

PARECER Nº 697/2020/CJIN/ASJIN PROCESSO N° 00058.020119/2018-71

INTERESSADO: THORUS TAXI AEREO- AERO SERVICE LTDA

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA

MARCOS PROCESSUAIS												
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do Al	Ciência do Al	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Ciência da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade		
00058.020119/2018- 71	664802189	004956/2018	19/03/2018	06/06/2018	15/06/2018	25/07/2018	03/08/2018	R\$ 4.000,00	15/08/2018	23/08/2018		

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro 1986 c/c art. 6º, caput, da Resolução ANAC nº 377, de 15/03/2016;

Infração: Deixar de apresentar cópia de ato constitutivo, ou suas modificações, previamente aprovado constando o registro de arquivamento no Registro do Comércio no prazo de 3 (três) meses, a contar do recebimento de manifestação expressa da ANAC que informe sobre a aprovação;

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

INTRODUÇÃO

- 1.1. Trata-se de recurso interposto pela THORUS TAXI AEREO-AERO SERVICE LTDA, doravante INTERESSADA. Refere-se o recurso ao processo administrativo discriminado no quadro acima, que individualiza a materialidade infracional e retrata os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual.
- 1.2. O Auto de Infração traz a seguinte descrição:

A empresa apresentou à ANAC, em 24.04.2018, a 4ª alteração do contrato social arquivada na Junta Comercial do Panamá. O instrumento foi previamente aprovado por esta Agência, tendo a autuada recebido a comunicação da aprovação em 18/12/2017. O prazo entre a ciência da aprovação e o envio do ato arquivado na Junta do Comércio ultrapassou o prazo de 3 (três) meses determinado no Artigo 6º da Resolução ANAC nº 377, de 15/03/2016.

2. HISTÓRICO

- 2.1. Relatório de Fiscalização 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.
- 2.2. **Defesa do Interessado -** Embora regularmente notificada, a interessada não apresentou defesa prévia, prosseguindo o processo seu curso regular.
- 2.3. **Decisão de Primeira Instância** O setor competente, em decisão motivada, considerou configurado o ato infracional, pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro 1986 c/c art. 6º, caput, da Resolução ANAC nº 377, de 15/03/2016, sendo aplicada sanção administrativa de multa no valor de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**, nos termos da Tabela de Infrações do Anexo II, da Resolução ANAC nº 25/2008. Considerou a circunstância atenuante prevista no parágrafo primeiro, inciso III, de acordo o rol taxativo fincado no art. 22 da referida Resolução.
- 2.4. **Do Recurso -** Em grau recursal, o interessado apresentou os seguintes argumentos:
 - I Não obstante o deferimento da alteração contratual ter ocorrido na data supramencionada (14/12/2017), ficou pendente o encaminhamento da alteração contratual aprovada na via original inicialmente encaminhada à ANAC, a qual somente foi devolvida à recorrente ao final do mês de fevereiro de 2018. Afirma que a Recorrente encaminhou a única via original, assinada por todos os envolvidos da alteração de contrato social, para aprovação da ANAC, mas a Junta Comercial do Paraná, em virtude de seu sistema Empresa Fácil exige que o documento seja emitido e assinado pelos envolvidos em somente uma via;
 - II A recorrente fez várias diligências solicitando o encaminhamento da via original da alteração aprovada e o retorno da ANAC somente ocorreu no mês de fevereiro de 2018. Assim, afirma que em virtude da retenção pela ANAC do documento original de alteração contratual da recorrente durante mais de 2 meses após o deferimento da aprovação, tornou-se impossível o registro da alteração contratual na JUCEPAR no prazo de 3 meses;
 - III Atipicidade da conduta, alegando que a infração capitulada no art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei 7.565/1986 apresenta conceitos amplos e insuficientes para delimitação qualquer de desmando. Afirma que não há como se imputar a prática infracional a alguém sem que haja a descrição clara e objetiva do tipo infracional praticado;
 - IV O ato normativo secundário também expõe de maneira indeterminada a

contagem de prazo, a qual seria a partir do recebimento da manifestação expressa da ANAC que informe sobre a aprovação, sem especificar a forma do ato;

0.1. Pelo exposto, requer que seja conhecido e provido o presente recurso administrativo para o fim de se reconhecer a nulidade da decisão de primeira instância ou, sucessivamente, para o fim de reformá-la, arquivando-se em seguida, o presente processo administrativo.

É o relato.

3. **PRELIMINARES**

3.1. <u>Da Regularidade processual</u> - Considerando os prazos descritos no quadro que inicia a presente análise, acuso regularidade processual no presente feito, visto que preservados os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial a ampla defesa e o contraditório.

4. <u>FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO</u> INTERESSADO

4.1. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1 confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada à interessada pela fiscalização. Restou comprovado a inobservância pela interessada, ao disposto na alínea "u", inciso III, do art. 302 da Lei n° 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 os serviços aéreos;

0.2. Neste sentido, a Resolução nº 377, de 15 de março de 2016, que regulamenta a outorga de serviços aéreos públicos para empresas brasileiras e dá outras providências, assim dispõe, *in verbis:*

CAPITULO II

DO PROCESSO DE OUTORGA DE SERVICO AÉREO PÚBLICO

Seção I

Da Prévia Aprovação de Atos Constitutivos e suas Modificações

(...)

Art. 6º A empresa deve apresentar cópia do ato aprovado constando o registro de arquivamento no Registro do Comércio no prazo de 3 (três) meses, a contar do recebimento de manifestação expressa da ANAC que informe sobre a aprovação

- 0.3. Pelo disposto na legislação, a empresa tem o prazo de 3 (três) meses para apresentar à ANAC a alteração contratual previamente aprovada na Agência e posteriormente arquivada na Junta Comercial. A desobediência a este rito acarreta infração ao artigo 6°, caput, da Resolução ANAC nº 377, de 15 de março de 2016, c/c art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565/1986.
- 4.2. <u>Das alegações do interessado</u> Inicialmente, quanto a alegação de que ficou pendente o encaminhamento da alteração contratual aprovada na via original e que a ANAC teria retido o referido documento até o final de fevereiro/2018, deve-se registrar que a alegação não deve prosperar. Conforme Ofício nº 983(SEI)/2017/GTOS/GEAM/SAS-ANAC, disponível no processo SEI nº 00058.541609/2017-25, toda a documentação física foi encaminhada para a empresa em 19/12/2017.
- 4.3. Além disso, a interessada não traz qualquer comprovação dos fatos alegados, nem mesmo das diligências que afirma ter encaminhado para esta Agência acerca do suposto documento original retido. 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.

- 4.4. 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).
- 4.5. Quanto a alegação de atipicidade da conduta, por a infração capitulada no art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei 7.565/1986 apresentar conceitos amplos, deve-se registrar que a argumentação não prospera. Compete à União, por intermédio da ANAC, regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, nos termos do artigo 2º da Lei de Criação da ANAC.
- 4.6. Para tanto, a mencionada lei conferiu à Agência as prerrogativas necessárias para o exercício de seu poder de polícia de normatização, fiscalização e sanção, arroladas em seu artigo 8°. É, portanto, atribuição da ANAC a fiscalização não só das normas existentes no Código Brasileiro de Aeronáutica mas também de toda a legislação complementar relativa à matéria leis especiais, decretos e demais normas, incluindo aquelas anteriormente expedidas pelo Ministério da Aeronáutica enquanto autoridade aeronáutica e aquelas editadas pela própria Agência na qualidade de autoridade de aviação civil. Dito isto, constata-se que as hipóteses elencadas no CBA, não configuram um rol taxativo de condutas capazes de sujeitar o regulado à aplicação de penalidade. A existência de normas extravagantes ao Diploma é previsão de seu próprio artigo 289, que comina com as providências administrativas

previstas não só às infrações aos preceitos do Código, mas também às infrações aos preceitos da legislação complementar. Identificado o descumprimento de qualquer dessas normas, tem a Agência o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis.

- 4.7. Nesse mesmo sentido, já se pronunciou a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, nos autos da Apelação Cível AC nº 00021804720114058400, de relatoria do Desembargador Federal Walter Nunes da Silva Júnior, conforme publicado no Diário da Justiça Eletrônico DJE, em 01/03/2012, à página 176.
- 4.8. Chama a atenção, ainda, a <u>literalidade</u> do art. 289 da Lei 7.565/86: "Na infração aos preceitos deste Código <u>ou da legislação complementar</u>, a autoridade aeronáutica poderá tomar as seguintes providências administrativas". Há, assim, ao contrário do alegado pelo autuado, autorização legal expressa para imposição de sanções por violação aos preceitos da legislação complementar. Igualmente não há como alegar de que não caberia à ANAC a definição das sanções aplicáveis, mas meramente sua aplicação. É que a lei de criação da ANAC, além de estabelecer expressamente sua competência para reprimir infrações à legislação, inclusive quanto aos direitos dos usuários, e aplicar as sanções cabíveis, lhe assegura, na qualidade de autoridade de aviação civil, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.
- 4.9. Neste contexto, em que pese a indicação, nos artigos 299 e 302 da Lei 7.565/86, de algumas condutas infracionais o que, repita-se, não afasta a viabilidade de aplicação de sanções pela violação de dispositivos infralegais, com fundamento no art. 302 e das espécies punitivas que lhes seriam aplicáveis, o Código é silente no que concerne aos valores de multa a serem aplicados em cada caso. Há, entretanto, expressa delegação para o estabelecimento, por regulamento do procedimento dos processos sancionadores, bem como da disciplina da competência, organização e funcionamento dos órgãos de julgamento. Determina o Código, ainda, que a multa eventualmente imposta deverá estar consonante com a gravidade da infração praticada.
- 4.10. Verifica-se assim que, lidas em conjunto as disposições do art. 5° c/c art.8°, XXXV da Lei 11.182/2005 e os dispositivos que cuidam da aplicação de sanções no Código Brasileiro de Aeronáutica (artigos 288 a 302), a aplicação de "sanções cabíveis" depende, por evidente, de prévia definição normativa de quais sanções são aplicáveis a um determinado caso concreto. A definição de qual é a dosimetria aplicável à sanção imposta a determinada infração configura, assim, prerrogativa necessária ao exercício adequado da competência para "reprimir infrações e aplicar sanções cabíveis", estando respaldada pelos dispositivos mencionados da Lei 11.182/2005.
- 4.11. Lembre-se ainda que o Departamento de Aviação Civil, órgão que precedeu a ANAC como Autoridade de Aviação Civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento prerrogativa delegada pelo CBA e que não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Percebe-se, portanto, que a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis é uma das "prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência".
- 4.12. Com a substituição gradativa dos normativos do Comando pelos normativos da ANAC, foram traçados parâmetros objetivos para a dosimetria das sanções pecuniárias em conformidade com a gravidade da infração, estabelecendo-se, nos Anexos à Resolução ANAC 25/2008, três faixas de aplicação, conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, e a especificação de quais violações mereceriam menor grau de reprovação pela autarquia inovação que beneficiou o autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolação do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 para as violações à legislação complementar.
- 4.13. Por fim, não prospera a argumentação que o ato normativo prevista na Resolução ANAC nº 377/2016 expõe de maneira indeterminada a contagem de prazo, uma vez que consta claramente que o prazo para apresentação à ANAC do arquivamento na Junta de Comercio da alteração contratual previamente aprovada, conta-se a partir do recebimento de manifestação expressa da ANAC que informe sobre a aprovação. Assim, uma vez que a interessada recebeu manifestação expressa da ANAC em 18/12/2017, o prazo final encerrou-se no dia 18/03/2018, não cumprindo a interessada ao disposto na norma.
- 4.14. Ante o exposto, tem-se que as razões do recurso 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. <u>DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO</u>

- 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. 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.
- 5.2. 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 da presente infração, 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.
- 5.3. 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, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.
- 5.4. **ATENUANTES** Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, §1°, 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.

- 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, § 1°, inciso II.
- Para a análise da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1°, 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, ora anexada aos autos, ficou demonstrado que <u>não há</u> penalidades aplicadas em definitivo à Autuada antes da Decisão de Primeira Instância Administrativa, devendo ser considerada a referida circunstância atenuante
- AGRAVANTES Não se observa aplicação de qualquer circunstância agravante, prevista nos incisos do §2º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.
- A SER APLICADA EM DEFINITIVO: Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa, diante do esposado no processo, entendo que cabe a manutenção em seu patamar mínimo, R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), dada a presença de atenuante e ausência de agravantes.

CONCLUSÃO 6.

Pelo exposto, sugiro NEGAR PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO a multa aplicada em Primeira Instância Administrativa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), conforme o quadro abaixo:

NUP	SIGEC	Al	Data da Ocorrência	Infração	Enquadramento	Sanção a ser aplicada em Segunda Instância
00058.020119/2018- 71	664802189	004956/2018	19/03/2018	Deixar de apresentar cópia de ato constitutivo, ou suas modificações, previamente aprovado constando o registro de arquivamento no Registro do Comércio no prazo de 3 (três) meses, a contar do recebimento de manifestação expressa da ANAC que informe sobre a aprovação;	Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro 1986 c/c art. 6º, caput, da Resolução ANAC nº 377, de 15/03/2016;	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

- 6.2. É o Parecer e Proposta de Decisão.
- 6.3. Submete-se ao crivo do decisor.

MARCOS DE ALMEIDA AMORIM **SIAPE 2346625**

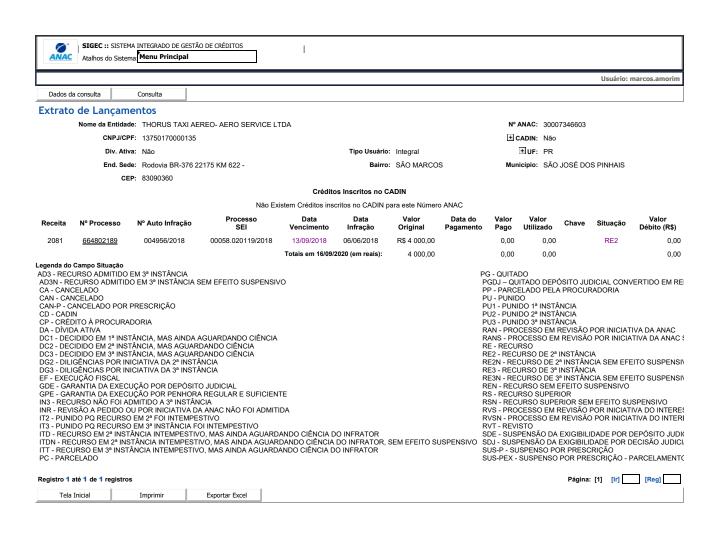


Documento assinado eletronicamente por Marcos de Almeida Amorim, Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil, em 16/09/2020, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6°, § 1°, do Decreto n° 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade, informando o código verificador 4774211 e o código CRC 19AC5A02

SEI nº 4774211 Referência: Processo nº 00058.020119/2018-71





AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL CJIN - CJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 659/2020

PROCESSO Nº 00058.020119/2018-71

INTERESSADO: THORUS TAXI AEREO- AERO SERVICE LTDA

Brasília, 4 de setembro de 2020.

- Trata-se de Recurso Administrativo interposto pelo interessado contra decisão de primeira instância administrativa que aplica multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) pela prática da infração descrita no Auto de Infração - AI nº 004956/2018, em deixar de apresentar cópia de ato constitutivo, ou suas modificações, previamente aprovado constando o registro de arquivamento no Registro do Comércio no prazo de 3 (três) meses, a contar do recebimento de manifestação expressa da ANAC que informe sobre a aprovação, art. 6°, caput, da Resolução ANAC nº 377, de 15/03/2016.
- A infração foi capitulada no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro 1986 c/c art. 6°, caput, da Resolução ANAC n° 377, de 15/03/2016.
- Considerando que o interessado recorrente não apresentou nas razões recursais argumento ou prova capaz de desconstituir a infração imposta na decisão recorrida, por celeridade processual e, com fundamento no artigo 50, §1°, da Lei nº 9.784/1999, ratifico os argumentos trazidos na proposta de decisão (4774211), ressaltando que, embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução nº 25/2008 e a IN nº 08, de 2008, também estabeleceu, em seu artigo 82, que suas disposições não prejudicam atos já praticados e a aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis. Desta forma, importa esclarecer que as alterações normativas citadas não influenciaram o teor da presente decisão.
- 4. Ademais, acerca da citada proposta de decisão, cabe menção a recente edição da Resolução nº 583/2020, de 01/09/2020, por meio da qual a ANAC sobrestou por 180 (cento e oitenta dias) a fase de julgamento dos processos administrativos sancionadores previstos na Resolução nº 472/2018 em decorrência dos efeitos da pandemia da COVID-19. Em respeito ao parágrafo único, do art. 1º, inciso II da citada resolução, insta consignar que a análise do presente processo sancionador não se enquadra na aludida interrupção, visto que há risco prescricional em prazo inferior a dois anos para a ação punitiva da Administração (prescrição em 03/08/2021), razão pela qual ora se profere a decisão segundo o rito ordinário previsto na Resolução nº 472/2018.
- Dito isto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, e com fundamento no art. 42, inciso I, da Resolução nº 472, de 2018, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, **DECIDO:**
 - por conhecer e NEGAR PROVIMENTO ao recurso, MANTENDO-SE a multa aplicada em sede de primeira instância no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), que é o valor mínimo previsto na Tabela de Infrações do Anexo II à Resolução nº 25/2008 para a infração descrita no AI de referência como "deixar de apresentar cópia de ato constitutivo, ou suas modificações, previamente aprovado constando o registro de arquivamento no Registro do Comércio no prazo de 3 (três) meses, a contar do recebimento de manifestação expressa da ANAC que informe sobre a aprovação", capitulada no artigo art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro 1986 c/c art. 6°, caput, da Resolução ANAC nº 377, de 15/03/2016., e que consiste o crédito de multa SIGEC 664.802/18-9.

Encaminhe-se à Secretaria da ASJIN para as providências de praxe.

Publique-se.

Notifique-se.

Cássio Castro Dias da Silva SIAPE 1467237 Presidente da Turma Recursal - RJ



Documento assinado eletronicamente por Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de



Turma, em 01/10/2020, às 15:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6°, § 1°, do Decreto n° 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade, informando o código verificador 4777761 e o código

CRC BE7003E5.

Referência: Processo nº 00058.020119/2018-71

SEI nº 4777761