

PARECER N° 1137/2018/ASJIN
PROCESSO N° 00058.003422/2012-13
INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS LTDA

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)	Local	Data da Infração	Hora	Voo	Lavratura do AI	Notificação do AI	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Ciência da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso
1.	00058.003430/2012-60	656653167	000062/2012	Aeroporto Internacional de Brasília (SBBR)	15/12/2011	21:00	2247	13/01/2012	30/01/2012	30/11/2015	26/08/2016	R\$ 4.000,00	29/08/2016
2.	00058.003426/2012-00	656655163	000058/2012	Aeroporto Internacional de Brasília (SBBR)	16/12/2011	20:30	2247	13/01/2012	30/01/2012	30/11/2015	26/08/2016	R\$ 4.000,00	29/08/2016
3.	00058.003424/2012-11	656656161	000057/2012	Aeroporto Internacional de Brasília (SBBR)	16/12/2011	21:00	2239	13/01/2012	30/01/2012	30/11/2015	26/08/2016	R\$ 4.000,00	29/08/2016
4.	00058.003422/2012-13	656066160	000056/2012	Aeroporto Internacional de Brasília (SBBR)	16/12/2011	21:00	2231	13/01/2012	30/01/2012	30/11/2015	19/07/2016	R\$ 4.000,00	26/07/2016

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010.

Infração: Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;

Proponente: Marcos de Almeida Amorim - Técnico em Regulação de Aviação Civil - SIAPE 2346625 - Portaria ANAC nº 361/DIRP/2017.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de 04 (quatro) recursos administrativos interpostos pela PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS LTDA, doravante INTERESSADA. O quadro acima individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.

1.2. Os autos evidenciam que a empresa PASSAREDO deixou de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre os seus direitos, nos casos de alteração do serviço contratado, nos voos, local, e datas especificadas no quadro acima. As referidas infrações foram portanto capituladas no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010.

1.3. Por oportuno, destaca-se que o presente modelo de análise tem respaldo no art. 50, §2º, da Lei 9.784/1999.

2. HISTÓRICO

2.1. **Defesa do Interessado** - Após notificação regular acerca da lavratura dos Autos de Infração, a autuada apresentou defesas prévias, trazendo os seguintes argumentos:

I - Existência de *bis in idem*, devido o mesmo fato gerador estar presente nos mesmos Autos de Infração, contendo os mesmos fatos e fundamentos. Afirmou necessidade de atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 10 da Resolução;

II - A empresa não deixou de disponibilizar aos passageiros informativos impressos sobre seus direitos, visto que os informativos impressos permanecem em local visível e de fácil acesso nos balcões de check-in e loja da empresa no Aeroporto Internacional de Brasília e a qualquer momento o passageiro tem fácil acesso aos informativos impressos, conforme documento anexado, não havendo descumprimento ao Código Brasileiro de Aeronáutica ou qualquer outra norma legal aplicável à espécie;

III - A empresa informou de maneira clara e objetiva aos seus passageiros, o procedimento que seria adotado em virtude do atraso constatado, sendo certo que prestou as devidas informações a todos os passageiros.

2.2. Pelo exposto, solicitou: a) o acolhimento das defesas para tornar insubsistente os Autos de Infração e ser anulado, evitando-se penalização em duplicidade; b) caso não seja este o entendimento, requereu aplicação apenas a pena de advertência; c) produção de prova oral consistente no depoimento pessoal do Gerente da Base Brasília, sr. Leonardo Medeiros.

2.3. **Decisão de Primeira Instância** - O setor competente, em decisões motivadas, confirmou o ato infracional, aplicando o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) para cada infração, como sanções administrativas, com espeque no Anexo II, da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, por ter sido demonstrada a prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), de 19/12/1986, combinado com o art. 18, §4º da Resolução ANAC nº 141/2010. Considerou a atenuante de inexistência de aplicações de penalidades no último ano.

2.4. As decisões destacaram que os argumentos da autuada não prosperam, esclarecendo que os Autos de Infração mencionados na defesa não fazem referência a um mesmo fato, não havendo ofensa a

princípio do *non bis in idem*. Quanto ao argumento da empresa de que seus procedimentos atendem aos requisitos da Resolução ANAC nº 141, as decisões destacaram que tal fundamentação não está acompanhada de qualquer elemento probatório capaz de desconstituir a presunção de veracidade atribuída ao relato da ação fiscal. E em que pesem ter juntado imagens ilustrativas da conduta exigida no §4º, art. 18 da Resolução 141 -, a autuada não certificou nos autos a data e o local a que se referem as imagens, tornando-se impraticável a verificação de seu teor como elemento de prova.

2.5. Quanto a alegação de que a empresa informou de maneira clara e objetiva aos seus passageiros o procedimento que seria adotado em virtude de atraso constatado, as decisões verificaram tratar-se de obrigação diversa, esta prevista no artigo 7º da Resolução nº 141/2010. Sobre o pedido de aplicação de advertência, as decisões destacaram não ser possível considerar o pedido, devido à falta de previsão legal e quanto ao requerimento da empresa pelo depoimento pessoal do sr. Leonardo Medeiros, ressaltou-se que o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções no âmbito desta ANAC observa os trâmites dispostos na Instrução Normativa nº 08/2008 assim como os da Resolução ANAC nº 25/2008, não havendo previsão em norma para a produção de prova oral ao longo de seus procedimentos. Ainda assim, tal circunstância não importa em cerceamento do direito de defesa da autuada, nem em qualquer espécie de violação do devido processo legal, pois a empresa ao longo da fase instrutória e antes da tomada de decisão, deteve ampla faculdade de produzir prova documental nos autos do processo, bem como de aduzir alegações referentes ao fato apurado.

2.6. **Do Recurso** - Em grau recursal, o autuado reiterou as mesmas alegações apresentadas em defesa prévia, e trouxe a seguinte complementação:

I - Nulidade dos processos administrativos pela violação da razoável duração do processo e pela aplicação da prescrição administrativa nos termos dispostos no art. 319 do CBA. Afirma que os processos administrativos foram iniciados em 2012 e até o momento ainda não existe decisão definitiva nos autos;

II - Reiterou o argumento de *bis in idem*, afirmando que os Autos de Infração nº 000056/2012, 000057/2012, 000058/2012 e 000062/2012 contêm os mesmos fatos e fundamentos pois se referem ao mesmo dia e na mesma localidade. Afirma que o fato das ações serem distintas não afasta a prática do *bis in idem*, porque as supostas infrações teriam a mesma natureza e se pautaram em um mesmo fato gerador;

III - A Passaredo na prestação de seus serviços segue rigorosamente todas as regulamentações da aviação civil, tanto que não há nenhum registro de aplicação deste tipo de penalidade em seu desfavor;

IV - Violação ao princípio da razoabilidade quanto ao valor da fixação de multa, motivo pelo qual deve ser provido o recurso para o fim de reduzir o valor da sanção, posto que tal importância se mostra exacerbada ante a ocorrência da suposta infração.

V - Alegou o necessário exame das circunstâncias atenuantes previstas no art. 22, §1º, incisos I, II e III, da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008.

2.7. Assim, a Autuada requereu que: a) seja acolhida a preliminar de excesso para o julgamento do processo administrativo, devendo ser anulada a r. decisão recorrida com a consequente extinção do processo; b) caso a preliminar não seja acolhida, requer que seja dado provimento aos recursos determinando-se o arquivamento do processo administrativo; c) provimento ao recurso para o fim de reduzir da multa aplicada para o mínimo legal, por não incidirem as agravantes.

É o relato.

3. PRELIMINARES

0.1. **Da Análise de Eventual Incidência de Prescrição** - Observa-se que a empresa Recorrente alega a violação da razoável duração do processo e a incidência da prescrição contida no *caput* do artigo 319 do CBA, o qual estabelece que "*as providências administrativas previstas neste Código prescrevem em 2 (dois) anos, a partir da data da ocorrência do ato ou fato que as autorizar, e seus efeitos, ainda no caso de suspensão, não poderão exceder esse prazo.*" Importante, contudo, ressaltar que este dispositivo não vigora mais, tendo em vista a sua revogação após a entrada em vigor da lei 9.873 de 23 de novembro de 1999, lei que estabelece prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências, onde poderemos encontrar em seu artigo 1º, abaixo disposto *in verbis*:

Art. 1º. 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 que tiver cessado.

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso. (Grifou-se)

0.2. Importante ainda observarmos que o artigo 8º da Lei nº 9.873/99 revogou expressamente as demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial, como no caso do art. 319 do CBA. Ademais, a inaplicabilidade do prazo prescricional dos artigos 317 e 319 do CBA é respaldado por jurisprudência recente, conforme se observa do decisório abaixo:

(AC 201251010306171 - AC - APELAÇÃO CIVEL - 580948 - E-DJF2R - Data:17/09/2013 - [inteiro teor](#))

DIREITO ADMINISTRATIVO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. APELAÇÃO. MULTA. COMPANHIA AÉREA. ANAC. AUTO DE INFRAÇÃO. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA RESPEITADOS. **PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA.** 1. A sentença, acertadamente, rejeitou os embargos à execução em que a massa falida da empresa aérea executada objetivava a desconstituição da CDA oriunda de multa da ANAC, forte na inocorência da **prescrição**, que somente começaria a correr do término do processo administrativo, e na legitimidade do título executivo, cujos acréscimos amparam-se na legislação pertinente. **2. Não prescreve mais em dois anos a cobrança de infrações administrativas reguladas pelos arts. 317 e 319 do Código Brasileiro de Aeronáutica, pois a Lei nº 9.873/99, que regulamenta a ação punitiva da Administração Pública Federal, aumentou o prazo para cinco anos, revogando as disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial.** Aplicação dos arts. 1º e 8º da lei superveniente. 3. A 1ª Seção do STJ, em sede de recurso repetitivo, no REsp. nº 1.112.577/SP, consagrou entendimento de que a contagem da **prescrição** somente se inicia após o término do processo administrativo, com o inadimplemento do devedor. 4. Não comprovadas as alegações de afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa e tampouco a existência de vícios insanáveis no auto de infração e no procedimento administrativo, devem ser rejeitados os

0.3. Assim, o prazo para a declaração da perda da pretensão punitiva da Administração Pública são de 5 (cinco) anos, conforme a lei 9.873/99. Para análise da ocorrência de eventual prescrição dos presentes processos, cabe ainda destacar o que é denominado interrupção e suspensão da contagem do prazo prescricional. A interrupção do prazo se verifica quando, depois de iniciado seu curso, em decorrência de um fato previsto em lei (art. 2º da Lei 9.873/1999), tal prazo se reinicia, ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses ali presentes interromperá o prazo prescricional que volta a seu início, voltando a contar do marco zero.

- Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)
- I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)
 - II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;
 - III – pela decisão condenatória recorrível.
 - IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

0.4. Em se tratando de suspensão, o prazo para de correr, fica paralisado, mas com o fim da suspensão, este retoma seu curso e deve ser considerado em seu cômputo o prazo anteriormente decorrido. Esta modalidade não se aplica à contagem prescricional da intenção punitiva da Autarquia, a não ser nos termos do art. 3º da Lei 9.873/99.

0.5. Dito isso, resta averiguar se é pertinente a alegação de prescrição da pretensão punitiva nos processos administrativos em epígrafe. *In casu*, após a data da infração em 22/06/2009, é possível identificar os seguintes marcos interruptivos legais de prescrição quinquenal:

- I - Notificação do indiciado, ocorrida em 30/01/2012;
- II - Decisão condenatória recorrível, ocorrida em 30/11/2015;

0.6. Assim, a prescrição da pretensão punitiva dos processos em epígrafe somente ocorreria em 30/11/2020, não podendo prosperar a alegação de violação ao princípio da razoável duração do processo e da prescrição administrativa, suscitada pela interessada.

0.7. Cabe destacar ainda que, além da prescrição da pretensão punitiva de 5 anos, o §1º do art. 1º da referida Lei 9.873/99 estabelece a denominada prescrição intercorrente, que incide quando o procedimento administrativo, já iniciado, encontra-se paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho. A esse respeito, nos termos da Nota Técnica CGCOB/DICON nº 043/2009, restou consignado que "*a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º, da Lei nº 9.873/98, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo*". Assim, no tocante aos marcos interruptivos da prescrição intercorrente, notamos aqui que o legislador optou no §1º, do art. 1º da lei de prescrição administrativa, por um rol exemplificativo de hipóteses de interrupção que, embora também aproveite das hipóteses do art. 2º, lança mão da característica essencial de modificação da condição anterior do processo para caracterizar um marco interruptivo.

0.8. Sendo assim, para análise da ocorrência de prescrição intercorrente, é necessário averiguar se o processo ficou paralisado, sem movimentação ou diligências substanciais (e não meros encaminhamentos) por mais de três anos. Após a lavratura dos Autos de Infração em 13/01/2012, que inauguraram os presentes processos administrativos, é possível identificar os seguintes atos indispensáveis ao procedimento:

- a) Notificação do interessado, acerca da lavratura do Auto de Infração, em 30/01/2012;
- b) Decisão condenatória recorrível, em 30/11/2015;
- c) Ciência acerca da Decisão Condenatória Recorrível, em 26/08/2016 (e para o AI 000056/2012, ciência em 19/07/2016);

0.9. Todos os atos administrativos supracitados impulsionaram o processo e tem o condão de interromper o prazo prescricional do §1º do art. 1º da Lei 9.873/99, por serem atos processuais substanciais e imprescindíveis para que o processo seja levado adiante e com base legal no art. 2º da lei 9.873/99.

0.10. Portanto, não é possível identificar em nenhum momento os processos parados sem a incidência de marcos interruptivos por mais de 5 anos conforme previsão do caput do art. 1º da lei 9.873/99, e nem mesmo sem movimentação por mais de 3 anos pendente de julgamento ou despacho, conforme a previsão legal do §1º art. 1º também da lei 9.873/99, que define a prescrição intercorrente.

0.11. Por tudo exposto, não há nenhum elemento capaz de confirmar a existência de prescrição, devendo a hipótese ser afastada.

0.12. **Da Alegação de Aplicação Cumulativa Incidente sobre o Mesmo Objeto (Bis in Idem)** - A empresa aérea suscitou em defesa prévia e reiterou em recurso o argumento de *bis in idem*, afirmando que os Autos de Infração nº 000056/2012, 000057/2012, 000058/2012 e 000062/2012 contêm os mesmos fatos e fundamentos pois supostamente se referem ao mesmo dia e na mesma localidade. A esse respeito, cumpre registrar inicialmente que o princípio de vedação ao *bis in idem* (mais de um aplicação pelo mesmo fato) **não** possui previsão constitucional expressa, embora seja reconhecido, de modo implícito, como decorrência direta dos princípios da legalidade, da tipicidade e do devido processo legal no texto da Constituição Federal de 1988. Não se pode afirmar que a garantia do **non bis in idem** impossibilite o legislador, ou quem lhe faça as vezes, de atribuir mais de uma sanção, administrativa ou não, a uma mesma conduta. Para Mello (2007, p. 212 - MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador*: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007):

[...] o princípio do non bis in idem, por outro lado, não veda ao legislador a possibilidade de atribuir mais de uma sanção administrativa a uma mesma conduta. Foi afirmado acima que a sanção que atende ao princípio da proporcionalidade é a prevista no ordenamento jurídico: o legislador, observadas as normas constitucionais, define as medidas sancionadoras adequadas e proporcionais para cada situação de fato. Se estabelece a lei formal múltiplas sanções para uma mesma conduta, são elas as sanções adequadas e proporcionais, não sendo sua aplicação ofensiva ao princípio do non bis in idem.

0.13. Nada obsta, então, que ato normativo estipule a acumulação de sanções administrativas ou

de sanções administrativas com outras consequências, como sanções penais e compensações civis, por exemplo (VITTA, 2003, p. 115 - VITTA, Heraldo Garcia. *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115). Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de "ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas".

0.14. Sobre as infrações aqui em análise, contudo, deve-se ainda destacar que não obstante se referirem a mesma infração de deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado, tratam-se de ações e condutas distintas praticadas em datas e/ou em horários e/ou voos diferentes e específicos, conforme já informado no quadro que inicia a presente análise e destacado abaixo:

Auto de Infração	Data da Infração	Hora	Voo
000062/2012	15/12/2011	21:00	2247
000058/2012	16/12/2011	20:30	2247
000057/2012	16/12/2011	21:00	2239
000056/2012	16/12/2011	21:00	2231

0.15. Assim, não prospera a alegação de *bis in idem* e aplicação incidente sobre o mesmo fato, uma vez que tratam-se de condutas e infrações autônomas. Não se vislumbra, portanto, possibilidade de o argumento da defesa prosperar, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito desta Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais, para cada operação realizada em desconformidade com a norma.

0.16. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise e as argumentações expostas acima, acuso regularidade processual no presente feito. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo os processos aptos 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. **Quanto à Fundamentação da Matéria - Condições Gerais de Transporte** - Violar as condições gerais de transporte, devidamente regulamentada através da Resolução ANAC nº 141 de 09/03/2010, configura uma infração passível de cobrança de multa, conforme expressa disposição do art. 302, III, "u" do Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei. 7.565/86), *in verbis*:

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 dispõe sobre os serviços aéreos;

(Grifou-se).

4.2. No que concerne ao dever da empresa aérea de informação ao passageiro, o caput do artigo 18 da Resolução ANAC nº 141, de 2010 estabelece o pleno direito à informação, clara e ostensiva, acerca do serviço contratado e suas eventuais alterações. O parágrafo 4º, por sua vez, do referido artigo, dispõe, *in verbis*:

§4º O transportador aéreo deverá disponibilizar aos passageiros informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado contemplados na presente Resolução.

4.3. Nesse sentido, deixar de disponibilizar informativos impressos sobre os direitos dos passageiros nos casos de alteração no serviço contratado, nos termos dispostos no art. 18, §4º, da Resolução nº 141/2010, supra, constitui infração às condições gerais de transporte, tipificado na alínea "u" do inciso III do artigo 302 do CBA.

4.4. Conforme instrução dos autos, o interessado foi autuado por não disponibilizar, no Aeroporto de Brasília, nos dias e voos destacados na planilha que inicia a presente análise, informativos impressos sobre os direitos dos passageiros, na incidência de alteração do serviço contratado. Assim, está presente a materialidade das condutas descritas pelos AIs.

4.5. **Das Alegações do Interessado e Cotejo dos Argumentos de Defesa** - No mérito, a companhia alegou que não deixou de disponibilizar aos passageiros informativos impressos sobre seus direitos, visto que os informativos impressos permanecem em local visível e de fácil acesso nos balcões de check-in e loja da empresa no Aeroporto Internacional de Brasília. A esse respeito, cumpre informar que a mera alegação do interessado destituída da necessária prova não tem o condão de afastar o que foi apurado pela Fiscalização. As fotos anexadas em sede de defesa prévia não se constituem como prova válida, uma vez que, conforme já alegado pelo decisor em Primeira Instância Administrativa, não traz a informação da data e hora em que foram capturadas, não sendo possível identificar a partir delas que nos dias, voos e horários apurados pela Fiscalização, os balcões estariam configurados daquela forma com os informativos disponíveis.

4.6. A autuação do Inspetor de Aviação Civil - INSPAC é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e cabe ao interessado a demonstração dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e o do disposto do art. 37 desta lei.

4.7. A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que todos os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e de veracidade, por serem dotados da chamada fé pública. "Trata-se de presunção relativa (*juris tantum*), que, como tal, admite prova em

contrário. O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova". (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

4.8. Pode-se dizer, portanto, que os atos emanados do Estado, independente de qual seja sua natureza – presumem-se verdadeiros até prova em contrário. A própria Constituição do Brasil estabelece que declarações e informações da Administração gozam de fé pública:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - recusar fé aos documentos públicos;

4.9. Se não se pode recusar a fé dos documentos públicos, é lógica a interpretação de que isso implica que os documentos (e atos) da Administração reputam-se (presumem-se) válidos. E mais, reputam-se válidos porque os atos administrativos se postam vinculados ao princípio da estrita legalidade, cujo efeito óbvio é que a Administração e seus agentes não podem atuar senão dentro dos limites legalmente postos, diferente dos entes privados, que podem atuar livremente contanto que não firam os limites legais.

4.10. A empresa alegou ainda violação ao princípio da razoabilidade quanto ao valor da fixação de multa, afirmando que tal importância se mostra exacerbada ante a ocorrência da suposta infração. A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 24ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879).

4.11. Daí a compreensão de que no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso. Esta finalidade, por sua vez, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008. Dispõe o Anexo II, inciso III, item ICG, da Resolução ANAC 25, de 25/04/2008, os valores da multa à empresa aérea no tocante à infração às Condições Gerais de Transporte.

4.12. É incoerente falar em ausência de fundamentação do *quantum* da fixação da base da sanção uma vez que o próprio fundamento para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte da autuada, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso, como bem mostram os autos). A partir disso, a dosimetria pode ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução 25/2008 e dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. É dizer que em razão da taxatividade da norma e pelo fato de a Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade, impossível que a Agência aplique atenuantes de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.

4.13. Por este motivo, entendo que os argumentos de defesa de violação ao princípio da razoabilidade quanto a fixação do valor da multa não devem prosperar. Pelo contrário, há, sim, fundamento pra aplicação da multa e uma vez aferido o ato infracional, os patamares de aplicação constantes do anexo da Resolução 25/2008 (públicos e notórios, vez que integrantes de norma vigente e pública) vinculam a unidade julgadora. Quanto ao fato de não constar aplicação de penalidades pela autuada, esta já foi corretamente analisada como circunstância atenuante pelo decisor em Primeira Instância administrativa. Todas as circunstâncias atenuantes e/ou agravantes capazes de influir na dosimetria da pena foram considerados pela decisão anterior proferida e será novamente analisado a seguir.

4.14. **Ante o exposto, tem-se que as razões dos recursos não lograram êxito em afastar a prática infracional objeto do presente feito e atribuída ao interessado, restando esta configurada nos termos aferidos pela fiscalização.**

5. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

5.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a necessidade de correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado. Conforme Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, pode-se observar que a interpretação da infração do artigo 302, III, "u" da lei 7.565/86, se dá da seguinte forma:

- R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) - valor de multa mínimo referente à infração;
- R\$ 7.000,00 (sete mil reais) - valor de multa médio referente à infração;
- R\$ 10.000,00 (dez mil reais) - valor de multa máximo referente à infração.

5.2. A dosimetria deve ser aplicada conforme ditames do art. 22 da Resolução 25/2008:

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

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

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

5.3. A Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/08, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.

5.4. **ATENUANTES** - Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, §1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 ("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, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência.

5.5. Da mesma forma, entende-se que a Interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

5.6. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso no artigo 22, § 1º, inciso III ("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 encerrado a partir das datas das infrações ora analisadas. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC desta Agência, ora anexada a essa análise, ficou demonstrado que **não há** penalidades aplicadas em definitivo à Autuada antes da Decisão de Primeira Instância Administrativa, devendo permanecer a referida circunstância atenuante já corretamente aplicada pelo decisor em Primeira Instância Administrativa.

5.7. **AGRAVANTES** - Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

5.8. **SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO:** Quanto ao valor das multas aplicadas pelas decisões de primeira instância administrativa, diante do esposado no processo, **entendo que cabe a manutenção em seu patamar mínimo, R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) cada, dada a presença de atenuante e ausência de agravantes.**

CONCLUSÃO

1. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** aos recursos, **MANTENDO** as sanções aplicadas pela autoridade competente da primeira instância administrativa, no valor de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) cada**, em desfavor da PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS LTDA, conforme o quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00058.003430/2012-60	656653167	000062/2012	15/12/2011	Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)
00058.003426/2012-00	656655163	000058/2012	16/12/2011	Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)
00058.003424/2012-11	656656161	000057/2012	16/12/2011	Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)
00058.003422/2012-13	656066160	000056/2012	16/12/2011	Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

2. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

3. **Submete-se ao crivo do decisor.**

MARCOS DE ALMEIDA AMORIM
Técnico em Regulação de Aviação Civil
SIAPE 2346625



Documento assinado eletronicamente por **Marcos de Almeida Amorim, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 17/05/2018, às 19:23, 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 **1830807** e o código CRC **1B59F7B2**.

Referência: Processo nº 00058.003422/2012-13

SEI nº 1830807



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

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1229/2018

PROCESSO Nº 00058.003422/2012-13

INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS LTDA

Brasília, 17 de maio de 2018.

1. Recurso conhecido e recebido em seu efeitos suspensivo (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).
2. Analisados todos os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado. Foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.
3. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1830807). 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.
4. Os autos evidenciam que a empresa PASSAREDO deixou de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre os seus direitos, nos casos de alteração do serviço contratado, nos voos, local, e datas especificadas no quadro acima. As referidas infrações foram portanto capituladas no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010.
5. Dosimetria proposta adequada para o caso.
6. 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. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO cada uma** das multas aplicadas pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do/a PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS LTDA, conforme individualizações no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00058.003430/2012-60	656653167	000062/2012	15/12/2011	Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)
00058.003426/2012-00	656655163	000058/2012	16/12/2011	Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

00058.003424/2012-11	656656161	000057/2012	16/12/2011	contratado; Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)
00058.003422/2012-13	656066160	000056/2012	16/12/2011	Deixar de disponibilizar aos passageiros, informativos impressos sobre seus direitos, nos casos de alteração no serviço contratado;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 18, §4º da Resolução nº 141, de 09 de março de 2010;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

7. À Secretaria.
8. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
 SIAPE 1629380
 Presidente Turma Recursal – BSB
 Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 22/05/2018, às 10:20, 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 **1830819** e o código CRC **8A902917**.