

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 66/2019

PROCESSO Nº 00058.022964/2018-81

INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS S.A.

Brasília, 18 de janeiro de 2019.

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA

MARCOS PROCESSUAIS											
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Empresa aérea	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00058.022964/2018-81	665602181	PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS S.A	005251/2018	30/07/2016	28/06/2018	10/07/2018	30/07/2018	24/09/2018	24/10/2018	R\$ 1.600,00	31/10/2018

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, c/c caput do art. 10 da Resolução nº 342, de 9/9/2014.

Conduta: Deixar de apresentar à ANAC, até o último dia útil do mês de julho do exercício social subsequente a que se refira a escrituração, o recibo de transmissão da Escrituração Contábil digital ao Sistema Público de Escrituração Digital.

1. HISTÓRICO

1.1. Trata-se de recurso apresentado pela **PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS S.A., doravante empresa aérea, autuada, recorrente**, em desfavor de decisão administrativa de primeira instância no processo administrativo em epígrafe, originado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 005251/2018, pelo descumprimento do que preconiza o art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, c/c caput do art. 10 da Resolução nº 342, de 9/9/2014.

1.2. O auto de infração descreveu a ocorrência como:

Deixou de apresentar o recibo do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) da escrituração contábil para autenticação da Junta Comercial, referente ao ano base de 2015, até o último dia útil do mês de julho de 2016, dentro do prazo estabelecido no artigo 10 da Resolução nº 342/2014.

1.3. O relatório de fiscalização (006290/2018) SEI nº (1961807) detalhou a ocorrência como:

a) De acordo com o previsto na Resolução ANAC nº 342, de 09/09/2014, as empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público regular e não regular, exceto na modalidade táxi-aéreo, devem apresentar à ANAC, até o último dia útil do mês de julho do exercício social subsequente a que se refira a escrituração, o recibo de transmissão da Escrituração Contábil digital ao Sistema Público de Escrituração Digital.

b) Durante a atividade de fiscalização, verificou-se que a empresa deixou de apresentar os documentos referentes ao ano base de 2015, dentro do prazo estabelecido no artigo 10º da Resolução nº 342/2014, isto é, até o último dia útil do mês de julho de 2016, incorrendo em infração prevista na alínea "w" do inciso 3 do artigo 302 da Lei 7.565 de 19/12/1986, combinado com o Artigo 10 da Resolução 342 de 09/09/2014.

1.4. Seguem anexos ao relatório: manifestação da empresa PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS S.A, sob o número de protocolo AI5251/2018 e encaminhamento à empresa demanda afim de prestar esclarecimentos acerca do ocorrido (2066441); o parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de assunto: atividade fim, PROC 0296-2017 (2098844); houve também a consulta do SIGEC - AI5251/2018 (2098609).

1.5. A empresa foi notificada da lavratura do Auto de Infração nº 005251/2018 em 10/07/2018.

1.6. Devidamente notificada, protocolou **DEFESA** (2066441), em 30/07/2018:

I - Alegou nulidade do Auto de Infração, devido supostamente a capitulação a infração com um artigo revogado, e que este fato obsta o exercício do direito de defesa, já que não seria possível presumir qual norma foi afrontada pela conduta imputada, uma vez que o referido artigo estaria revogado.

II - A empresa também alegou que o documento objeto de fiscalização que gerou o Auto de Infração, previsto no art. 10 da Res. 342/2014, foi entregue em 30/05/2016, dentro do prazo estabelecido.

III - Argumenta sobre o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, pede para tecer considerações acerca do possível valor a ser arbitrado em caso de multa, sob a ótica do princípio da razoabilidade, apresentando na página 8 um recibo de entrega de escrituração contábil digital referente ao ano base de 2015.

IV - Pediu, por fim:

- Desconstituição do presente Auto de Infração, com consequente arquivamento;
- Alteração no valor da multa;

1.7. Em Decisão Administrativa de Primeira Instância, devidamente fundamentada, em que se considerou inexistente qualquer circunstância capaz de inferir à dosimetria da penalidade aplicada, decidiu-se por:

pela aplicação de sanção administrativa de multa no valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), valor mínimo evidenciado na Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, em função de descumprimento do disposto no art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei nº

1.8. A partir da referida decisão foi originado um único crédito de multa (CM) de número **665602181** no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC, correspondente à infração apurada nos autos.

1.9. Em seguida, a empresa foi notificada da Decisão condenatória recorrível, em 24/10/2018, conforme faz prova o AR (2382057).

1.10. Devidamente notificada, protocolou **RECURSO** (2391844), em 31/10/2018, considerado tempestivo nos termos do Despacho ASJIN (2471120), no qual em síntese, alega:

I - [Nulidade do auto de infração] - Por supostamente ter deixado de observar os requisitos essenciais de validade previstos na legislação acima colacionada, notadamente porque capitulou a infração por suposta infringência da PASSAREDO ao disposto na alínea "w" do inciso 111 do artigo 302 da Lei 7.565 de 19/12/1986, combinado com o artigo 10 da Resolução 342 de 09/09/2014, deixando a atuada, ora recorrente, de apresentar o comprovante de apresentação da Escrituração Contábil para autenticação da Junta Comercial, o que não procede, pois referido art. 10 foi revogado pela Resolução nº 454/2017 da ANAC. Alega que o órgão fiscalizador em 27/06/2018 capitulou suposta infração em artigo revogado em 22/12/2017, motivo pelo qual a garantia da ampla defesa resta prejudicada, devendo ser reconhecida a nulidade do auto de infração.

II - [Mérito] - Alega que ao contrário do que constou da decisão, não há que se falar em violação às normas supratranscritas pela recorrente, razão pela qual não pode a autuação subsistir, devendo ser reconhecida a nulidade do auto de infração, tornando-o insubsistente, de modo a reconhecer a inexistência de infrações uma vez que a recorrente realizou a entrega da escrituração contábil digital do período compreendido de 01/01/2015 à 31/12/2015 conforme documento acostado às fis, recibo datado de 30/05/2016.

III - [Ausência de Razoabilidade e Proporcionalidade no valor da multa] - Aduz que não agiu a junta de julgamento com o costumeiro acerto e dentro do princípio da razoabilidade ao fixar o valor da multa em quantia correspondente a R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), motivo pelo qual deve ser provido o presente recurso, para o fim de reduzir a referida verba, posto que tal importância se mostra exacerbada ante a ocorrência da suposta infração. Sugere finalidade claramente confiscatória, e violadora também dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

IV - Pediu, por fim, o provimento do presente recurso, ou redução da multa aplicada para o mínimo legal, eis que o presente caso não incide as agravantes.

1.11. Ato contínuo, os autos foram distribuídos para análise (2471120).

1.12. É o relato. Passa-se à análise.

2. PRELIMINARES

2.1. Recurso recebido em seu efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 16 da Res. ANAC 25/2008.

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

2.3. **Da regularidade processual** - Considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

2.4. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.

2.5. Julgo, pois, o processo apto para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

3. FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

3.1. O Auto de Infração foi lavrado em conformidade com o art. 8º da Resolução ANAC nº 25/2008 e Instrução Normativa nº 08/2008, com o cumprimento de todos os requisitos e elementos necessários à validade da autuação.

3.2. A atuada foi corretamente notificada dos atos processuais, tendo-lhe sido garantidos os direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, assim como do devido processo legal.

3.3. Conforme consta dos autos, foi identificado que a empresa deixou de apresentar à ANAC, até o último dia útil do mês de julho de 2016, o recibo de transmissão da Escrituração Contábil digital ao Sistema Público de Escrituração Digital, referente ao ano base de 2015. Dessa forma, foi atuada por violação ao art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, c/c art. 10 da Resolução nº 342, de 09/09/2014.

3.4. Em recurso, a empresa se alega [NULIDADE DO AUTO DE INFRAÇÃO], uma vez que ANAC supostamente teria capitulado a infração em artigo revogado, conforme se lê à página 03 da defesa apresentada. O argumento não merece prosperar.

3.5. Há orientação expressa da Procuradoria Federal Junto à ANAC, via Memorando-Circular nº 5/2017/PF-ANAC (constante do Processo nº 00058.541070/2017-12), para a aplicação interna do Parecer nº 28/2015/DEPCONS/PF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, bem como o Parecer nº 296/2017/PROT/PFEANAC/PF/AGU, que concluiu pela **inaplicabilidade do princípio da retroatividade de norma mais benéfica às sanções administrativas impostas pela Agência Reguladora, aplicando-se ao fato a norma vigente à época de sua ocorrência**. Corroboram esse entendimento, também, o documento 2098844 anexado ao feito. Em assim sendo, quando ocorrência da infração, aplicava-se norma que serviu de substrato para a autuação, qual seja o art. 10 da Resolução nº 342, de 09/09/2014. Assim, afastou o argumento de nulidade de infração por ter sido lavrado fundado em norma posteriormente revogada.

3.6. Quanto ao [MÉRITO], alega que inexistência de infrações uma vez que a recorrente realizou a entrega da escrituração contábil digital do período compreendido de 01/01/2015 à 31/12/2015 conforme documento acostado às fis, recibo datado de 30/05/2016. Compulsando os autos, nota-se que a referência é ao documento de fls. 8 [2066441]. O documento, em verdade se trata de recibo digital que

comprova entrega à Receita Federal a escrituração contábil digital.

3.7. A obrigação normativa assim vigia, à época (http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30164072), para a recorrente:

Art. 10. As empresas brasileiras que exploram os serviços de transporte aéreo público regular e não regular, exceto na modalidade táxi-aéreo, devem apresentar, até o último dia útil do mês de julho do exercício social subsequente a que se refira a escrituração, o recibo de transmissão da Escrituração Contábil Digital - ECD ao Sistema Público de Escrituração Digital - SPED.

Parágrafo único. As empresas que não tiverem adotado aECD devem apresentar, até o último dia útil do mês de julho do exercício social subsequente, o comprovante de apresentação do Livro Diário à Junta Comercial para fins de autenticação.

3.8. Considerando que a Res nº 342/2014, **editada pela ANAC**, se prestava a regulamentar os documentos e as demonstrações contábeis padronizadas a serem apresentados pelas empresas brasileiras que exploram os serviços aéreos públicos, assim como aspectos de sua escrituração contábil, dentre outras providências, dado os termos de seu artigo 3º ("*A ANAC realizará, a qualquer tempo, inspeções e auditorias, bem como poderá requerer e examinar livros, sistemas, registros, documentos, demonstrações e quaisquer informações necessárias à verificação da organização e da consistência da contabilidade das empresas brasileiras que exploram os serviços aéreos públicos.*"), somente se pode concluir que a obrigatoriedade de apresentação do documento era à ANAC, e não à Receita Federal.

3.9. Isso dito, uma vez que dentro dos autos inexistente evidência de qual tal recebi foi apresentado tempestivamente a essa autarquia reguladora, conclui-se pela materialidade infracional no caso. Em consequência, afasto o argumento recursal em comento.

3.10. Quanto ao argumento de [Ausência de Razoabilidade e Proporcionalidade no valor da multa] - Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constringer 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). 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. 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.

3.11. Por este motivo, entendo que os argumentos de defesa de ausência de fundamentação e arbitrariedade da dosimetria 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. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção. Se houve aplicação de sanção, os anexos da Resolução 25/2008 estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora – e, no caso, efetivamente não houve extrapolação. Pelo contrário; aplicou-se inclusive patamar mínimo, no valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), conforme previsão da tabela em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008. Ademais, a autoridade competente de primeira instância fundamentou o arbitramento da sanção nos itens 4.12 a 4.17 da análise.

3.12. Afasto, portanto, mais esse argumento recursal.

3.13. Diante de todo exposto, o recurso não merece prosperar. Falhou a recorrente em, à luz do artigo 36 da Lei 9.784/1999, trazer argumentos que descaracterizassem a prática infracional.

3.14. A decisão recorrida deve ser mantida.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. A Resolução ANAC nº 25/2008 e a IN ANAC nº 08/2008 determinam que a penalidade de multa será calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas em anexo à Resolução, devendo ser consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes eventualmente presentes.

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

4.3. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 22 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. Na evolução da discussão acerca da uniformização dos critérios de aplicação deste item de dosimetria dentro da ANAC (processo 00058.533752/2017-43), chegou-se à conclusão que:

A apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao "reconhecimento da prática da infração", prevista no art. 22, §1º, I, da Resolução nº 25/2008, é incompatível com a aplicação da atenuante, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração, ou questões preliminares processuais.

4.4. Não é o que se observa dos autos. A recorrente literalmente defende inoportunidade da infração (item 3.6 e seguintes supra). Conclui pela impossibilidade de consideração dessa atenuante.

4.5. Entendeu a primeira instância pela boa-fé do regulado ao demonstrar em sua defesa (página 08) que manteve em regularidade a sua escrituração contábil referente ao ano base de 2015, caracterizando, portanto, a atenuante prevista no Inciso II por adoção voluntária de providências para evitar as consequências da infração cometida. Mantenho-a.

4.6. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ("a inexistência de aplicação de penalidades no último ano"), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano finalizado na data da ocorrência em análise. Em consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC, em anexo (SEI 2098609) foi possível observar a ocorrência de aplicação de penalidades no ano

anterior à data do fato gerador em análise, o que afasta a atenuante prevista no Inciso III.

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

4.8. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Deve ser mantido o valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), valor mínimo evidenciado na Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, em função de descumprimento do disposto no art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, c/c o art. 10 da Resolução nº 342, de 09/09/2014.

5. CONCLUSÃO

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

- CONHECER DO RECURSO e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a aplicação de sanção administrativa de multa no valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), valor mínimo evidenciado na Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, em função de descumprimento do disposto no art. 302, inciso III, alínea "w" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, c/c o art. 10 da Resolução nº 342, de 09/09/2014, por ter a autuada deixado de apresentar o recibo do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) da escrituração contábil para autenticação da Junta Comercial, referente ao ano base de 2015, até o último dia útil do mês de julho de 2016, dentro do prazo estabelecido no artigo 10 da Resolução nº 342/2014.
- Mantenha-se o crédito de multa 665602181, originado a partir do auto de infração 005251/2018.

5.2. À Secretaria.

5.3. Notifique-se. Publique-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 04/02/2019, às 14:58, 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 **2614910** e o código CRC **62425ADC**.