

**PARECER N°** 524(SEI)/2017/ASJIN  
**PROCESSO N°** 00058.033689/2012-35  
**INTERESSADO:** COMPANHIA PANAMEÑA DE AVIACION S.A. (COPA AIRLINES)

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA, nos termos da minuta anexa.

**ANEXO**

**MARCOS PROCESSUAIS**

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Aeroporto	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso	Possibilidade de Agravamento	Notificação Possibilidade de Agravamento	Manifestação Possibilidade de Agravamento
00058.033689/2012-35	641035149	623/2012	SBGR	19/03/2012	17/04/2012	28/05/2012	14/06/2012	17/12/2013	13/03/2014	R\$ 4.000,00	19/03/2014	02/12/2016	Não consta	14/03/2017

**Enquadramento:** Art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei n° 7.565, de 19/12/1986 combinado com o art. 18, § 3°, da Resolução n° 141, de 09/03/2010.

**Infração:** Deixar de disponibilizar, nas zonas de despacho de passageiros (check-in) e nas áreas de embarque, informativos claros e acessíveis com os dizeres previstos no § 3° do art. 18 da Resolução ANAC n° 141/2010.

**PropONENTE:** Pedro Gregório de Miranda Alves – Especialista em Regulação de Aviação Civil – SIAPE 1451780 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC n° 2479/ASJIN/2016).

**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de recurso interposto pelo interessado em desfavor da decisão proferida no curso do processo administrativo sancionador discriminado no quadro acima, que dispõe os marcos relevantes para o trâmite e regularidade processual. O AI, de numeração e capituloção em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever a infração a seguir:

*No dia 19/03/2012, em ação de fiscalização no Aeroporto Internacional de Guarulhos, constatou-se que a empresa aérea COPA (COMPANHIA PANAMEÑA DE AVIACION S.A.) não possuía, às 08h50min do referido dia, nas zonas de despacho de passageiros (check-in), informativos claros e acessíveis sobre os direitos dos passageiros, em caso de atraso ou cancelamento de voo e de preterição de embarque, conforme estabelecido no § 3o do art. 18 da Resolução n° 141, de 09/03/2010.*

**HISTÓRICO**

2. Aproveita-se como parte integrante desta análise relatório constante do Voto ASJIN proferido em sede de segunda instância constante do autos (SEI 0174471), com respaldo art. 50, § 1°, da Lei 9.784/1999.

3. Na 414ª Sessão de Julgamento desta ASJIN (02/12/2016), após leitura do relatório e análise dos autos, a turma recursal entendeu por notificar o interessado acerca da possibilidade de agravamento da sanção, conforme sugerido pelo Relator, com a respectiva notificação para formulação de alegações, em respeito ao artigo 64 da Lei 9.784/1999 (SEI 0226956).

4. Regularmente notificado, o interessado apresentou as razões a seguir sobre a possibilidade de agravamento, além de reiterar os argumentos levantados em sede de defesa e recurso.

5. Aduz que o ato administrativo impugnado não deve ser modificado em prejuízo ao recorrente, uma vez que não há possibilidade de se modificar uma pretensão para pior-lá (*non reformatio in pejus*), apontando afronta aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Argumenta que a ampla defesa incluí o direito de recorrer, sendo que, à luz da Constituição Federal, o julgamento de um recurso não pode prejudicar o próprio recorrente, sob pena de se estar, de forma indireta, inibindo os administrados do direito de se socorrer à garantia fundamental do direito de recorrer. Mesmo com a abertura do prazo para o recorrente, alega que a mera oportunidade para que o administrado seja ouvido antes da decisão de agravamento não é suficiente para garantir o direito de ampla defesa e tem o sério inconveniente de causar um desestímulo à utilização do direito de recurso.

6. Questiona a legitimidade do argumento de que o agravamento da situação do recorrente à luz do art. 64 e do art. 65 da Lei 9.784/99, vez que o recurso é direito fundamental constitucionalmente assegurado e não tem esse qualquer obrigação de se conformar à legislação infraconstitucional, sendo certo que essa última somente se legitima se guardar obediência àquela. Observa que os mesmos fatos e circunstâncias da decisão recorrida não autorizariam o agravamento no julgamento de um recurso, pois, se, em processo de revisão, à luz de fatos novos ou circunstâncias relevantes, não se pode admitir o agravamento da sanção, a mesma regra deve valer para os recursos interpostos no curso do processo, que devolvem ao órgão superior o exame dos mesmos fatos e circunstâncias já apreciadas pelo órgão a quo.

7. E, por derradeiro, cita entendimentos registrados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em decisões sobre recursos administrativos no sentido de inadmissibilidade do *reformatio in pejus* (TJSP - Mandado de Segurança n. 64.138-0 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Denser de Sá - 14.06.00; Mandado de Segurança n. 27.858-0 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Dirceu de Mello - 27.12.95).

8. Ante o exposto, requer seja afastada a possibilidade de agravamento da sanção aplicada e acolhimento do recurso.

9. **É o relato.**

**PRELIMINARES**

10. **Da regularidade processual** - Quanto à notificação do interessado, em que pese ausência de AR referente à possibilidade de agravamento, cumpre registrar o comparecimento espontâneo no feito, o qual supre suposta falta ou regularidade da intimação, nos termos §5° do art. 26 da Lei 9.784/1999:

*Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.*

(...)

**§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade. (destacamos)**

11. Ademais, registra-se que o entendimento encontra respaldo no Parecer 0168/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU (*“nos termos do art. 239, §1º do CPC, o comparecimento espontâneo no feito supra a falta ou nulidade da notificação, fluindo a partir desta data os prazos que forem pertinentes”*), ficando, *in casu*, eleita a data do protocolo da defesa como marco válido, o que também restou consignado daquela análise. Tendo isso ocorrido, permite-se a subsunção da presente hipótese tanto aos termos do parecer quanto do citado art. 26, §5°, da Lei 9.784/1999.

12. Ante o exposto e considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual no presente feito, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo o processo apto para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

**FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO**

13. **Da fundamentação da matéria** - Com fulcro no art. 50, § 1°, da Lei 9.784/1999, ratifica-se e adota-se, na integralidade e como parte integrante desta análise os fundamentos regulatórios, fáticos e jurídicos esboçados nas decisões anteriores.

14. No que concerne ao dever da informação ao passageiro, o caput do artigo 18 da Resolução ANAC n° 141, de 2010 estabelece o pleno direito à informação, clara e ostensiva, acerca do serviço contratado e suas eventuais alterações. O parágrafo 3°, por sua vez, do referido artigo, dispõe, *in verbis*:

*§ 3° O transportador deverá disponibilizar, nas zonas de despacho de passageiros (check-in) e nas áreas de embarque, informativos claros e acessíveis com os seguintes dizeres: “Passageiro,*

15. Nesse sentido, deixar de disponibilizar, nas zonas de despacho de passageiros e nas áreas de embarque, os informativos, claros e acessíveis, nos termos dispostos no art. 18, § 3º, da Resolução nº 141/2010, supra, constitui infração das condições gerais de transporte, tipificada na alínea "u" do inciso III do artigo 302 do CBA.
16. Não é demais salientar que a obrigação imposta pelo parágrafo de referência independe de qualquer alteração das condições contratadas, devendo a companhia aérea disponibilizar de forma ostensiva os informativos com os dizeres dispostos no normativo, sempre que esteja operando seus voos, tanto na sala de embarque como nas zonas de despacho (check-in), com o objetivo de que tenham os passageiros a ciência de como buscar informações sobre seus direitos junto à transportadora para os casos de alterações das condições do contrato de transporte aéreo.
17. **Da materialidade infracional** - Conforme instrução dos autos, o interessado foi autuado por não disponibilizar, nas zonas de despacho de SBGR em que operava seus voos, em 19/03/2012, os informativos claros e acessíveis conforme estabelecido no normativo. A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, assim confirmou a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização.
18. **Das razões recursais** - Em que pese argumente não ter havido descumprimento do normativo, o interessado não logra expor como suas razões poderiam se contrapor ao fato narrado no AI de que não disponibilizava os informativos nos termos regulamentares. A propósito, é relevante destacar que a mera alegação da empresa aérea destituída da necessária prova não tem o condão de afastar a presunção de veracidade que favorece o ato da Administração. A autuação é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e veracidade e cabe ao interessado a demonstração dos fatos que alega, nos termos do art. 36 da Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

**Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999**

*Art. 36 Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para a instrução e do disposto do art. 37 desta lei.*

- 0.1. A presunção de legitimidade encontra seu fundamento no princípio da legalidade da Administração (ar. 37, CF) e assim revela a conformidade do ato com a lei, daí serem dotados da chamada fé pública. Já a presunção de veracidade, inerente à legitimidade respeito aos fatos alegados pela Administração para a prática do ato. "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 Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).
19. Muito embora faça menção à boa-fé da recorrente e à necessidade de ser considerados os princípios da finalidade, motivação, razoabilidade e proporcionalidade, para afastar a necessidade, possibilidade e razoabilidade da punição aplicada, cumpre esclarecer o caráter vinculado dos atos administrativos, sempre norteados pelos princípios da legalidade, moralidade, finalidade e publicidade. Nos termos do artigo 289 do CBA, sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, ou legislação complementar, sujeitar-se-á o infrator à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, do mesmo Código, por sua vez, define que "a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica".
20. No caso concreto, é de se notar que o interessado falha em trazer ao feito elementos que comprovem suas razões de inexistência da prática infracional. Alegar disponibilizar os referidos informativos no local da constatação da prática infracional, ou aduzir sempre pautar sua conduta na boa-fé contratual nas relações com seus clientes, não consiste prova cabal de suas alegações de cumprimento do normativo.
21. Destarte, cabe razão a alegação de que a finalidade precípua da atividade administrativa é o bem comum, o qual contudo sim se viu violado quando o interessado deixou de garantir que os passageiros de seus voos obtivessem as informações claras e acessíveis sobre seus direitos em caso de alterações do serviço contratado. Ressalte-se que, a mera alegação de sempre adotar todas as medidas possíveis para atender plenamente às necessidades de seus passageiros, visando à eficaz prestação do serviço aéreo, não tem o condão de suprir notório descumprimento de dispositivo normativo.
22. Acerca da alegação de que o decisor em sede de primeira instância não aplicou o art. 22 da Resolução nº 25/2008, cumpre esclarecer que ato administrativo que apenou o interessado revestiu-se de total respeito aos dispositivos do citado artigo. O fundamento para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte da autuada, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso, como bem mostram os autos). A partir disso, a dosimetria pode ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução 25/2008 e dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. É dizer que em razão da taxatividade da norma e pelo fato de a Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade, impossível que a Agência aplique atenuantes de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.
23. Ante o exposto, tem-se que as razões do recurso não lograram afastar a prática infracional que lhe é atribuída ao interessado, a qual restou configurada nos termos aferidos pela fiscalização.

**DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

24. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a propriedade do valor da multa aplicada como sanção administrativa aos atos infracionais imputados. O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295 que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, o art. 20 da Resolução ANAC nº 25/2008 dispõe que o valor da multa será aplicado de acordo com o previsto nas tabelas constantes dos seus anexos, sendo que as infrações ao art. 302, III, "u", do CBA (Anexo II) têm previsão de penalidade pecuniária de multa na seguinte dosimetria:
- a) R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no patamar mínimo;
  - b) R\$ 7.000,00 (sete mil reais) no patamar intermediário; e
  - c) R\$ 10.000,00 (dez mil reais) no patamar máximo.

25. Em respeito ao art. 57 da IN nº 08/2008, a multa será calculada a partir do valor intermediário, consideradas a ocorrência das circunstâncias agravantes e atenuantes, que seguem as seguintes regras da Resolução ANAC nº 25/2008:

**RESOLUÇÃO ANAC Nº 25, DE 25 DE ABRIL DE 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 consequências 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.*

26. A DC1 aplicou a sanção de multa no patamar mínimo por considerar pertinente ao caso a circunstância atenuante de inexistência de aplicação de penalidade no último ano, ausentes circunstâncias agravantes, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), nos termos da Resolução ANAC nº 25/2008 acima citada.

27. **Da aplicabilidade do princípio do non reformatio in pejus** - Acerca das razões do interessado sobre a possibilidade de agravamento da multa, é oportuna visita à Lei 9.784/1999 que dispõe sobre o recurso administrativo e sobre a revisão em seu Capítulo XV:

**CAPÍTULO XV**

**DO RECURSO ADMINISTRATIVO E DA REVISÃO**

*Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.*

*(...)*

*Art. 60. O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.*

(...)

**Art. 64. 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.**

**Parágrafo único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.**

(...)

**Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.**

**Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.**

(Grifou-se)

28. Também dispõe sobre a matéria a Resolução ANAC nº 25/2008:

#### **CAPÍTULO III**

##### **DOS RECURSOS**

**Art. 16. Da decisão administrativa que aplicar penalidade, caberá recurso à Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN, com efeito suspensivo, no prazo de 10 (dez) dias, contados da data da ciência da decisão pelo infrator.**

(...)

**Art. 18. Do julgamento dos recursos poderá resultar:**

**I - manutenção da penalidade;**

**II - revisão do valor da multa aplicada ou do prazo da penalidade; ou**

**III - anulação ou revogação, total ou parcial da decisão.**

(Grifou-se)

29. Primeiramente, deve-se repisar que a Administração não pode fugir do estrito respeito ao princípio da legalidade. E nesse sentido, pela leitura do disposto acima, resta claro estar previsto em lei que esta ASJIN decida pela modificação, total ou parcialmente, da decisão recorrida, sendo que o parágrafo único do art. 64 acima dispõe a possibilidade de impor gravame à situação do recorrente. A única exigência, para tanto, é a regular notificação para que este apresente suas razões sobre a decisão, o que ocorreu com regularidade no presente feito. Ademais, corrobora o art. 18 da Resolução ANAC nº 25/2008, que dispõe como resultado possível do recurso a reforma do valor da multa, que é exatamente o que prolatou este Colegiado.

30. Note-se que a decisão pela notificação quanto à possibilidade de agravamento da multa imposta em nada inovou o AI em epígrafe, que deu origem ao presente processo administrativo. De veras, com base nos autos do processo, vislumbrou-se possível incidência de circunstância prevista no normativo que dispõe sobre a dosimetria quando da confirmação da aplicação da penalidade de multa pertinente, em ato vinculado nos termos dispostos na art. 22 e na Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008. Ou seja, trata-se de ato administrativo que respeitou estritamente os limites legais, por expressa previsão normativa para a decisão prolatada, que respeitou o direito do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, vez que condicionou a possibilidade de agravamento à ciência do interessado para apresentar suas razões.

31. E é exatamente a previsão legal para a decisão pela notificação da possibilidade de agravamento que afasta as razões do interessado, pois se trata aqui de seguir de forma estrita o previsto em lei para o caso. Se cabe a este Colegiado decidir em sede de segunda instância administrativa acerca dos recursos interpostos contra a DC1, este deve ater-se às decisões possíveis que lhe dispôs o regulamento, sendo esta ora questionada uma delas. Destarte, como a decisão foi devidamente motivada e fundamentada em norma, como já exposto, não há que se falar de afronta aos princípios da legalidade nem da razoabilidade, vez que não cabe a este Colegiado a discricionariedade de impor sanção diversa daquelas legalmente previstas, senão aplicar o que lhe impõe os limites do normativo.

32. E nessa esteira, no que concerne ao citado instituto da *non reformatio in pejus*, cabe salientar que sua vedação no processo penal e no processo civil não guarda a mesma observância no processo administrativo sancionador. Muito embora, ao interpor um recurso de decisão prolatada em processo administrativo sancionador, o administrado busque momento a reversão de uma sanção aplicada, resta cristalino na lei a possibilidade de que esta seja modificada em sede de segunda instância, inclusive para a majorar, pois a Administração deve-se pautar pelo princípio da legalidade, e a lei assim o dispõe expressamente. Ou seja, ao majorar uma pena em sede de recurso administrativo, não se está piorando a sanção, mas tão somente realizando de forma clara e legal dever imposto diante da observância estrita dos princípios constitucionais. Não há que se falar em prejuízo ao administrado, uma vez que prevalece sempre a indisponibilidade do interesse público e este deve obedecer a lei. Destarte, se a redação legal traz em seu bojo a possibilidade de reforma mesmo que para piorar, não há dessa maneira castração aos direitos do interessado.

33. Cumpre esclarecer, por fim, que a decisão pela possibilidade de agravamento não constitui o instituto da revisão disposta no art. 65 da Lei 9.784/1999, senão a modificação, parcial, prevista no art. 64 da mesma lei. Enquanto a revisão não comporta o *reformatio in pejus*, pois esta vedação assim está expressa na lei, a possibilidade de agravamento advém de suposta inadequação da aplicação do normativo quando da dosimetria, por não ter aquele decisor considerado suposta incursão na agravante de expor ao risco, prevista no art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008. Ademais, é de se ressaltar que a revisão implica reexame de uma "coisa julgada administrativa", enquanto o recurso analisa questão ainda aberta, sem trânsito em julgado no âmbito administrativo, e até por isso confere ao recorrente o direito de contraditar o gravame ao seu recurso.

34. **Da aplicação da atenuante "inexistência de aplicação de penalidades no último ano"** - Partindo-se da premissa de que o objetivo do dispositivo é premiar aquele se pode chamar de "bom-regulado", e o bom regulado é aquele que conforma sua atuação aos preceitos normativos, que não comete infrações. Ou seja, o espírito do dispositivo é alcançar aquele que não cometeu infrações no período de um ano.

35. Em consonância com o princípio da finalidade, a norma administrativa (inclusive processual e procedimental) deve ser interpretada e aplicada da forma que melhor garanta a realização do fim público a que se destina. É na finalidade da norma que reside o critério norteador de sua correta aplicação. É necessário examinar, à luz das circunstâncias de cada caso, se o ato ou o processo em exame atendeu ou concorreu para o atendimento do específico interesse público almejado pela previsão normativa genérica (art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99).

36. Assim, a antiga Junta Recursal dessa ANAC, visando pacificar o entendimento quanto ao fato, já havia expressado seu posicionamento através da publicação do ENUNCIADO JR nº 13/2015, transcrito a seguir:

*ENUNCIADO: Para efeito de aplicação de circunstância atenuante para dosimetria da pena do interessado em processo administrativo sancionador da ANAC, configura a hipótese prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008, a evidência de inexistência de aplicação de penalidade em definitivo ao mesmo autuado nos 12 (doze) meses anteriores à data do fato gerador da infração.*

37. Observe-se que há uma evolução dessa interpretação em relação ao disposto normativo, principalmente no que diz respeito aos marcos temporais a serem considerados para a aplicação do referido instituto. Fica explícito agora o trânsito em julgado administrativo, ou seja, a penalização definitiva na esfera administrativa como condicionante e o fato gerador da infração em análise como marco para contagem dos doze meses.

38. Entretanto, a despeito da importante iniciativa da Junta Recursal à época, ainda sobram alguns questionamentos acerca da aplicabilidade e o que se viu na prática adotada desde então foi que, apesar do avanço, ainda precisavam ser aparadas algumas arestas. Por exemplo, até a data de hoje, o que se vê é que, identificada outra conduta infracional no prazo de doze meses antes do fato gerador da infração em questão e, identificado o trânsito em julgado administrativo de tal infração, seja pelo pagamento da multa pelo regulado, seja pelo avanço do processo a fase de execução, independentemente de em qual tempo tal fato tenha sido identificado, desde que antes da decisão em segunda instância, afasta-se a aplicação da atenuante.

39. Contudo, este analista considera que os prazos da Administração Pública, ainda que impróprios e inevitavelmente onerosos para os regulados, deveriam ter seus efeitos minimizados e, principalmente, não poderiam acarretar ônus gerados por fatos novos. Entenda-se. Ao afastar em decisão de segunda instância (DC2), circunstância atenuante identificada quando da decisão de primeira instância (DC1) pela mudança de status processual ocorrida no lapso temporal compreendido entre essas instâncias, estar-se-á reformando uma decisão, corretamente exarada anteriormente, devido a ocorrência de fato que não constava dos autos do processo naquele momento.

40. O tempo decorrido entre DC1 e DC2 está sob o controle da Administração Pública, e entende-se que não deve o regulado ser punido por fato alheio, sendo que o lapso temporal em questão não deveria influenciar o processo, de forma que a concessão da atenuante deveria considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância. Busca-se com isso ilidir a aplicação de agravamentos fundamentados em decisões definitivas que ocorreram após a tomada de decisão de primeira instância administrativa. Revisar a dosimetria por estes fatos, em verdade, seria alterar

condição processual por fato novo. Em tese, quando prolatada, a DC1 estava correta.

41. Quanto ao caso concreto, verifica-se que a autoridade decisora em primeira instância informa que o autuado não havia cometido outra infrações no período de doze meses antes da data do fato gerador da infração em análise, de modo que, foi considerada a circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do artigo 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 quando da aplicação da sanção imposta. Assim, apesar de entendimento anterior em sentido diverso, passa-se a considerar a partir da exposição de nova tese, que a aplicação da atenuante deverá considerar o contexto fático e jurídico quando da aplicação da dosimetria em sede de primeira instância e, pelo exposto, tende-se a corroborar com tal aplicação ao caso em análise.

42. Ressalte-se, quanto à mudança de entendimento, que em votos pretéritos, externou-se oportunamente entendimento anteriormente aplicado, chegando a sugerir por vezes o afastamento da circunstância atenuante de forma que não poderia deixar de se registrar tratar-se de novo entendimento, que ora se submete por meio dessa à análise ao crivo do competente decisor. Cabe esclarecer que a Administração pode alterar o seu entendimento sobre determinada matéria. É dizer: o sentido das coisas não está "imune ao tempo". Ao contrário. Só é possível dizer que "algo é" em razão da historicidade em que ele inevitavelmente estará imerso: "O texto só 'é' no seu contexto".

43. A Lei nº 9.784/99 regulou o processo administrativo em âmbito federal e trouxe importantes disposições a serem observadas pela Administração Pública Direta e Indireta da União. No tocante à questão da segurança jurídica nas interpretações/decisões administrativas, destaca-se o artigo 2º, parágrafo único, inciso XIII, que trata de critérios de interpretação das normas administrativas vertida ao interesse público, vedando objetivamente a aplicação retroativa de nova interpretação.

44. Reforça-se, ainda, em relação às decisões anteriormente proferidas, que não enseja revisão da coisa julgada a modificação superveniente do entendimento jurisprudencial (Súmula 343/STF e 134/TFR) de forma que a tese ora defendida não deverá suscitar revisões a processos administrativos sancionadores com trânsito em julgado nesta agência reguladora.

45. **Da aplicação da dosimetria ao caso concreto** - Diante de todo o exposto e, em consonância com o prolatado na DC1, vislumbra-se a possibilidade de aplicação de circunstância atenuante em observância ao § 1º, inciso III, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, pelo fato da inexistência de aplicação de penalidade no último ano anterior ao cometimento da infração e antes de proferida a decisão. Por sua vez, não se vislumbra a possibilidade de aplicação de nenhuma das circunstâncias agravantes daquelas dispostas no § 2º, do Artigo 22 da Resolução nº. 25/08 ao caso.

46. Nos casos em que não há agravantes, e há atenuantes, deve ser aplicado o valor mínimo da tabela em anexo à Resolução nº 25/2008, observado o disposto no art. 57 da IN 08/2008.

47. Entende-se, assim, deva ser mantida a multa aplicada em sede de primeira instância, no patamar mínimo, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

#### CONCLUSÃO

48. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da COMPANHIA PANAMEÑA DE AVIACION S.A. (COPA AIRLINES), de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), que consiste o crédito de multa SIGEC nº 641035149, pela infração disposta no AI 623/2012, que deu início ao presente processo administrativo sancionador.

49. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

50. **Submete-se ao crivo do decisor.**

**PEDRO GREGÓRIO DE MIRANDA ALVES**  
Especialista em Regulação de Aviação Civil  
SIAPE 1451780



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Gregório de Miranda Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 21/12/2017, às 11:03, 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 **1366788** e o código CRC **39912621**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL  
ASSESSORIA DE JULGAMENTO DE AUTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA - ASJIN

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 645/2017**

PROCESSO Nº 00058.033689/2012-35

INTERESSADO: COMPANHIA PANAMEÑA DE AVIACION S.A. (COPA AIRLINES)

Brasília, 21 de dezembro de 2017.

1. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1366788). Ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784/1999.
2. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 2.829, de 20 de outubro de 2016 e com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25/2008, e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução n 381/2016, decido **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da COMPANHIA PANAMEÑA DE AVIACION S.A. (COPA AIRLINES), de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), que consiste o crédito de multa SIGEC nº 641035149, pela infração disposta no AI 623/2012, que deu início ao presente processo administrativo sancionador.
3. À Secretaria.
4. Notifique-se.

**BRUNO KRUCHAK BARROS**

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – Brasília



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Assessor, Substituto**, em 02/01/2018, às 13:08, 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 **1372861** e o código CRC **58B0B6DE**.