

PARECER Nº 549/2018/ASJIN
 PROCESSO Nº 00058.057552/2013-57
 INTERESSADO: TRIP LINHAS AÉREAS S.A

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

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Notificação da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso	Diligência à Área Técnica	Parecer Área Técnica	Possibilidade de Agravamento	Notificação Possibilidade de Agravamento	Manifestação Possibilidade de Agravamento
640949140	788/2013	03/07/2013	04/07/2013	16/08/2013	Não apresentada	19/12/2013	06/03/2014	R\$ 1.600,00	17/03/2014	21/12/2016	11/01/2017	09/02/2017	01/03/2017	Não apresentada

Infração: Deixar de remeter à autoridade de aviação civil o Relatório Operacional Mensal no prazo.

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "w", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c Item 4 do Plano de Contas das Empresas de Transporte Aéreo Regular, aprovado pela Portaria nº 1.334/SSA, de 30/12/2004.

Proponente: Pedro Gregório de Miranda Alves – Especialista em Regulação de Aviação Civil – SIAPE 1451780 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 2479/ASJIN/2016).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso interposto em desfavor da decisão proferida no curso do processo administrativo sancionador originado pelo AI de numeração e capitulação em epígrafe, que descreve ter o interessado deixado de remeter o Relatório Operacional, referente ao mês de abril de 2013, dentro do prazo estabelecido.

HISTÓRICO

2. Aproveita-se como parte integrante da presente análise relatório da seção Histórico, do Voto ASJIN 0411498 constante dos autos.

3. **Da possibilidade de agravamento da multa** - Na 423ª Sessão de Julgamento desta ASJIN, em 09/02/217, após leitura do relatório e análise dos autos, a turma recursal decidiu pela retirada do processo de pauta ante a possibilidade de agravamento da sanção, conforme sugerido por este Relator, com a consequente notificação do interessado para formulação de alegações, em respeito ao artigo 64 da Lei 9.784/1999 (SEI 0414221).

4. Regularmente notificado, o interessado não se manifestou sobre a possibilidade de agravamento, sendo então os autos disponibilizados por despacho para esta relatoria conclusos para análise.

5. **É o breve relato.**

PRELIMINARES

6. **Da regularidade processual** - 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, assim, 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

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

8. **Da materialidade infracional** - Conforme instrução dos autos, o interessado foi autuado por ter deixado de remeter o Relatório Operacional, referente ao mês de abril de 2013, dentro do prazo estabelecido, prática que contraria o disposto no Art. 302, inciso III, alínea "w", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986 c/c Item 4 do Plano de Contas das Empresas de Transporte Aéreo Regular, aprovado pela Portaria nº 1.334/SSA, de 30/12/2004. A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, assim confirmou a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização.

9. **Das razões recursais** - Em seu recurso, o interessado alega inexistência da prática infratora, argumentando ter cumprido estritamente a legislação ao protocolar junto à ANAC o Relatório Operacional Mensal referente ao mês de abril de 2013, no dia 29 de maio de 2013. E anexou imagem probatória com o número de protocolo TIB201305291501.

10. Entretanto, manifestação da Superintendência de Acompanhamento de Serviços Aéreos - SAS em resposta à diligência desta ASJIN (SEI Parecer 0334263) esclarece que o documento acostado à fl. 29 pelo interessado comprova a remessa de apenas um dos componentes do Relatório Operacional, especificamente do Demonstrativo do Relatório Operacional, não comprovando a remessa dos demais componentes. Ou seja, embora confirme a autenticidade do protocolo de envio do arquivo citado no recurso, a área técnica reitera a incursão infracional vez o interessado não enviou todos os três componentes do Relatório Operacional do mês de abril de 2013 (Mapa de Despesas, Demonstrativo do Relatório Operacional e Planilha de Custos).

11. 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

12. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a propriedade do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado. O CBA 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, "w", do CBA (Anexo II) têm previsão de penalidade pecuniária de multa na seguinte dosimetria:

- a) R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) no patamar mínimo;
- b) R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais) no patamar intermediário; e
- c) R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no patamar máximo.

13. 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 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.

14. No presente caso, 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\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais).

15. **Da alegação de carência de fundamentação para fixação da pena base** - O interessado argumenta em seu recurso que deve ser decretada a nulidade da decisão administrativa por falata de fundamentação dos critérios utilizados na dosimetria. Alega que o valor arbitrado carece de requisitos legais aplicáveis à espécie, aduzindo ao Art. 57 do Código de Defesa do Consumidor para afirmar que o valor arbitrado deve considerar a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, sendo inadmissível aplicação da pena de R\$ 1.600,00, que o prejudica, configurando verdadeira abusividade e fala de razoabilidade.

16. Cabe observar, entretanto, que o fundamento para a aplicação da sanção é o próprio tipo infracional previsto na legislação, a partir do qual a dosimetria é exercida pelo decisor, em ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos nos anexos da Resolução nº 25/2008. E dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade, sendo impossível que a Agência aplique sanções não previstas nos normativos, devendo se pautar pelos limites neles dispostos.

17. Por este motivo, entende-se que os argumentos do recurso sobre a dosimetria da multa não devem prosperar, vez que o ato que puniu o interessado encontra-se revestido da legalidade, seguindo os limites impostos na aplicação da multa dentro dos três patamares dispostos na Resolução 25/2008, os quais vinculam a unidade julgadora.

18. **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.

19. 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).

20. 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.

21. 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.

22. 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.

23. 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.

24. 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.

25. Quanto ao caso concreto, verifica-se que a autoridade decisora em primeira instância informa que o autuado não havia cometido outras 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.

26. 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".

27. 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 concernente 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.

28. 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.

29. **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.

30. 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. Entende-se, assim, deva ser mantida a multa aplicada em sede de primeira instância, no patamar mínimo, no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais).

CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, sugiro **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da TRIP LINHAS AÉREAS S.A., de multa no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), que consiste o crédito de multa SIGEC nº 640949140, pela infração disposta no AI 788/2013, que deu início ao presente processo administrativo sancionador.

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

33. **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 02/03/2018, às 08:57, 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 **1565447** e o código CRC **E5B62ACC**.



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

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 600/2018

PROCESSO Nº 00058.057552/2013-57
INTERESSADO: TRIP LINHAS AÉREAS S.A

1. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1537485), 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, de 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 nº 381/2016, **DECIDO NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da TRIP LINHAS AÉREAS S.A, de multa no valor de R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), que consiste o crédito de multa SIGEC nº 640949140, pela infração disposta no AI 788/2013, que deu início ao presente processo administrativo sancionador.
3. À Secretaria.
4. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente Turma Recursal – BSB



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 02/03/2018, às 14:25, 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 **1565934** e o código CRC **779AC50C**.