



VOTO

PROCESSO: 00065.049016/2014-70

INTERESSADO: HELINEWS SERVIÇOS DE AEROCINEMATOGRAFIA E AEROREPORTAGEM LTDA

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

1.1. Compete à Diretoria da ANAC, analisar, discutir e decidir em regime de colegiado, em instância administrativa final, as matérias de competência da Agência, conforme disposto no Art. 9º da Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, que alterou o Regimento Interno.

1.2. O tema que ora se discute é regulamentado pela ANAC nos termos da Resolução nº 199, de 13 de setembro de 2011, onde são estabelecidos os procedimentos para a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC. Trata-se, portanto, do instrumento que a Agência dispõe para aplicar medidas corretivas e de cumprimento de prazos em seus processos de fiscalização, além de proporcionar o estrito cumprimento das normas e a viabilidade da adequação do serviço público prestado aos usuários. Deste Regulamento extrai-se o seguinte excerto:

“CAPÍTULO I

DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Art. 2º O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC é o instrumento celebrado entre a ANAC e os agentes por ela regulados, no qual são definidas medidas corretivas e prazos a serem observadas pelos agentes com vistas a adequar a sua conduta:

I - às exigências previstas nas normas aplicáveis; ou

II - às melhores práticas para garantir a segurança operacional ou manter a adequação do serviço público prestado ao usuário de transporte aéreo.

§ 1º Na hipótese do inciso I deste artigo, o TAC poderá ser proposto a partir da lavratura do auto de infração, e não afasta o cumprimento das penalidades já aplicadas.

§ 2º Na hipótese do inciso II deste artigo, o TAC poderá ser celebrado ainda que as condutas nele especificadas não configurem infração administrativa.

Art. 3º O TAC poderá ser proposto:

(...)

§ 2º O pedido de celebração de TAC pelo agente regulado deverá ser formulado no curso de processo administrativo para apuração de infrações e apuração de penalidades, conjuntamente à defesa, sob pena de preclusão.

(...)

Art. 5º Compete à Diretoria da ANAC decidir sobre a celebração do TAC nos casos em que exista processo administrativo em curso para:

I - autuação ou conjunto de autuações com multas aplicadas cujo valor total estimado seja superior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).”

1.3. Dos autos, percebe-se um conjunto de Autos de Infração que totaliza o valor mínimo de R\$ 472.000,00 (quatrocentos e setenta e dois mil reais), o que reporta à Diretoria Colegiada a competência para a análise do TAC proposto, nos termos do art. 5º, inciso I, supracitado.

1.4. Sendo legítima a competência deste colegiado e tendo esta Diretoria recebido o

processo por meio do sorteio já relatado, siga, portanto, à análise dos fatos.

2. DA ANÁLISE DO PROCESSO

2.1. Como consta do Relatório, parte integrante deste Voto, a empresa **HELINEWS SERVIÇO DE CINEMATOGRAFIA E AEROREPORTAGEM LTDA.** apresentou junto a Agência pedido de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, como forma de corrigir as irregularidades apuradas em 59 Autos de Infração imputados pela fiscalização da ANAC à Empresa, todos, frise-se, com base no seguinte artigo do Código Brasileiro de Aeronáutica, lei 7.565, de 19 de dezembro de 1986:

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

(...)

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

(...)

f) **explorar qualquer modalidade de serviço aéreo para a qual não esteja devidamente autorizada;**" (grifo nosso)

2.2. Preliminarmente, atentando para a cronologia dos fatos, sabe-se que a autorização de funcionamento anterior da Empresa HELINEWS foi outorgada pela Decisão nº 217, publicada em 29 de maio de 2008, vencendo, portanto, em 29 de maio de 2013. O pedido de nova autorização se deu em 02 de maio de 2013 e foi atendido pela Diretoria Colegiada em 10 de julho de 2013, por meio da Decisão nº 70 (0055264), autorizando por mais cinco anos a exploração de Serviço Aéreo público especializado nas atividades de aerocinematografia e aeroreportagem.

2.3. Como visto no processo, os Autos de Infração indicam que no interstício de 29 de maio de 2013 a 10 de julho de 2013, a empresa manteve suas atividades operacionais sem a devida autorização.

2.4. O processo também traz parte do teor da Portaria nº 190/GC-5, de 20 de março de 2001, que aprova as Instruções Reguladoras para autorização e funcionamento de empresas de táxi aéreo e de serviço aéreo especializado, quanto à necessidade de solicitação da renovação da autorização para operar com antecedência de 90 (noventa) dias do seu vencimento. Transcreve-se:

"CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 37. Será entendido como desinteresse no exercício da atividade a não solicitação da renovação da autorização para operar, **no prazo de 90 (noventa) dias anteriores ao seu vencimento** e, neste caso, a portaria de autorização para operar da empresa será revogada "ex-offício". " (grifo nosso)

2.5. Além disso, na mesma intenção e com outra redação, é importante lembrar o seguinte excerto da recente Resolução ANAC nº 377, de 15 de março de 2016, que regulamenta a outorga de serviços aéreos públicos para empresas brasileiras e dá outras providências:

"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.**" (grifo nosso)

2.6. Verifica-se, ainda, do teor do Despacho 510/2014/ACPI/SPO/RJ (0055146), de 08 de abril de 2014, que todos os Autos de Infração foram recebidos pela autuada em 22 de janeiro de 2014, referindo-se a condutas observadas no mês de junho de 2013, basicamente pela operação desautorizada de duas aeronaves (PR-HHH e PR-TDV) da HELINEWS.

2.7. A proposta de TAC (0054457) somente foi protocolada junto à ANAC em 14 de fevereiro de 2014 e seu substitutivo (0055368) em 24 de outubro de 2014.

2.8. A Superintendência de Padrões Operacionais – SPO manifestou-se sobre a proposta de TAC por meio do Parecer nº 2 (SEI)/2016/SPO (0077609), de 07 de outubro de 2016, que de início apresenta a tese de intempestividade da proposta de TAC original e de seu substitutivo, recomendando o arquivamento do feito sem decisão do mérito, tendo em vista que "o *dies ad quem* (termo final) do prazo

de 20 (vinte) dias fixado no art. 12, *caput*, da Resolução ANAC 25/2008" foi verificado em 11 de fevereiro de 2014, portanto, antes do conhecimento da proposta de TAC pela Agência e mais de oito meses antes de seu substitutivo.

2.9. Neste tocante, embora a área técnica assim entenda, acredito que o processo sancionador da Agência não pode ter por objetivo a punição do regulado pura e simplesmente, sem garantia dos direitos de ampla defesa e contraditório. Conquanto o teor do artigo 13, inciso I, da Resolução nº 25/2008 disponha que a defesa oferecida fora do prazo não será apreciada, quando se observa uma manifestação do autuado, mesmo que extemporânea, é salutar consignar seu ingresso nos autos, trazendo a contra-argumentação dos relatos de modo a oferecer o maior número de informações possíveis à análise tanto dos autos de infração, quanto da proposta de ajuste ora em debate. Sob esta hipótese, o mesmo Parecer ofereceu a análise dos termos do TAC, como alternativa à Diretoria Colegiada, caso fosse entendida sua tempestividade, do qual se extrai:

"A autorização de funcionamento anterior de HELINEWS SAE foi outorgada pela Decisão nº 217, de 27 de maio de 2008, publicada no DOU de 29/05/2008. Portanto a autorização de funcionamento caducou em 29/05/2013, mas a sociedade regulada manteve suas atividades entre aquele momento e a data de publicação da nova autorização, em 12/07/2013.

Como visto, os autos lavrados têm como fato gerador operações comerciais realizadas enquanto a sociedade regulada não possuía autorização válida, logo a questão de fundo não é técnica mas de natureza administrativa."

2.10. A análise segue com as seguintes considerações:

"O assunto é tratado de forma bastante prolixa nas Cláusulas Quarta e Quinta da minuta de TAC de onde se retira:

a) Conduta típica: utilização de aeronave em operação de serviço aéreo especializado – SAE com a "Portaria de Autorização para operar" vencida em 29/05/2013;

b) Número de autos de infração: 59 (cinquenta e nove);

c) Capitulação: Art. 302, III, "f", Lei nº 7.565/1986;

d) Valor de alçada: R\$ 472.000,00 (quatrocentos e setenta e dois mil reais);

e) Valor do título (multa cominatória por descumprimento): R\$ 1.180.000,00 (um milhão, cento e oitenta mil reais);

f) Causa-raiz alegada: falta de informações atualizadas e de conhecimento geral sobre a situação do pedido de renovação da autorização de funcionamento;

g) Solução idealizada: (i) palestra a aeronautas e coordenadores de escala salientando que, vencida a autorização de funcionamento, somente após a comunicação da conclusão do processo de sua renovação as operações podem ser retomadas, mesmo que o prazo seja superior ao previsto; (ii) "reunião quinzenal com todo o staff Administrativo e de Operações" para "tornar conhecido o statusoperacional da Empresa".

h) A Cláusula Quinta é supérflua, seja por ter a aparência de proposta comercial para prestação de serviços de terceiros à interessada e em nada acrescenta ao já registrado na cláusula quarta, de onde se retirou os itens acima. Registre-se, ainda, que o texto fala em um "Diagrama de Gantt" que não veio anexo à minuta do TAC.

*O prazo para atendimento do TAC é de 6 (seis) meses, como consta da Cláusula Nona, quando "será declarado seu cumprimento, após o qual será **arquivado, juntamente com os respectivos Autos de Infração acima relacionados**" (negritou-se), repetindo previsão do Parágrafo Quarto da Cláusula Oitava.*

Nos demais dispositivos o texto substitutivo da minuta de TAC aproxima-se daquele sugerido no anexo à Portaria nº 534, de 23 de março de 2012."

2.11. Segue o Parecer avaliando a oportunidade e a conveniência da celebração do TAC:

"TV – Da oportunidade e conveniência em celebrar TAC com HELINEWS SAE

A celebração, ou proposição, de termo de compromisso de ajustamento de conduta – TAC é ato discricionário da Administração. A liberdade que a legislação confere não é total. O interesse público sempre precisa ser respeitado e, no mérito, devem estar presentes os aspectos de motivo e fim (oportunidade) e de causa, conteúdo e adequação (conveniência).

Com relação à oportunidade para celebração do TAC, opina-se pela inexistência. O TAC se justifica pela necessidade de lapso temporal para que o compromissário realize investimentos que resultem em adequações físicas ou de processos produtivos mitiguem os riscos associados

às condutas apontadas como ilícitos administrativos.

Uma vez que a renovação da autorização de funcionamento foi outorgada pela Decisão 70/2013, não há necessidade que qualquer lapso temporal ou mesmo de investimento para que este objetivo, pois a operação de HELINEWS SAE foi considerada satisfatória em termos de segurança.

A conveniência para o ato administrativo entende-se também resta prejudicada, na medida que o meio de solução indicado (conteúdo, na forma de palestras e reuniões) não traz indicadores que possam assegurar serem efetivos, ou adequados, para mitigar os riscos de a conduta administrativamente ilícita apontada (operações comerciais sem autorização válida) voltar a se repetir no horizonte próximo, no caso de suspensão das atividades, ou de longo prazo, ao cabo dos 5 (cinco) anos para o vencimento desta renovação obtida em julho de 2013.

Registre-se, ainda, que o ato proposto tem todos os indícios de tentar elidir eventual aplicação de sanção pecuniária em razão dos 59 (cinquenta e nove) PASan arrolados."

2.12. De início, abordo o ponto que considero o mais importante da proposta. Como dito no Parecer, entende-se da proposta de TAC que seu cumprimento dentro do prazo ensejará o arquivamento dos Autos de Infração.

2.13. Do mesmo Parecer extrai-se a relevante observação de que a matéria contida nos autos de infração lavrados tem como fato gerador operações comerciais realizadas sem a devida autorização da Agência. Tal relato é de suma importância quando se lê o início da Resolução nº199, de 13 de setembro de 2011, que transcrevo novamente com o devido grifo:

"Art. 2º O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC é o instrumento celebrado entre a ANAC e os agentes por ela regulados, no qual são definidas medidas corretivas e prazos a serem observadas pelos agentes com vistas a adequar a sua conduta:

I - às exigências previstas nas normas aplicáveis; ou

II - às melhores práticas para garantir a segurança operacional ou manter a adequação do serviço público prestado ao usuário de transporte aéreo.

§ 1º Na hipótese do inciso I deste artigo, o TAC poderá ser proposto a partir da lavratura do auto de infração, e não afasta o cumprimento das penalidades já aplicadas."

Resta claro que o TAC ora proposto pela Empresa se enquadra na alínea I do normativo, visto que a alínea II versa sobre melhores práticas para garantia da segurança operacional. Sendo assim, mais claro ainda é o §1º sublinhado, que determina que **o TAC, na hipótese do inciso I, "não afasta o cumprimento das penalidades já aplicadas"**.

2.14. **Ora, resta clara a conclusão de que o processo se relaciona ao inciso I e, portanto, ao § 1º acima dispostos, impossibilitando qualquer proposta que afaste o cumprimento das penalidades.** Em outra análise, os atos da administração não podem se distanciar do interesse público; assim, uma vez tendo sido identificadas as condutas que descumprem as normas em vigor, neste caso o CBA, a Agência tem o poder-dever de aplicar as sanções cabíveis. O TAC não pode se prestar a ilidir tais feitos.

2.15. Ademais, em abordagem a outros apontamentos constantes dos autos, destaco aquele oriundo da Portaria nº 190/GC-5, de 20 de março de 2001, seguida pela Resolução ANAC nº 377, de 15 de março de 2016, que mostra que a administração espera que o regulado que tenha interesse na renovação de sua autorização para operar procure fazê-la com um prazo de noventa dias, mostrando aos interessados que este é um prazo aproximado em que a administração terá tempo hábil de receber, analisar e processar um pedido que a autorizará a operar por mais cinco anos. Dos autos, nota-se que a nova autorização operacional da empresa foi dada em cerca de 70 dias. Assim, o controle quanto à proximidade do prazo de expiração de autorização é matéria inerente à atividade da interessada, que deve, por si só, manter os controles e registros necessários ao desempenho de suas atividades, além do conhecimento das regras que autorizem seu funcionamento.

2.16. Quanto à avaliação da conveniência e a oportunidade de celebração do referido Termo, a área técnica foi contundente quanto ao não preenchimento dessas exigências para formalização de TAC nos presentes autos. Senão vejamos:

"b) A questão de fundo não é técnica mas de natureza administrativa. Os gestores de HELINEWS SAE tomaram a decisão de vender e realizar voos comerciais mesmo sabendo que a autorização de funcionamento da sociedade regulada estava vencida desde 29/05/2013, assumindo o risco da atividade ilícita;

c) *É inoportuno para a Administração celebrar TAC com HELINEWS SAE pela desnecessidade de lapso temporal para adequação do processo produtivo;*

d) *Não é conveniente para a ANAC o conteúdo do TAC proposto por HELINEWS SAE na medida em que não há elementos que permitam avaliar a efetividade da solução proposta na mitigação do risco de nova conduta delitiva;*

e) *A intenção de HELINEWS SAE, aparentemente, não é o aprimoramento de sua gestão, mas elidir eventual aplicação de sanção pecuniária no importe mínimo de R\$ 472.000,00 (quatrocentos e setenta e dois mil reais)."*

2.17. Assim sendo, conclui-se, por todo o exposto nos autos, em especial o Parecer nº 2(SEI)/2016/SPO e Despacho SPO, de 07 de outubro de 2016, não haver possibilidade de a proposta de TAC prosperar.

3. DAS RAZÕES DO VOTO

3.1. Com fulcro na documentação constante dos autos, em especial o Parecer nº 2(SEI)/2016/SPO e Despacho SPO, de 07 de outubro de 2016, não restando identificados elementos de conveniência e oportunidade imprescindíveis ao deferimento do pleito, **VOTO DESFAVORAVELMENTE À CELEBRAÇÃO DO TEMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA** com a sociedade empresária HELINEWS SERVIÇO DE CINEMATOGRAFIA E AEROREPORTAGEM LTDA.

3.2. **Na oportunidade, resalto a necessidade de** atenção da área técnica quanto a análise, em tempo hábil, dos processos administrativos sancionatórios citados neste processo, visto que os autos trazem a informação do risco da prescrição intercorrente de parte dos Autos de Infração em janeiro de 2017.

3.3. É como voto.



Documento assinado eletronicamente por **José Ricardo Pataro Botelho de Queiroz, Diretor-Presidente**, em 16/11/2016, às 17:31, 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/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0111957** e o código CRC **03B59DD3**.

SEI nº 0111957

Criado por [nilo.ferreira](#), versão 65 por [andrea.hora](#) em 14/11/2016 11:57:36.