

PARECER N° 241/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO N° 00058.060805/2013-70
INTERESSADO: TUDO AZUL S/A

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

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Local	Voo	Lavratura do AI	Notificação do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Ciência da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempetividade
00058.060805/2013-70	647911151	000878/2013	22/06/2009	Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu - SBF	TIB-5438	02/08/2013	09/08/2013	27/02/2015	01/07/2015	R\$ 4.000,00	06/07/2015	19/01/2016

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Introdução da IAC 1223 de 30 de abril de 2000;

Infração: Realizar voo doméstico sem a devida autorização em HOTRAN;

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

INTRODUÇÃO

- Trata-se de processo administrativo sancionador, originado pelo Auto de Infração individualizado supra, com fundamento no artigo 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Introdução da IAC 1223, de 30 de abril de 2000.
- Descreve o Auto de Infração que, em consulta ao HOTRAN vigente da época, foi verificado que o voo TIB-5438 não estava autorizado em 22/06/2009. Por meio de consulta ao sistema BAV/VRA realizada em 04/07/2013, constatou-se que a empresa Trip Linhas Aéreas realizou o voo 5438 na referida data com rota e horários similares ao HOTRAN TIB-000133-000 que ainda não estava vigente à época e este voo não consta na base de dados da ANAC, não estando autorizado a voar em 22/06/2009.
- Por oportuno, destaca-se que o presente modelo de análise tem respaldo no art. 50, §2º, da Lei 9.784/1999.

HISTÓRICO

- O Relatório de Fiscalização - RF descreve as circunstâncias da constatação da ocorrência e reitera as informações constantes do AI lavrado em decorrência da verificação da infração.
- Defesa do Interessado** - Regularmente notificado da autuação, o interessado não apresentou defesa prévia, seguindo o processo o seu curso regular.
- Decisão de Primeira Instância - DC1** - O setor competente, em decisão motivada, confirmou o ato infracional, aplicando multa de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), como sanção administrativa conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565/1986 - CBA c/c item "Introdução" da IAC 1223 de 30/04/2000. A multa foi aplicada no patamar mínimo.
- Destacou que na situação descrita nos autos, a empresa deveria ter apresentado proposta de HOTRAN junto à ANAC e aguardado a aprovação desta, para operar o voo em questão, o que, como constatado, não o fez. Assim, concluiu que a operação do voo TIB-5438, com partida no dia 22 de junho de 2009, ocorreu sem a devida autorização desta Agência, considerando que o HOTRAN ainda não estava vigente (HOTRAN TIB-000133-000), sendo portanto um voo regular não autorizado e restando comprovada a prática do ato infracional.
- Do Recurso** - Em grau recursal, o interessado alegou a ocorrência de prescrição administrativa no processo, com base no art. 1º da Lei 9.873/99, afirmando que a infração foi cometida em 22 de junho de 2009, sendo portanto há mais de 5 anos. Pelo exposto, requereu que seja reconhecida a nulidade do Auto de Infração, por encontrar-se prescrita.
- Da Possibilidade de Agravamento** - Após parecer apresentado por este analista, foi decidido pela notificação do interessado quanto a possibilidade de agravamento em 24/04/2018, em razão da potencial alteração da sanção para o patamar médio, por ausência de atenuantes capazes de justificar a aplicação pelo patamar mínimo fixado em Decisão de Primeira Instância Administrativa. Assim, o interessado foi notificado em 18/05/2018, de forma que, querendo, pudesse apresentar no prazo de 10 (dez) dias suas alegações, em observância ao disposto no artigo 64 da Lei 9.784/99. O interessado não interpôs novas alegações.

É o relato.

PRELIMINARES

- Da Análise de Eventual Incidência de Prescrição** - Observa-se que a empresa Recorrente alegou a prescrição, com base legal no caput do art. 1º da Lei 9.873/99, conhecido pela doutrina como prescrição quinquenal, que dispõe, *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)

11. Para essa análise, cabe 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)

12. 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.

13. Dito isso, resta averiguar se é pertinente a alegação de prescrição da pretensão punitiva no presente processo administrativo. *In casu*, após a data da infração em 22/06/2009, é possível identificar os seguintes marcos interruptivos legais de prescrição quinzenal:

I - Notificação do indiciado, ocorrida em 09/08/2013 (fls. 12);

II - Decisão condenatória recorrível, ocorrida em 27/02/2015 (fls. 14-16);

14. Assim, a prescrição da pretensão punitiva do presente processo somente ocorreria em 27/02/2020, não podendo prosperar a alegação da interessada.

15. 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.

16. 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 do Auto de Infração nº 000878/2013 em 02/08/2013, que inaugurou o presente processo administrativo, é possível identificar os seguintes atos indispensáveis no processo:

a) Notificação do interessado, acerca da lavratura do Auto de Infração, em 09/08/2013 (fls.12);

b) Decisão condenatória recorrível, em 27/02/2015 (fls. 14-16);

c) Notificação acerca da Decisão Condenatória Recorrível, em 01/07/2015 (fls. 17);

d) Decisão pela notificação do interessado, diante da possibilidade de agravamento da sanção, em 24/04/2018 (SEI nº 1729309);

e) Notificação acerca da possibilidade de agravamento e novo prazo de manifestação, em 18/05/2018 (SEI nº 1889207);

17. 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.

18. Portanto, não é possível identificar em nenhum momento o processo parado 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.

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

20. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise e o exposto no tópico 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.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

21. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada à interessada pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base na documentação probatória constante dos autos do processo, a inobservância pela interessada, ao disposto na alínea "u", inciso III, do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que dispõe *in verbis*:

CBA

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

(...)

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

(...)

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

22. Assim, dispõe a INTRODUÇÃO da IAC 1223 de 01/08/2001, normas para confecção e aprovação do Horário de Transporte - HOTRAN:

HORÁRIO DE TRANSPORTE - HOTRAN é o documento aprovado e emitido pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), que formaliza as concessões para a exploração de linhas aéreas regulares internacionais e domésticas de passageiros e/ou carga e da Rede Postal pelas empresas de transporte aéreo, com os respectivos horários, números de vôos, frequências, tipos de aeronaves e oferta de assentos.

Os procedimentos a serem seguidos pelas empresas de transporte aéreo regular para a confecção e expedição de Horário de Transporte - HOTRAN deverão obedecer ao disposto nesta Introdução de Aviação Civil.

23. A referida IAC 1223 ainda determina que:

6.1 - Os pedidos de inclusão, alteração, suspensão ou cancelamento de HOTRAN deverão ser encaminhados ao Departamento de Aviação Civil, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, em relação à data prevista para o início das operações, contando o prazo a partir da primeira reunião da Comissão de Coordenação de Linhas Aéreas Regulares (COMCLAR) em que o pleito for analisado. Os HOTRAN deverão ser confeccionados no modelo constante do Anexo 2.

24. Resta claro portanto que as empresas de transporte aéreo público regular devem receber a aprovação prévia da autoridade competente - ANAC - para operar e ter o voo disponível em HOTRAN regulamentar. Destarte, com fulcro no §1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, endosso os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente parecer.

25. **Das razões recursais** - A Recorrente não trouxe em recurso, nenhuma argumentação contrária em matéria de mérito, quanto ao que foi apurado pela Fiscalização.

26. Não havendo argumentação com prova em contrário, deve-se prevalecer aquilo que foi apurado pela Fiscalização. A atuação 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.

27. 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).

28. 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;

29. 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.

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

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

31. 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. Embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 08 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.

32. Assim, conforme Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, vigente à época dos fatos, pode-se observar que a interpretação da infração do artigo 302, inciso III, alínea "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.

33. A Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 em vigor à época dos fatos, 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.

34. **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.

35. 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 da Resolução ANAC nº 25/2008.

36. Para a análise da circunstância atenuante prevista 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 da data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC desta Agência, já anexada aos autos (SEI nº 1742640), ficou demonstrado que há penalidades aplicadas em definitivo à Autuada antes da Decisão de Primeira Instância Administrativa como o crédito de multa nº 630501116, **não podendo ser aplicada** a referida circunstância atenuante.

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

38. **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 majoração para o seu patamar médio, R\$ 7.000,00 (sete mil reais), dada a ausência de atenuantes e agravantes.**

CONCLUSÃO

39. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de TUDO AZUL S/A, conforme individualização no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Local	Voo	Infração	Enquadramento	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00058.060805/2013-70	647911151	000878/2013	22/06/2009	Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu - SBF1	TIB-5438	Realizar voo doméstico sem a devida autorização em HOTRAN;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c item "Introdução" da IAC 1223 de 30 de abril de 2000;	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

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

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

MARCOS DE ALMEIDA AMORIM
SIAPE 2346625



Documento assinado eletronicamente por **Marcos de Almeida Amorim, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 21/02/2019, às 14:41, 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 **2735471** e o código CRC **B084D7F4**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 329/2019

PROCESSO Nº 00058.060805/2013-70

INTERESSADO: TUDO AZUL S/A

Brasília, 21 de fevereiro de 2019.

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 2735471). Ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tomando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.
4. A materialidade infracional restou bem configurada ao logo de todo o certame, tendo sido as razões de defesa insuficientes para afastá-la. À luz do art. 36 da Lei 9.784/1999, faltou a interessada em trazer provas cabais e suficientes para afastar a ocorrência da infração.
5. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018 e competências ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **AGRAVANDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor de TUDO AZUL S/A, conforme individualização no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Local	Voo	Infração	Enquadramento	SANÇÃO EM SEGUNDA INSTÂNCIA
00058.060805/2013-70	647911151	000878/2013	22/06/2009	Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu - SBF	TIB-5438	Realizar voo doméstico sem a devida autorização em HOTRAN;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c item "Introdução" da IAC 1223 de 30 de abril de 2000;	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)

À Secretária.

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 21/02/2019, às 20:31, 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 **2736326** e o código CRC **C3B4B7D9**.