos marcos temporais a serem considerados para a aplicação do referido instituto. Fica explícito agora o trânsito em julgado administrativo, ou seja, a penalização definitiva na esfera administrativa como condicionante e o fato gerador da infração em análise como marco para contagem dos 12 meses.

6.11. Entretanto, a despeito da importante iniciativa da Junta Recursal à época, ainda sobram alguns questionamentos acerca da aplicabilidade e o que se viu na prática adotada desde então foi que, apesar do avanço, ainda precisam ser aparadas algumas arestas.

6.12. Por exemplo, até a data de hoje, o que se vê é que, identificada outra conduta infracional no prazo de 12 meses antes do fato gerador da infração em questão e, identificado o trânsito em julgado administrativo de tal infração, seja pelo pagamento da multa pelo regulado, seja pelo avanço do processo a fase de execução, independente de em qual tempo tal fato tenha sido identificado, desde que antes da decisão em segunda instância, afasta-se a aplicação da atenuante.

6.13. Contudo, considera este proponente que os prazos da administração pública, ainda que impróprios e inevitavelmente onerosos para os regulados, deveriam ter seus efeitos minimizados e, principalmente, não poderiam acarretar ônus gerados por fatos novos. Entenda-se. Ao afastar em decisão de segunda instância (DC2), circunstância atenuante identificada quando da decisão de primeira instância (DC1) pela mudança de status processual ocorrida no lapso temporal compreendido entre essas instâncias, estará se reformando uma decisão, corretamente exarada anteriormente, devido a ocorrência de fato que não constava dos autos do processo naquele momento.

6.14. O tempo decorrido entre DC1 e DC2 está sob o controle da administração pública, e entendo que não deve o regulado ser penalizado por fato alheio, de forma que o lapso temporal em questão não deveria influenciar o processo, de forma que a concessão da atenuante deveria considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância.

6.15. Busca-se com isso ilidir a aplicação de agravamentos fundamentados em decisões definitivas que ocorreram após a tomada de decisão de primeira instância administrativa. Revisar a dosimetria por estes fatos, em verdade, seria alterar condição processual por um fato novo. Em tese, quando prolatada, a DC1 estava correta.

6.16. Quanto ao caso concreto, verifica-se que a autoridade decisora em primeira instância consultou o sistema SIGEC obtendo a informação de que o autuado havia cometido outras infrações no período de 12 meses antes da data do fato gerador da infração em análise. Porém, em nenhuma delas havia decisão administrativa definitiva de modo que, foi considerada a circunstância atenuante prevista no inciso III do §1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 quando da aplicação da sanção imposta.

6.17. Assim, apesar de entendimento anterior em sentido diverso, conforme sobre a possibilidade de agravamento exarado anteriormente, passo a considerar a partir da exposição de nova tese, que a aplicação da atenuante deverá considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância e, pelo exposto, corroboro com tal aplicação ao caso em análise.

6.18. Ressalte-se, quanto à mudança de entendimento, que em votos pretéritos, tive oportunidade de externar entendimento anteriormente aplicado, chegando a sugerir por diversas vezes o afastamento da circunstância atenuante de forma que não poderia deixar de registrar tratar-se de novo entendimento, que submeto através desse voto à análise desta turma recursal, e ainda, externar a motivação para tal, como já feito acima e as eventuais consequências.

6.19. Devo esclarecer que a Administração pode alterar o seu entendimento sobre determinada matéria. É dizer: o sentido das coisas não está “imune ao tempo”. Ao contrário. Só é possível dizer que “algo é” em razão da historicidade em que ele inevitavelmente estará imerso: “O texto só ‘é’ no seu contexto”.

6.20. A Lei nº 9.784/99 regulou o processo administrativo em âmbito federal e trouxe importantes disposições a serem observadas pela Administração Pública Direta e Indireta da União. No concernente à questão da segurança jurídica nas interpretações/decisões administrativas, destaca-se o artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, que trata de critérios de interpretação das normas administrativas vertida ao interesse público, vedando objetivamente a aplicação retroativa de nova interpretação.

6.21. Reforço ainda que, em relação às decisões anteriormente proferidas, não enseja revisão da coisa julgada a modificação superveniente do **entendimento jurisprudencial** (Súmula 343/STF e 134/TRF) de forma que a tese ora defendida não deverá suscitar revisões a processos administrativos sancionadores com trânsito em julgado nesta agência reguladora.

6.22. **Da aplicação da agravante "reincidência"** - Para efeito de aplicação de circunstância agravante de dosimetria “reincidência” nos processos administrativos sancionadores da ANAC, configura a hipótese prevista no inciso I, do § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, a evidência de existência de aplicação de penalidade em definitivo ao mesmo autuado, pela mesma infração ora objeto de julgamento, nos 12 (doze) meses anteriores à data do fato gerador em análise.

6.23. Dessa forma, ainda que expressamente apontada pelo agente da fiscalização, não há que se falar em reincidência no presente caso visto o disposto no §3º do artigo artigo 22 da Resolução nº 25/2008, pelo qual o regulador optou em elencar como requisitos para a aplicação da agravante “o cometimento de **nova infração**, após penalização definitiva por infração anterior”.

Daí a compreensão deste membro julgador de que a reincidência deve ser entendida como uma conduta reiterada, praticada por um mesmo sujeito passivo da relação jurídico-regulatória, na qual se caracteriza a prática de um mesmo tipo infracional pelo qual o regulado já tenha sido punido no passado e, conseqüentemente, **tenha ciência da reprovabilidade daquela conduta**, não se aplicando, dessa forma, ao presente caso.

6.24. **Da aplicação da agravante exposição ao risco da integridade física de pessoas** - Ainda que o fato gerador remeta à segurança operacional, visto a decisão de abordar a proficiência na linguagem para comunicação radiotelefônica de pilotos e de controladores de tráfego aéreo ter como origem histórica, resposta direta a acidentes, entende o presente Relator que tal fator já foi considerado pelo legislador quando da definição da penalidade a ser aplicada à infração imputada.

6.25. Para efeito de aplicação da agravante “exposição ao risco da integridade física de pessoas” (inciso IV, do § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008), exige-se, no entender do Relator, evidência documental na instrução do processo de que a exposição da integridade física de

pessoas tenha ocorrido.

6.26. Isto é, devem constar dos autos particularidades, situações estreitamente relacionadas à conduta imputada ao regulado, diretamente resultantes do comportamento deste e não de simples abstrações ou fatores sobre os quais o regulado não tenha qualquer domínio. Em não havendo elemento claro nos autos ou fundamentação expressa, corre-se o risco de trazer elementos ao processo que não condizem com a realidade fiscalizatória.

6.27. Deste modo, em que pese a notificação a respeito da possibilidade de agravamento feita ao interessado, apresentados os respectivos argumentos defensivos e cotejada a instrução dos autos, de se crer, especificamente neste caso, que carece a instrução processual de elementos para efetivação do agravamento suscitado.

7. DA APLICAÇÃO DA DOSIMETRIA AO CASO CONCRETO

7.1. **ATENUANTES** - Diante de todo o exposto e, em consonância com o exposto na Decisão em primeira instância, vislumbra-se a possibilidade de aplicação de circunstância atenuante em observância ao § 1º, inciso III, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25 pelo fato da inexistência de aplicação de penalidade no último ano anterior ao cometimento da infração e antes de proferida a decisão em primeira instância, conforme o Extrato SIGEC anexo (SEI 1120643).

7.2. **AGRAVANTES** - Por sua vez, não se verifica a pertinência da aplicação da nenhuma circunstância agravante das dispostas no § 2º, do Artigo 22 da Resolução nº. 25/08, ao caso ora em análise, conforme explanado supra.

7.3. Nos casos em que **não há agravantes, e há atenuantes, deve ser aplicado o valor mínimo** da tabela em anexo à Resolução nº 25/2008.

7.4. **SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO:** Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado no processo, entendo que cabe a manutenção do valor da multa no patamar mínimo, R\$ 1.600,00 (hum mil e seiscentos reais).

8. CONCLUSÃO

8.1. Pelo exposto, sugiro por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO**, o valor da multa aplicada em primeira instância administrativa no valor de **R\$ 1.600,00 (hum mil e seiscentos reais)**.

É a Proposta de Decisão. Submete-se ao crivo do decisor.

RODRIGO CAMARGO CASSIMIRO

Técnico em Regulação de Aviação Civil

DESPACHO

1. De acordo com a proposta de decisão. 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.

2. 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, com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008 e competências dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO por NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa **no valor de R\$ 1.600,00 (hum mil e seiscentos reais)** em desfavor do interessado, Passaredo Transportes Aéreos S.A., por deixar de remeter à autoridade de aviação civil, dentro do prazo estabelecido, o Relatório Operacional Mensal, que por sua vez constitui afronta ao Item 4 do Plano de Contas das Empresas de Transporte Aéreo Regular, aprovado pela Portaria n. 1.334/SSA, de 30/12/2004, c/c art 302, inciso III, alínea "w". da Lei n' 7.565. de

19/12/1986.

3. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente da Turma Recursal de Brasília



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO KRUCHAK BARROS, Presidente de Turma**, em 05/10/2017, às 18:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO CAMARGO CASSIMIRO, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 05/10/2017, às 20:45, 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 **1116007** e o código CRC **7E53CD21**.

Referência: Processo nº 00058.089853/2013-40

SEI nº 1116007