



VOTO

PROCESSO: 00065.142082/2013-37

INTERESSADO: HELINEWS SERVIÇOS DE AEROCINEMATOGRAFIA E AEROREPORTAGEM LTDA

RELATOR: RICARDO BISINOTTO CATANANT

1. FUNDAMENTAÇÃO 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, bem como fiscalizar as aeronaves civis, seus componentes, equipamentos e serviços de manutenção, com o objetivo de assegurar o cumprimento das normas de segurança de voo, e decidir, em último grau de recurso, sobre as matérias de sua competência (art. 8º, incisos X, XVI e XLIII).

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 na Lei nº 7.565, de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), ou em legislação complementar, bem como conhecer os respectivos recursos (art. 6º do Anexo I ao Decreto).

1.3. Ainda, pelas disposições contidas no Regimento Interno da ANAC, aprovado pela Resolução nº 381, de 14 de junho de 2016, art. 9º, caput, compete à Diretoria, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Agência.

1.4. Conforme art. 30, inciso III, da Resolução nº 381/2016, à Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN compete o recebimento e a admissibilidade dos recursos contra as suas próprias decisões:

Art. 30. À Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância compete:

(...)

III - fazer o juízo de admissibilidade dos seguintes atos processuais: (Redação dada pela Resolução nº 502, de 30.01.2019)

a) pedidos de revisão ou recursos apresentados em decorrência de decisões em segunda instância proferidas por essa unidade; e (Incluído pela Resolução nº 502, de 30.01.2019);

1.5. Na análise da admissibilidade, deve a autoridade competente ater-se ao disposto no art. 46 da Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, que nestes termos dispõe:

Art. 46. Cabe recurso à Diretoria, em última instância administrativa, a ser apresentado no prazo de 10 (dez) dias, quando as decisões proferidas pela autoridade competente para julgamento implicarem sanções de cassação, suspensão ou multa acima do valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Parágrafo único. Na análise de admissibilidade do recurso à Diretoria pelo critério do valor de multa será considerado o montante das multas aplicadas em um mesmo PAS conforme definido no art. 32, § 3º, desta Resolução.

1.6. Trata-se de recurso administrativo contra a Decisão Monocrática de Segunda Instância nº 1454/2019 (SEI 3632099) proferida em 25 de outubro de 2019 contra a empresa HELINEWS SERVIÇOS DE AEROCINEMATOGRAFIA E AEROREPORTAGEM LTDA, CNPJ 09.321.147/0001-58 por explorar servido aéreos sem autorização capitulada na alínea “j” do inciso VI do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA.

1.7. Tal decisão é multa aplicada de primeira instância administrativa, resultando, nos termos do parágrafo único do art. 46, acima transcrito, na aplicação de 59 (cinquenta e nove) multas no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) totalizando o montante de R\$ 472.000,00 (quatrocentos e setenta e dois mil reais). Ressalte-se ainda que conforme esclarecido no Despacho ASJIN (SEI 3980342), reputa-se tempestivo o referido recurso.

1.8. Constata-se, portanto, que a matéria em discussão é de alçada da Diretoria Colegiada da ANAC, estando o encaminhamento feito pela ASJIN revestido de amparo legal, podendo concluir que estão atendidos os requisitos de competência para a deliberação sobre o recurso apresentado pelo interessado.

2. ANÁLISE

2.1. Introdução

2.1.1. Trata-se de recurso administrativo contra a Decisão Monocrática de Segunda Instância nº 1454/2019 (SEI 3632099) por meio da qual resultou a aplicação de sanção de 59 (cinquenta e nove) multas no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) no total montante de R\$ 472.000,00 (quatrocentos e setenta e dois mil reais) por explorar serviços aéreos sem autorização.

2.1.2. Em primeiro lugar, é importante destacar que, neste caso concreto, a empresa operou sem autorização em um intervalo de tempo entre o vencimento de uma autorização e a vigência de sua renovação. A fim de deixar claras as datas discutidas neste processo, a tabela a seguir apresenta o histórico de autorizações da empresa para a exploração dos serviços de aerocinematografia e aeroreportagem. Houve também uma outorga dedicada para serviço de aeropublicidade não citada na tabela, mas tal autorização foi posterior às datas das infrações imputadas e não a considero relevante para o presente caso.

Processo Autorização/Renovação	Data do Pedido	Decisão	DOU	Publicação DOU	Validade
60800.047035/2007-01	N/D	Nº 216 de 27/05/2008	Seção 1 Edição no. 101 - Pág. 22	29/05/2008	29/05/2013
00058.035236/2013-24	02/05/2013	Nº 70 de 10/07/2013	Seção 1 Edição no. 133 - Pág. 18	12/07/2013	12/07/2018
00065.567119/2017-60	28/11/2017	Nº 10 de 29/01/2018	Seção 1 Edição no. 20 - Pág. 110	29/01/2018	29/01/2023

2.1.3. Conforme fica claro na tabela acima e confirmando o disposto no Relatório de Vigilância da Segurança Operacional (RVSO) que iniciou este processo (SEI 0140384), a empresa ficou um intervalo de tempo sem autorização de operação pois protocolou o seu pedido fora do prazo previsto pelo art. 37 da [portaria nº 190/GC-5 de 20 de março de 2001](#):

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”.

Parágrafo único. A critério do DAC, a renovação da autorização para operar será precedida de verificação das condições da empresa, visando a comprovar o cumprimento do objetivo social e das demais exigências previstas nestas Instruções.

2.1.4. Interessante notar que tal portaria foi substituída pela Resolução no. 377 de 15 de março de 2016. Entretanto, essa mesma resolução traz uma obrigação similar em seu art. 15:

Art. 15. A empresa deve apresentar o requerimento e a documentação pertinente para a renovação da outorga no prazo de até 3 (três) meses anteriores ao seu vencimento.

Parágrafo único. A inobservância do prazo estabelecido no caput pode resultar na não renovação tempestiva da outorga.

2.2. Do Razoabilidade e Proporcionalidade

2.2.1. Após discussão acerca da admissibilidade e tempestividade do presente recurso à Diretoria, itens já superados, e uma síntese do processo, a interessada passa a discorrer, na parte III de seu recurso (SEI 3814918) sobre a razoabilidade e proporcionalidade da Decisão de Segunda Instância.

2.2.2. Argumenta que o valor total definido pela Segunda Instância somado ao total já transitado em julgado no processo SEI 00065.124466/2014-59, sobre o qual discorro posteriormente, alcança a soma de R\$ 504.000,00 (Quinhentos e quatro mil reais) um valor muito superior ao capital social da empresa e que poderia até vir a causar o encerramento de suas atividades. O risco à manutenção de suas atividades é repetido na seção VI da defesa.

2.2.3. Esta Diretoria entende que o processo sancionador da Agência pode e deve ser constantemente melhorado. De tal forma, destaca-se que um projeto prioritário relativo à aplicação da teoria da Regulação Responsiva está em andamento com apoio da academia (ver processo 00058.019955/2020-27), e se espera que tal projeto inclua uma discussão da adequação da sanção ao perfil geral do regulado, não apenas de seu porte financeiro, mas também de outras características como, por exemplo, histórico de providências administrativas, indicadores de risco e desempenho.

2.2.4. No caso do presente processo, considero que a discussão acerca da razoabilidade e proporcionalidade não deve ser pautada pelo capital social da empresa, mas sobre a natureza da infração em si e seu impacto em segurança. Tal discussão detalhada se encontra na seção “Da Infração de Operar com a Renovação Vencida” do presente voto.

2.3. **Dos Agravantes e Atenuantes**

2.3.1. Não houve qualquer pedido por parte da defesa de questionar o entendimento da Segunda Instância de que não se aplica nenhum agravante e se aplica o atenuante do art. 36, § 1º, inciso III da Resolução ANAC nº 472/2018: “*inexistência de aplicação de penalidades no último ano*”. Este Diretor não vê, desta forma, motivos para divergir deste entendimento.

2.4. **Do Processo 00065.124466/2014-59**

2.4.1. A recorrente cita de forma breve em seu recurso o processo SEI 00065.124466/2014-59, no qual ela foi condenada, em caráter definitivo, a pagar 4 multas no valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) cada pelos autos de infração 01769/2014, 01770/2014, 01771/2014 e 01772/2014. Tal processo transitou em julgado em 7 de fevereiro de 2019.

2.4.2. Estes autos foram gerados a partir do mesmo Relatório de Vigilância de Segurança Operacional (RVSO) do presente processo e capitulados na alínea “f” do inciso III do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA. Apesar do presente processo ter convalidado os presentes autos para a alínea “j” do inciso VI do art. 302 do mesmo código conforme relatado no relatório SEI 5349957, observa-se que as infrações nos dois casos são as mesmas. Além disso, a decisão final do processo 00065.124466/2014-59 considerou a mesma atenuante e a ausência de agravantes conforme o presente processo.

2.5. **Da Infração de Operar com a Renovação Vencida**

2.5.1. A infração imputada à empresa no presente processo se refere a alínea “j” do inciso IV do art. 302 do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA:

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

(...)

VI - infrações imputáveis a pessoas naturais ou jurídicas não compreendidas nos grupos anteriores:

(...)

j) explorar serviços aéreos sem concessão ou autorização

2.5.2. Em primeiro lugar, nota-se que a infração imputada é a mesma para situações concretas que podem ser completamente distintas. Lista-se abaixo alguns exemplos apenas:

- uma empresa que nunca teve a autorização para exploração dos serviços aéreos;
- uma empresa cuja autorização para exploração de serviços aéreos que foi extinta, por exemplo, devido a “condições operacionais inaceitáveis do ponto de vista de risco à segurança operacional” (inciso II do Art. 18º da Resolução 377/2018)
- uma empresa cuja autorização venceu. Sendo que ainda este caso pode ter diferentes situações:
 - a empresa nunca requereu a renovação e continuou a operar;
 - a empresa requereu a renovação fora do prazo;
 - a empresa requereu a renovação dentro do prazo.

2.5.3. Ora, é claro que o caso concreto em questão, a saber, uma empresa cuja autorização venceu sendo que ela requereu a renovação antes do vencimento, mas fora do prazo, representa um risco à sociedade menor do que os dois primeiros casos citados acima.

2.5.4. Além disso, é fundamental citar que neste processo o RVSO original (fls. 02V SEI 0140384) é claro em expressar que:

5A – Como resultado foi verificado que o operador HELINEWS SERVIÇOS AÉREOS DE AEROCINEMATOGRAFIA E AEROREPORTAGEM LTDA opera em conformidade com o nível aceitável de segurança operacional.

2.5.5. Tal conclusão é repetida na Nota Técnica 70/2014/GTPO-RJ/GOAG/SPO (SEI 0055254). A discussão, conforme destaca o parecer 2/2016/SPO (SEI 0077609), não tem a ver com itens técnicos:

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. (grifo do autor)

2.5.6. Importante ainda notar que a necessidade de renovação de autorização a cada 5 anos para empresas de serviços aéreos especializados é estabelecida na Resolução ANAC nº. 377/2016, em seu art. 15, como já mencionado, e não é imposta pela Lei nº 7.565/1986, que estabelece tal prazo apenas para as autorizações referentes à “prestação de serviços aéreos não regulares de transporte de passageiro, carga ou mala postal”.

2.5.7. Assim, a necessidade de renovação desta autorização foi uma decisão da própria Agência. Apesar desta renovação demandar informações da condição técnico-operacional da empresa, atualmente não é realizada uma inspeção específica para este fim, uma vez que o processo de vigilância continuada das empresas é conduzido independentemente deste pedido de renovação. Mesmo que o presente auto de infração tenha origem em uma inspeção motivada pela renovação, conforme já dito, tal inspeção não verificou nenhum problema técnico operacional.

2.5.8. A missão desta Agência é “promover a segurança e a excelência do sistema de Aviação Civil, de forma a contribuir para o desenvolvimento do país e o bem-estar da sociedade brasileira”. Ora, se a própria Agência considera que não havia risco técnico no caso concreto em questão, é fundamental que a dosimetria leve este fato em consideração.

2.5.9. Como um fator adicional, observando a tabela apresentada na seção de Introdução desta análise, nota-se que a empresa já teve mais uma renovação de autorização para operar concedida pela ANAC. Nesse caso, a empresa solicitou a renovação com mais de 6 meses de antecedência o que demonstra que, pelo menos quando confrontada pela primeira vez com a mesma situação, ajustou seu comportamento e atuou conforme regulamentação hoje vigente.

2.5.10. Levando em conta todos estes fatos, entendo que, nesta situação específica, a sanção já aplicada no processo 00065.124466/2014-59 é suficiente para as infrações imputadas. Houve sim uma infração capitulada corretamente e para ela cabe sanção. Entretanto, como não havia um problema de segurança, não considero razoável a aplicação de infração a cada voo.

2.5.11. É fundamental reforçar que esta decisão se deve ao fato concreto e específico. Observando os precedentes de autos de infração similares nota-se não só diferentes capitulações (Art. 302 incisos "III,f", "VI,e" ou "VI,j"), mas também diferentes modos de contagem das infrações: por voo, por notas fiscais ou mesmo única. Conforme discutido, há necessidade de se enfrentar os diferentes casos concretos e não desejo neste voto resolver todas as questões.

2.5.12. O mesmo se aplica a outros tipos de infração. Esta Agência já recebeu diversos pedidos para não considerar infrações por voo, mas considero que essa interpretação é sim aplicável em diversas situações. No caso deste processo, o risco para operação da empresa não aumenta simplesmente porque sua autorização venceu e considero a infração já aplicada suficiente. O não cumprimento de uma diretriz de aeronavegabilidade (DA), ou o voo com equipamento inoperante sem adequada previsão na MEL são exemplos de infração em que existe um risco mais diretamente associado por voo. Mesmo que uma eventual inspeção posterior requerida pela DA indique que determinada aeronave não estava sujeita à condição insegura prevista por tal DA, a emissão da DA evidencia um risco adicional que está sendo assumido por voo. Um raciocínio análogo se aplica no caso de um equipamento inoperante: um risco adicional existe em todo voo quando comparado à operação com tal equipamento operando normalmente.

3. VOTO

3.1. Desta forma, considerando o exposto e o fato de que a empresa já foi punida com sanção relativa aos mesmos motivos em análise, **VOTO** pelo conhecimento do Recurso Administrativo apresentado pela empresa HELINEWS SERVIÇOS DE AEROCINEMATOGRAFIA E AEROREPORTAGEM LTDA e no

mérito, por **DAR-LHE PROVIMENTO**, de acordo com o art. 64 da Lei 9.784 de 29 de janeiro de 2019, **arquivando o presente processo sem aplicação de multa.**

É como voto.

RICARDO BISINOTTO CATANANT

Diretor - Relator



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Bisinotto Catanant, Diretor**, em 26/03/2021, às 18:50, 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 **5350820** e o código CRC **E39282EB**.