



## VOTO

**PROCESSO: 00066.003377/2014-60**

**INTERESSADO: PASSAREDO TRANSPORTES AÉREOS LTDA (DARSP)**

**RELATOR: TIAGO SOUSA PEREIRA**

### 1. COMPETÊNCIA

1.1. A Lei nº 11.182/2005, em seu art. 8º, incisos XXI e XLIII, combinado com o art. 64 da Lei nº 9.784/1999 estabelecem a competência da Agência para regular e fiscalizar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência.

1.2. Adicionalmente, a Resolução nº 472/2018, em seu art. 46, delimita quando o recurso à Diretoria é cabível, qual seja, nos casos em que a sanção implicar em valor superior a R\$100.000,00 (cem mil reais), como é o caso em tela.

1.3. Nesse sentido, fica evidente a competência da Diretoria Colegiada da Agência para analisar e julgar o presente recurso administrativo.

### 2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Em depurada análise acerca do caso, verificou-se que não seria possível trazer uma justa decisão sem considerar o contexto à época da lavratura dos autos de infração.

2.2. Cabe lembrar que as 19 autuações foram expedidas em auditoria realizada na sede da empresa em 14/01/2014, quando da análise do TLB (*Technical Log Book*). Ali foram constatadas as inspeções de manutenção indevidas, nas bases de Fortaleza e São José do Rio Preto a seguir detalhadas:

- Em Fortaleza/CE: 02, 03, 04 e 05 de janeiro, 28 de fevereiro e 02 de março de 2013 (resultando em 6 autuações, 1 por dia); e

- Em São José do Rio Preto/SP: 07, 08, 11, 12, 14, 16 e 24 de janeiro; 02, 16, 25 e 26 de fevereiro e 06 de março de 2013 (resultando em 13 autuações).

2.3. Neste ponto, destaco o lapso temporal entre a ocorrência da violação e a sua constatação, materializada na lavratura dos autos de infração. As inspeções *daily checks* foram feitas no início de 2013, enquanto que as penalizações foram aplicadas no ano seguinte, na referida auditoria realizada pela ANAC.

2.4. Conforme apontado no Relatório, as autuações da Passaredo ocorreram na mesma ação fiscal, por aeroporto (São José do Rio Preto/SP e Fortaleza/CE) e pela mesma capitulação. Nota-se que é única a conduta da empresa em cada base, no descumprimento do que constava em suas Especificações Operativas - EOs à época.

2.5. Depara-se aqui com uma questão sensível para o agente regulador, em que o desdobramento da aplicação da norma no caso concreto pode gerar uma conjuntura pouco razoável. Não parece proporcional a excessiva punição do regulado por efetuar a devida manutenção de suas aeronaves, visando

à segurança operacional, como também não se pode desconsiderar o fato de não estar previamente autorizado para tanto.

2.6. A Autuada procedia com as manutenções exigidas para a segurança de voo e a violação se deu em regra procedimental, em que não se vislumbra dano significativo ao interesse público. Importante destacar que a Passaredo tinha autorização para realizar esse tipo de inspeção em outras bases e, portanto, dispunha de recursos humanos capacitados e procedimentos adequados, tanto é que a fiscalização constatou que as inspeções *daily check* aqui deliberadas seguiram o que constava nos pedidos de inclusão nas EOs e eram pertencentes ao seu programa de manutenção em outras bases aprovadas.

2.7. Cabe ressaltar que nas bases de Fortaleza e São José do Rio Preto, a empresa estava autorizada a realizar serviços de manutenção em aeronaves ERJ-145, e não em ATR-72, caso das figurantes nos autos.

2.8. Em seu recurso contra a decisão de 2ª instância, a empresa aérea apresentou argumentos em que reitera a desproporcionalidade da multa, morosidade administrativa, ocorrência de *bis in idem* e continuidade infracional, já enfrentados no Parecer da ASJIN nº 545/2019 (SEI 2992011).

2.9. No entanto, é bem verdade que a Passaredo solicitou à ANAC a inclusão das bases de São José do Rio Preto e Fortaleza nas EOs das aeronaves autorizadas, em dois momentos prévios e distintos. A primeira solicitação de inclusão das duas bases foi feita em 25/07/2012, ao passo que a segunda, em 28/11/2013. Ambos os pedidos foram protocolados antes da auditoria da ANAC, realizada em 14/01/2014, quando então foi constatada a infração e os autos foram lavrados, conforme lapso temporal acima mencionado.

2.10. Parece desarrazoada a punição severa de uma empresa que seguiu corretamente os procedimentos de manutenção, mas que ainda não tinha as bases incluídas nas EOs em razão da demora na nossa aprovação.

2.11. Há que se reconhecer que o prazo de resposta desta Agência foi longo: foram 9 meses até a devida inclusão das referidas bases nas Especificações Operativas. Por outro lado, destaco que o fato ocorreu em 2014 e, desde então, sucessivas melhorias têm sido realizadas na eficiência processual. Num contexto como o da aviação civil, a celeridade é determinante para o interesse público e a saúde operacional e financeira dos regulados. Procedimentos como esse, de alterações nas EOs, cujo conteúdo do pedido é similar ao de autorizações previamente concedidas, não podem e não devem demorar tanto para se materializar.

2.12. No entanto, tais considerações não tornam nula ou justificável a ação contrária à legislação. No que se refere à sanção aplicável, ela deve cumprir o papel repressor, desencorajando a reincidência da prática, e educativo, mostrando aos regulados que esse tipo de infração é uma afronta ao interesse público. Como dito nos autos, a demora na resposta da Agência “não é carta branca para enveredar no ilícito, tornando as ações da Autuada em lícitas”.

2.13. Não há, portanto, elemento ou prova capaz de afastar a infração em comento, restando clara sua autoria e conseqüente culpabilidade. Ainda, não posso desconsiderar que uma infração como essa, no contexto atual, teria uma ênfase maior do que a cometida no início de 2014, tendo em vista a implantação de inúmeras melhorias na tempestividade das autorizações expedidas pela ANAC.

2.14. Sobre a dosimetria, ao graduar o *quantum* da penalidade, devem-se considerar as circunstâncias fáticas relevantes sob o prisma dos danos e do interesse público concisos ao caso concreto. Tais circunstâncias verificadas abrem a possibilidade de reavaliação das multas aplicadas, considerando-se os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Além disso, é importante observar o disposto no art. 4º da Lei 13.848/2019, em que as Agências Reguladoras devem observar “a devida adequação entre meios

e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público”.

2.15. Outrossim, as inspeções de manutenção foram realizadas com vistas à garantia da segurança do voo e seguindo regras já aprovadas pela Agência, para outras bases da empresa. O fato de a EO ter sido aprovada ao final ratifica que a Passaredo buscou manter a segurança operacional nos seus procedimentos de manutenção. Estas circunstâncias permitem, a meu ver, a reforma da decisão no sentido de torná-la razoável e proporcional à conduta infracional caracterizada, dentro de premissas consolidadas na jurisprudência. Assim, entendo ser razoável a individualização das multas por aeroporto, mantidas as capitulações normativas.

2.16. Caso contrário - ou seja, se o pedido de inclusão das bases nas EOs fosse frágil, devendo ter sido complementado por diligências posteriores solicitadas para fins de aprovação, ou ainda definitivamente não aprovado pela ANAC -, configurar-se-ia claramente uma situação de falta de segurança nas operações, cuja responsabilidade teria sido assumida pela empresa ao decidir operar sem aprovação, o que ensejaria um enquadramento punitivo mais severo, cuja dosimetria deveria ser diretamente proporcional à quantidade de operações realizadas sob risco de manutenção inadequada, conforme a decisão de segunda instância.

2.17. Nesse sentido, entendo ser plenamente razoável, **no presente caso**, a aplicação de multas individualizadas por cada base aeroportuária ainda não incluída nas EOs (e não pela quantidade de operações), tendo em vista, por um lado, a iniciativa da empresa de operar nas bases ainda não autorizadas (o que configura a infração); mas, por outro, (i) a demora da Agência no processamento dos pedidos de inclusão das bases na EOs e (ii) o fato de os pedidos de inclusão nas EOs terem sido diretamente aprovados, quando da análise pela área técnica, sem a necessidade de realização de diligências ou melhorias prévias à aprovação. Além da razoabilidade, com essa dosimetria, a Agência atende o propósito de desincentivar tanto a prática infracional em tela (operar sem autorização), quanto a eventual realização de pedidos de inclusão artificiais e sem base técnica, com o único fito de manipular os procedimentos administrativos de aprovação.

### 3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, **VOTO PELO PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO e PELA REFORMA DA DECISÃO** de segunda instância (SEI 2992013), de modo a aplicar 2 multas no valor de R\$ 7.000,00 cada, considerando o patamar médio contido na Resolução nº 25/2008, vigente à época dos fatos, sem incidência constatada de atenuantes e/ou agravantes.

3.2. Encaminhem-se os autos à ASJIN para as providências cabíveis.

É como voto.

**TIAGO SOUSA PEREIRA**

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Tiago Sousa Pereira, Diretor**, em 13/05/2020, às 22:26, 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 <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **4311261** e o código CRC **D67BB52E**.

