



VOTO

PROCESSO: 00058.008583/2015-46

INTERESSADO: AGRICENTER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA

RELATOR: RICARDO BEZERRA

1. DO FUNDAMENTO LEGAL

1.1. A Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, conferiu competência à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC para regular e fiscalizar os serviços aéreos, a teor do que preconiza o art. 8º, inciso X.

1.2. Prevê o Decreto nº 5.731, de 20 de março de 2006, que aprova o regulamento da ANAC que, no exercício de suas atribuições, cabe à Agência apurar, julgar, aplicar penalidades ou adotar providências administrativas por infrações previstas em lei ou em legislação complementar, bem como conhecer os respectivos recursos (art. 6º do Anexo I ao Decreto).

1.3. De acordo ainda com o que estabelece o Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, compete à sua Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final, as penalidades impostas pela Agência.

1.4. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, por sua vez, dispõe em seu art. 48 que *a Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência*. Prescreve ainda o art. 64 da mencionada lei que *o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência*.

1.5. Os documentos constantes dos autos atestam a tempestividade do Recurso (Docs. 2814729 e 3230991).

1.6. Destarte, restam atendidos os requisitos de competência e de admissibilidade do recurso para efeito de análise e deliberação pela Diretoria, na forma dos preceitos do art. 63 da Lei nº 9.784, de 1999.

2. DA ANÁLISE

2.1. Trata-se de Recurso Administrativo (Doc. 2498353) interposto pela empresa **AGRICENTER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA.**, em face da Decisão Monocrática nº 1732/2018 (Doc. 2099744), de 18 de outubro de 2018, por meio da qual foi determinada a manutenção das penalidades aplicadas em primeira instância administrativa, de que resultou a aplicação de multa no montante total de **R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais)**, decorrente da lavratura do **Auto de Infração nº 000117/2015**, pela suposta emissão de Notas Fiscais de prestação de serviço aéreo público sem registro das marcas de nacionalidade e matrícula das aeronaves que realizaram tais serviços.

2.2. Diante da conduta em questão, a autuação foi realizada com fundamento no art. 22 das Instruções Reguladoras para Autorização e Funcionamento de Empresas de Táxi-Aéreo e de Serviço Aéreo Especializado, aprovadas pela Portaria nº 190/GC-5, de 20/03/2001, c/c art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, que assim dispõem:

Portaria nº 190/GC-5. de 20/03/2001:

“Art. 22. A administração das empresas que exploram os serviços de táxi aéreo e os serviços aéreos especializados deverá discriminar, nas notas fiscais emitidas, o tipo de serviço realizado e o prefixo da aeronave empregada.”

Lei nº 7.565, de 19/12/1986:

“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;” (destaca-se)

2.3. O Volume de Processo 2 constante da árvore de arquivos do processo traz as Notas Fiscais nº 000122, de 22/12/2010; nº 000141, de 05/01/2011; nº 000251, de 14/12/2011; nº 000257, de 20/01/2012; nº 000336, de 19/12/2012; nº 000346, de 01/02/2013; nº 413, de 19/12/2013; nº 414, de 02/01/2014; nº 473, de 28/10/2014. (Doc. 1174839 - págs. 3 a 19). Nestas, é possível observar **uma série de informações, à exceção da obrigatoria de indicação do prefixo da aeronave.**

2.4. O art. 10 da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, vigente à época dos fatos, prescrevia, *in verbis*:

"Art. 10. Para cada infração constatada pela autoridade de aviação civil deverá ser lavrado um AI e instaurado o respectivo processo administrativo. [...]"

2.5. Somam-se, portanto, 9 (nove) Notas Fiscais sem as devidas informações, que geraram as infrações no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para cada uma delas, resultando no valor final de R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais).

2.6. Em uma leitura cronológica do processo, após o Auto de Infração, a AGRICENTER apresentou defesa administrativa cujas alegações abordaram: 1) o cerceamento de defesa pelo fato de as notas fiscais autuadas não terem sido remetidas pela Agência, tendo ela que buscar os meios necessários à sua obtenção; 2) a impossibilidade de fazer a anotação nas notas fiscais por não comportarem a descrição específica dos prefixos das aeronaves e por serem um modelo fornecido pela Prefeitura de Ponta Porã - MS, do qual não se poderia fugir, deixando de incluir as informações exigidas pela Agência; e 3) **que daquele momento em diante, assim como já praticou nas demais notas fiscais, anotaria as matrículas das aeronaves da forma devida, solicitando o arquivamento do feito, anulando-se as multas.**

2.7. Tais alegações foram combatidas pela Decisão de Primeira Instância GTAA/SAS (Doc. 1174839 - págs. 37 a 42), emitida em 13/10/2015, considerando: 1) que não se sustenta a alegação de que o auto não se fez acompanhar de documentação probatória haja vista a presunção de veracidade do ato, bem como a presença de documentação que comprovara a infração (Doc. 1174839 - fls. 03 a 11); 2) que a discriminação das informações decorre de previsão legal, cuja ciência e cumprimento não podem ser negados, sendo condição para a exploração de serviços aéreos; e que a alegação de que o modelo de nota fiscal que não comportava a anotação, não se mostra motivo apto a afastar a infração. **Essa Decisão não teceu comentário à assertiva da autuada de que doravante faria todas as anotações requeridas em lei.**

2.8. Cientificada da Decisão, a AGRICENTER apresentou Recurso Administrativo (Doc. 1021461), onde manteve exatamente as mesmas alegações da defesa prévia.

2.9. Após esse rito processual, a Agência emitiu a Decisão Monocrática (Doc. 2099744), mantendo a aplicação da penalidade. Essa decisão é o objeto do recurso ao colegiado.

2.10. Do teor da mencionada Decisão Monocrática, extrai-se que, além de refutar as alegações sob os mesmos argumentos da Decisão de Primeira Instância, acrescentou-se, em contraponto à alegação de impossibilidade de alterar a nota fiscal fornecida pela Prefeitura, a citação do administrativista Hely Lopes Meirelles em que se depreende que a observância de norma administrativa é de caráter objetivo, descabendo suscitar ausência de intenção por meramente utilizar um modelo imposto. O referido jurista destaca que a multa administrativa, diferente das sanções penais, é de **natureza objetiva**, isto é, precinde da caracterização da culpa ou do dolo do infrator para ser devida, uma vez que decorre do expresse descumprimento de conduta desejável imposta pelo Estado, decorrente precipuamente da supremacia do interesse público, como se lê:

"Para configurar-se sua incursão nelas e conseqüente exposição às pertinentes sanções, é indispensável que haja existido, ao menos, a possibilidade do sujeito evadir-se conscientemente à conduta censurada"

(MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999)."

2.11. A Decisão trouxe também à baila a IN ANAC nº 8/2008, que *determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à*

Resolução ANAC n° 25/2008, considerando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes, não anotando qualquer agravante ou atenuante, o que ensejou a adoção do valor intermediário de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) para cada infração.

2.12. Com esse breve arrazoado, entendo que no âmbito do processo, todos os argumentos e alegações de primeira e segunda instância foram devidamente tratados nas respectivas decisões.

2.13. Em seguimento, com a Decisão Monocrática em mãos, a Empresa AGRICENTER ofereceu Recurso à Diretoria Colegiada da ANAC alegando preliminarmente a tempestividade e admissibilidade, que reconheço de início; e uma série de colocações acerca da importância da revisão da Diretoria Colegiada quanto ao valor da multa, considerando o cenário econômico e as dificuldades pelas quais o setor aéreo tem atravessado, destacando, inclusive, que o montante total das multas poderia prejudicar o caixa da empresa e criar dificuldades à continuidade de sua existência.

2.14. Além disso, em seu Recurso, admitiu expressamente a ocorrência da irregularidade e concordou com a aplicação da penalidade, rogando à Diretoria uma revisão de valor, visto que reconhece o fato, que ocorreu sem qualquer vislumbre de vantagem econômica ou prejuízo a terceiros, e que se tratou de ocorrência de caráter administrativo isolado, burocrático, sem comprometer as operações ou a segurança do voo e sem ser prática reiterada da empresa. Também, segundo seus argumentos, que em momento algum *a empresa atuou de forma a não cumprir as normas da ANAC, mas simplesmente por uma falha pontual e não deliberada de quem o fez.*

2.15. Apresentou além destes novos elementos, as seguintes alegações:

a) durante as operações de voos, quando em época de safra agrícola, há um grande movimento no setor da empresa que exige um esforço considerável de todos, desde a administração até a logística e que sendo assim muitas vezes os funcionários da administração da empresa, que são treinados e orientados quando de suas contratações pela empresa, podem, raramente, agirem sem a devida cautela;

b) os fatos ocorridos foram detectados à época do ocorrido, sendo que a direção da empresa passou a exigir dos responsáveis um maior cuidado quando na emissão de notas fiscais e que ainda assim houve erros na emissão de notas fiscais, mas há de se ressaltar que sempre foi algo pontual por falta de cautela de quem emitiu e que tal erro já foi sanado, de forma que a partir de 2014, não houve mais ocorrências no mesmo sentido, pelo fato da postura mais rigorosa adotado pela empresa, pois contratou pessoas com mais profissionalismo e com trato responsável com a coisa alheia, coisa difícil na região;

c) a constatação dos fatos irregulares, qual seja a emissão de sete notas fiscais sem as marcas das aeronaves, entre 2011 e 2014, foi feita em um único momento, tanto que se emitiu um único auto de infração, o de n.º 000117/2015, e que, sendo assim, as irregularidades constatadas, embora em tempos diferentes, quando colocadas em um único auto de infração, entende-se que houve uma primeira infração, seguida de outras semelhantes.

2.16. E pediu:

a) Sejam acatadas integralmente as preliminares;

b) Seja julgado procedente o presente recurso, revisando o valor total das multas para um patamar inferior ao de R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais);

c) Seja suspensa a cobrança das multas até ulterior decisão dessa Diretoria Colegiada.

2.17. Com base no teor desse recurso, já em análise dos novos argumentos trazidos à Diretoria Colegiada, reporto-me ao teor do art. 22 da Portaria n° 190/GC-5, em que se lê com clareza que ***a administração das empresas que exploram os serviços de táxi aéreo e os serviços aéreos especializados deverá discriminar, nas notas fiscais emitidas, o tipo de serviço realizado e o prefixo da aeronave empregada.*** A desobediência a este rito acarreta em infração ao CBA. Portanto, está aqui caracterizada a infração.

2.18. Dos excertos elencados acima, tal recurso traz, além da assunção explícita do cometimento da infração, a reafirmação de que a empresa tomará todas as providências para sanar a irregularidade.

2.19. Assim, do que se apresentou nas instâncias anteriores e nos elementos trazidos à alçada da Diretoria, não há mais o que se contrapor, a não ser a avaliação do pedido de revisão do *valor total das multas para um patamar inferior ao de R\$ 63.000,00 (sessenta e três mil reais)*. Neste tocante, portanto, note-se claramente que a esta relatoria resta avaliar apenas a dosimetria adotada pela ASJIN.

2.20. Isso posto, anoto que a providência administrativa de multa está prevista no artigo 289, inciso I, da Lei 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA); e seu valor, segundo o art. 295 da mesma lei, deve refletir a gravidade da infração.

2.21. Vale registrar, por oportuno, que a Instrução Normativa ANAC nº 08/2008, da qual se baseou a Decisão recorrida para a manutenção da dosimetria adotada para a aplicação da penalidade a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008, foi revogada pela Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018. Entretanto, esta última Resolução, previu que a norma aplicar-se-ia a todos os processos em curso, na ocasião, **sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos**, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis (art. 82).

2.22. Sendo assim, a metodologia adotada pela ANAC para a aplicação da penalidade a partir do valor intermediário, a teor do art. 57 da Instrução Normativa ANAC nº 008/2008, o qual remete aos valores constantes das tabelas aprovadas em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008, encontra amparo na norma de regência.

2.23. No que se refere à gradação das sanções, a Resolução nº 25/2008 previa que na dosimetria da aplicação das sanções deveriam ser consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes (art. 22), *in verbis*:

Resolução ANAC nº 025/2008:

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as conseqüências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

2.24. No caso concreto, a Decisão recorrida não considerou circunstâncias atenuantes ou agravantes.

2.25. No que tange as circunstâncias agravantes, tenho que, de fato, não se vislumbra nos autos hipóteses que possam ser enquadradas §2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

2.26. Entretanto, no que se refere às atenuantes, entendo aplicável ao caso a incidência do inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, que diz respeito ao reconhecimento da prática da infração, senão veja-se:

2.27. A defesa inicial do Recorrente (fls. 25/28 do Doc. 1174839), depois de alegar uma possível nulidade no processo porque o auto de infração "não veio acompanhado de qualquer documentação", trouxe os seguintes argumentos:

"Ainda assim, em atenção à descrição dos fatos, importante esclarecer o que segue.

Extraí-se das notas fiscais em anexo, autuadas, que as mesmas, ainda que em referência a serviços prestados pela empresa recorrente, foram emitidas em modelo fornecida pela Prefeitura Municipal de Ponta Porã (MS).

Tal modelo, no entanto, **não comportava a descrição específica dos prefixos das aeronaves, motivo pelo qual não eram anotados.**

Outrossim, importante ressaltar que não poderia fugir-se do modelo fornecido, impossibilitando sua anotação.

Por outro lado, **compromete-se, doravante, a empresa que, assim como já praticou nas demais notas fiscais em anotar as marcas e matrículas das aeronaves, na forma devida.**

Portanto, pugna-se pelo ARQUIVAMENTO do auto de infração recorrido..."

2.28. Nota-se, explicitamente, desde a defesa inicial da Recorrente que houve a assunção do fato. Ao indicar que não poderia ter alterado o modelo fornecido pela Prefeitura Municipal de Ponta Porã (MS), a AGRICENTER tratou do reconhecimento da prática da infração, sem contestá-la.

2.29. Da mesma forma extraí-se da afirmação da Recorrente de que "*compromete-se, doravante, assim como já praticou nas demais notas fiscais em anotar as marcas e matrículas das aeronaves, na forma devida*". Ora, se esta reconhece que deveria ter feito e que fará doravante o que está estabelecido na norma, está reconhecida a prática da infração.

2.30. No Recurso à Diretoria (Doc. 2498353) a empresa AGRICENTER, com veemência, alegou que "*De fato, as notas foram emitidas sem as devidas inscrições das aeronaves, o que demonstrou a não observância, por parte do setor contábil da empresa, às normas vigentes*", acrescentando uma série de acontecimentos de forma a demonstrar que a emissão das notas fiscais sem as referências das aeronaves ocorreram por falhas administrativas, estando também reconhecida a prática da infração.

2.31. Quanto à discutida atenuante, trago aos autos o teor da Súmula Administrativa nº 001/2009, aprovada pela Diretoria da ANAC por meio da Decisão nº 73, de 24 de maio de 2019, para também subsidiar a fundamentação deste voto, *in verbis*:

"A apresentação pelo autuado de argumentos contraditórios ao "reconhecimento da prática da infração" é incompatível com a aplicação da atenuante prevista no art. 22, § 1º, inciso I, da Resolução nº 25, de 25 de abril de 2008, e no art. 36, § 1º, inciso I, da Resolução nº 472, de 6 de junho de 2018, a menos que se trate de explanação do contexto fático no qual ocorreu a infração ou de questões preliminares processuais." (destaca-se)

2.32. Observa-se que a mencionada súmula abre ao interessado a possibilidade de relatar as circunstâncias nas quais se deu o cometimento da infração sem que isso se torne impedimento para o reconhecimento da circunstância atenuante, ou seja, a súmula ampliou a possibilidade de manifestação do interessado em caso de reconhecimento da prática da infração, ao permitir a apresentação das circunstâncias em que ocorreu a infração e a apresentação de preliminares, e ainda assim, admitir a aplicação da atenuante.

2.33. No caso presente, não houve argumentos contraditórios ao reconhecimento da prática da infração, mas sim a explanação do contexto fático, quando a Recorrente afirmou ter emitido as notas fiscais no modelo fornecido pela prefeitura e que se comprometeria a partir daquela data a cumprir o que estava estabelecido na norma. Em que pese ter trazido tais alegações, elas não contrapuseram a prática da infração.

2.34. Destarte, entendo cabível ao caso, portanto, a incidência do inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

2.35. A multa foi enquadrada na hipótese prevista no item "u" (Infringir as Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõe sobre os serviços aéreos), da Tabela III (Infrações Imputáveis a Concessionária ou Permissionária de Serviços Aéreos), do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, vigente à época do fato, que previa a aplicação de sanção de multa nos valores mínimo, intermediário e máximo de R\$ 4.000,00; R\$ 7.000,00; e R\$ 10.000,00, respectivamente.

2.36. Sendo assim, dada a existência de circunstâncias atenuantes e a inexistência de agravantes aplicáveis ao caso, entendo que a penalidade a ser aplicada à Recorrente deve ser a de valor mínimo, quantificada em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por infração. Considerando a individualização da

penalidade pela emissão de 9 (nove) notas fiscais em desconformidade com a norma, o valor da multa importará em R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

3. DO VOTO

3.1. Assim sendo, ante todo o exposto e com base no conteúdo dos autos do presente processo, conheço do recurso interposto pela empresa **AGRICENTER AVIAÇÃO AGRÍCOLA LTDA.** e **VOTO** pelo seu **ACOLHIMENTO PARCIAL**, alterando-se a decisão Recorrida quanto à sua dosimetria, **resultando na aplicação de multa no valor de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais)**, por deixar de registrar as marcas de nacionalidade e matrícula das aeronaves que utilizou na realização de serviços aéreos, descumprindo o art. 22 das Instruções Reguladoras para Autorização e Funcionamento de Empresas de Táxi-Aéreo e de Serviço Aéreo Especializado, aprovadas pela Portaria nº 190/GC-5, de 20/03/2001, c/c art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

É como Voto.

RICARDO BEZERRA
Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Sérgio Maia Bezerra, Diretor**, em 18/12/2019, às 09:44, 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 **3559181** e o código CRC **B4CB1BDB**.