

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 6/2017
PROCESSO: 00058.096007/2013-86
INTERESSADO: RIO LINHAS AEREAS LTDA
MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Auto de Infração	Crédito de Multa (SIGEC)	Interessado	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Notificação da DCI	Valor da multa aplicada em Primeira Instância	Apresentação da Peça Recursal	Aferição Tempestividade do Recurso
00058.096007/2013-86	001693/2013	644.683.143	RIO LINHAS AEREAS LTDA	11/10/2013	12/11/2013	02/12/2013	29/08/2014	não consta dos autos	R\$ 2.800,00	31/10/2014	12/01/2015

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei 7.565 de 19/12/1986 c/c art. 1º da Resolução nº 191, de 16/06/2011 e art. 2º da Portaria ANAC nº 1.189/SRE, de 17/06/2011.

Infração: Não fornecimento de dados estatísticos de transporte aéreo público regular ou não regular.

Proponente: Thaís Toledo Alves – SIAPE 1579629 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 453/2016).

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de recurso interposto pela **RIO LINHAS AÉREAS S.A.**, em desfavor da decisão proferida no curso do processo administrativo em epígrafe, originado com o Auto de Infração supra referenciado.

1.2. O auto de infração descreveu:

A empresa RIO LINHAS AÉREAS S.A. não forneceu os dados estatísticos do transporte aéreo do mês de setembro de 2013 até o décimo dia do mês subsequente, infringindo o disposto no art. 1º da Resolução nº 191, de 16 de junho de 2011. e nos arts. 2º e art. 3º da Portaria ANAC nº 1.189/SRE, de 17 de junho de 2011.

2. HISTÓRICO

2.1. **Relatório de Fiscalização - RF** - A fiscalização relata que, a empresa RIO Linhas Aéreas S.A enviou o relatório de dados estatísticos das operações realizadas no mês de setembro de 2013 **somente no dia 8 de novembro de 2013** infringindo a legislação vigente, conforme cópia da tela do Sistema Integrado de Informações da Aviação Civil - SINTAC, anexo ao RF.

2.2. **Defesa do Interessado** - o Interessado reconhece que a documentação exigida deveria ter sido entregue em outubro porém só foi enviada no dia 08 de novembro de 2013 devido ao atraso na implantação do Servidor (SIGLA). Alega que tal atraso não ocasionou nenhum prejuízo e que não houve culpa nem dolo da companhia aérea. Explica que o problema com o servidor foi sanado e compromete-se a envidar todos os esforços para que situações como essas não voltem a ocorrer. Por fim requereu a não aplicação da penalidade.

2.3. **Decisão de Primeira Instância** - O setor competente, em motivada de Decisão de Primeira Instância, afastou os argumentos da defesa prévia e confirmou o ato infracional, aplicando a multa atenuada, pela inexistência de aplicação de penalidade à autuada no último ano, **no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais)**, conforme Tabela de Infrações do Anexo II, da Resolução nº 25/2008, por ter violado o art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei 7.565 de 19/12/1986, c/c art. 1º da Resolução nº 191, de 16/06/2011 e art. 2º da Portaria ANAC nº 1.189/SRE, de 17/06/2011, ao deixar de fornecer à ANAC, até o décimo dia do mês subsequente, os dados estatísticos das operações por elas realizadas no mês de setembro de 2013.

2.4. **Do Recurso** - Em grau recursal, a empresa alega os mesmos argumentos apresentados em defesa prévia e requereu a extinção do AI e caso seja mantida a penalidade, fosse aplicada a pena mínima de multa.

2.5. **É o relato.**

3. PRELIMINARES

3.1. **Da Regularidade Processual** - Considerando os documentos constantes dos autos, em que pese ausência de Aviso de Recebimento referente à Decisão de Primeira Instância, houve comparecimento espontâneo do interessado no feito. O comparecimento espontâneo supre a suposta falta ou regularidade da intimação, nos termos §5º do art. 26 da Lei nº 9.784/1999:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

(destacamos)

3.2. Ademais, registra-se que o entendimento encontra respaldo no Parecer 0168/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU ("*nos termos do art. 239, §1º do CPC, o comparecimento espontâneo no feito supra a falta ou nulidade da notificação, fluindo a partir desta data os prazos que forem pertinentes*"), ficando, *in casu*, eleita a data do protocolo do recurso administrativo, em **05/11/2014**, como marco válido, o que também restou consignado daquela análise. Tendo isso ocorrido, permite-se a subsunção da presente hipótese tanto aos termos do parecer quanto do citado art. 26, §5º, da Lei 9.784/1999.

3.3. Assim, julgo o processo apto à decisão de segunda instância administrativa.

4. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

4.1. **Da Fundamentação da Matéria - Não fornecimento de dados estatísticos de transporte aéreo público regular ou não regular** - a empresa foi autuada por ter deixado de fornecer os dados estatísticos do transporte aéreo referentes ao mês de setembro de 2013, infração capitulada no art. 1º da Resolução nº 191, de 16/06/2011, e art. 2º da Portaria ANAC nº 1.189/SRE, de 17/06/2011, c/c alínea "w" do inciso III do artigo 302 do 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;

4.2. A referida lei em seu artigo 199 contém a previsão legal que trata da possibilidade de a autoridade aeronáutica proceder à análise dos registros, livros e documentos da empresa:

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.

4.3. Dessa forma, o acompanhamento dos dados de exploração dos serviços de transporte aéreo público regular e não regular no país só é possível mediante o envio dos dados à esta autarquia reguladora, conforme orienta a Resolução ANAC 191/2011:

Art. 1º - As empresas brasileiras e estrangeiras que exploram serviços de transporte aéreo público no país deverão fornecer mensalmente à ANAC, até o dia 10 (dez) do mês subsequente e de acordo com as instruções a serem expedidas pela Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado - SRE, os dados estatísticos das operações por elas realizadas.

(...)

§3º As empresas de táxi aéreo ficam dispensadas do fornecimento dos dados estatísticos de que trata esta Resolução.

(...)

Art. 3º - O descumprimento das obrigações estabelecidas nesta Resolução ou nas instruções a serem expedidas pela SRE caracterizará infração punível nos termos da legislação aplicável.

(...)

Art. 4º - O prazo estabelecido no art. 1º desta Resolução é improrrogável, salvo em vontade da própria Agência em virtude de condicionantes técnicas, e o seu descumprimento caracterizará infração.

(...)

4.4. Conclui-se da leitura dos dispositivos acima que as exceções para apresentação dos dados estatísticos operacionais dizem respeito ao sujeito (§3º, empresas de táxi aéreo) e prazo (art. 4º, prorrogação por vontade da Agência em virtude de condicionantes técnicas). Não sendo estes os casos, como de fato não é na questão *sub examine*, todas as empresas brasileiras e estrangeiras que exploram serviços de transporte aéreo público no país deverão fornecer mensalmente à ANAC, até o dia 10 (dez) do mês subsequente e de acordo com as instruções a serem expedidas pela Superintendência de Regulação Econômica e Acompanhamento de Mercado – SRE.

4.5. A instrução a que se refere a supracitada Resolução é a Portaria ANAC/SRE nº1189/2011, que reproduz o prazo acima assinalado, bem como os procedimentos de remessa dos dados estatísticos:

Art. 2º As empresas descritas no art. 1º desta Portaria deverão fornecer os dados estatísticos de todos os voos operados no mês de referência do relatório, incluindo todas as operações regulares e não regulares, remuneradas e não remuneradas, domésticas e internacionais, de passageiros, carga e mala postal, com origem no Brasil ou no exterior.

Art. 3º O envio do relatório deverá ser realizado até o dia 10 (dez) do mês subsequente ao mês de referência do mesmo relatório, fornecendo os dados estatísticos devidamente criticados e consistidos.

(...)

Art. 6º O envio dos dados se dará obrigatoriamente por meio do Sistema Integrado de Informações da Aviação Civil - SINTAC, acessado por meio do endereço eletrônico <http://sistemas.anac.gov.br/sintac>.

4.6. Assim, concluímos da leitura integrada daqueles dispositivos que a norma estabelece a obrigatoriedade do envio dos dados estatísticos a este órgão regulador e a inobservância ao disposto art. 1º da Resolução nº 191, de 16/06/2011 e art. 2º da Portaria ANAC nº 1.189/SRE, de 17/06/2011 c/c alínea "w" do inciso III do artigo 302 do CBA, constitui infração.

4.7. Consoante relato nos autos, a empresa deveria ter encaminhado suas informações até o dia 10 de outubro de 2013. Como não o fez, infringiu a legislação vigente.

4.8. **Das Alegações do Interessado** - Primeiramente, nota-se que a recorrente apresenta, dentre as razões do recurso administrativo, os mesmos argumentos apresentados na defesa prévia. Entendo que as alegações da recorrente foram apreciadas e rebatidas pelo setor competente na decisão de primeira instância. Eis que, respaldado pelo §1º, do art. 50, da Lei 9.784/1999, reitero e adoto como minhas aquelas razões, tomando-as parte integrante deste arrazoado, adicionando-se a elas a seguinte consideração.

4.9. A recorrente alega que não houve culpa nem dolo da companhia aérea que desse ensejo ou contribuisse para a infração, todavia a ausência de intencionalidade não tem o condão de afastar a responsabilidade da autuada pela conduta infracional. O cumprimento de norma *erga omnes* vigente é objetivo, sem distinção de elemento volitivo, a não ser que expressamente consignado pela norma regulamentar.

4.10. Este entendimento é corroborado por Hely Lopes Meirelles, que destaca que a multa administrativa, diferente das sanções penais, é de **natureza objetiva**, isto é, prescinde da caracterização da culpa ou do dolo do infrator para ser devida, uma vez que decorre do expresse descumprimento de conduta desajável imposta pelo Estado, decorrente precipuamente da supremacia do interesse público. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.)

4.11. Desta forma, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa, restando configurada a infração apontada no AI.

5. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, deve-se verificar a possibilidade de correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado.

5.2. 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.

5.3. 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 (Tabela de Infrações do Anexo III, inciso III, COD DRE "w"), relativa à conduta descrita neste processo, é de aplicação de multa no valor de **R\$ 1.600,00** (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.

5.4. Verifica-se, que em decisão de primeira instância (fl.), após afastar os argumentos da defesa prévia, foi confirmado o ato infracional, aplicando-se a multa no **patamar médio** no valor de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), considerando a inexistência tanto de circunstâncias atenuantes quanto de agravantes.

5.5. Com relação à circunstância atenuante prevista no inciso III, §1º do art. 22 da Resolução nº 25/2008 - "**inexistência de aplicação de penalidades no último ano**" -, faz-se necessário suscitar algumas reflexões.

5.6. Parece razoável o entendimento de que objetivo do dispositivo supra é "premiar o 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.

5.7. 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. Sendo assim, 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).

5.8. 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.

5.9. 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**.

5.10. Quanto ao caso concreto, verifica-se que a autoridade decisora em primeira instância considerou não haver circunstâncias atenuantes nem agravantes capazes de influenciar a dosimetria da sanção. Contudo, conforme consulta diligenciada ao SIGEC - Sistema Integrado de Gestão de Créditos da ANAC, que se faz juntar aos autos (Anexo), identifica-se penalidade cometida pelo autuado no período de 12 meses antes da data do fato gerador da infração em análise, porém, não havia decisão administrativa definitiva (**crédito de multa nº 629.370.110 - fato gerador: 21/05/2013 - data do pagamento: 11/03/2016**), de modo que, neste caso, entendo que cabe reforma da decisão.

5.11. A revisão dos atos administrativos pode ocorrer em qualquer momento processual, mediante motivação, conforme artigo 64 da Lei 9.784/1999.

5.12. Para prosseguimento da análise, importante fazer a diferenciação do que a doutrina denomina de *error in procedendo* e *error in iudicando*. O erro em procedendo consiste no erro do julgador em proceder. É um erro de forma. O decisor inobserva os requisitos formais para a prática do ato, culminando num decisório nulo.

5.13. Noutro norte, o **erro em iudicando** consiste em um ato pelo qual o decisor se equivocou quanto à apreciação da demanda, seja porque erra na interpretação da lei, seja porque não se adéqua corretamente os fatos ao plano abstrato da norma. Tal erro recai sobre o próprio conteúdo que compõe o litígio. É erro material e enseja reforma da decisão e não sua invalidação.

5.14. Ora, nota-se que é exatamente o caso tratado nos presentes autos. Quando da análise do pleito em sede de defesa prévia do interessado, a primeira instância ao fazer a dosimetria da penalidade considerou impertinente a circunstância atenuante da inexistência de aplicação de penalidades no último ano, decisão essa, SMJ, tomada com base em interpretação equivocada, conforme demonstrado no item 5.10 supra.

5.15. Entendo que deve-se considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância, e assim, uma vez identificada penalidade cometida pelo autuado no período de 12 meses antes da data do fato gerador da infração em análise, porém, sem decisão definitiva na esfera administrativa, não é possível chancelar o entendimento de afastamento da atenuante prevista no inciso III, §1º do art. 22 da resolução nº 25/2008. **Nesse contexto, faz-se imperiosa a reforma da decisão de primeira instância administrativa.**

5.16. Ressalte-se, quanto à mudança de entendimento, que em votos pretéritos, tive oportunidade de externar entendimento diverso, chegando a sugerir por diversas vezes manter o afastamento da circunstância atenuante de forma que não poderia deixar de registrar tratar-se de novo entendimento, e ainda, externar a motivação para tal, como já feito acima. 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".

5.17. 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.**

5.18. 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/TFR) de forma que a tese ora defendida não deverá suscitar revisões a processos administrativos sancionadores com trânsito em julgado nesta agência reguladora.

5.19. Superada as questões acima passo a analisar a aplicação da dosimetria ao caso concreto.

5.20. **ATENUANTES** - Diante de todo o exposto, vislumbra-se a possibilidade de aplicação de condição atenuante prevista no § 1º, inciso III, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25 tendo em vista a inexistência de aplicação de penalidade à empresa no último ano anterior ao cometimento da infração e antes de proferida decisão administrativa definitiva.

5.21. **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.

5.22. Dessa forma, nos casos em que não há agravantes porém existe circunstância atenuante, **deve ser aplicado o valor mínimo** da tabela em anexo à Resolução nº 25/2008.

5.23. **SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO:** Por tudo o exposto, **entendo que deva ser reduzida a sanção aplicada pelo decisor de primeira instância administrativa, para o valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscientos reais).**

6. CONCLUSÃO

6.1. Pelo exposto, sugiro conhecer e **DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao recurso, **REDUZINDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **para o valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscientos reais)**, pelo descumprimento do art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei 7.565 de 19/12/1986 c/c art. 1º da Resolução nº 191, de 16/06/2011 e art. 2º da Portaria ANAC nº 1.189/SRE, de 17/06/2011, por não fornecer no prazo legal os dados estatísticos de transporte aéreo público regular ou não regular.

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

THAIS TOLEDO ALVES

Analista Administrativo - SIAPE 1579629

DESPACHO

1. De acordo. 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, ratifico na integralidade os entendimentos da análise supra, adotando-os como meus e fazendo-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.

2. **DECIDO**, com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, por **DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao recurso, **REDUZINDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa, **para o valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscientos reais)**, pelo descumprimento do art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei 7.565 de 19/12/1986 c/c art. 1º da Resolução nº 191, de 16/06/2011 e art. 2º da Portaria ANAC nº 1.189/SRE, de 17/06/2011, por não fornecer no prazo legal os dados estatísticos de transporte aéreo público regular ou não regular.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB

Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **THAIS TOLEDO ALVES, Analista Administrativo**, em 29/09/2017, às 18:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO KRUCHAK BARROS, Assessor, Substituto**, em 29/09/2017, às 18:15, 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 **1107072** e o código CRC **FA0952AC**.