PARECER Nº **54(SEI)/2017/ASJIN**
PROCESSO Nº 00058.068851/2012-36
INTERESSADO: TAM LINHAS AEREAS S/A

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

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Auto de Infração - AI	Crédito de Multa (SIGEC)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Valor da multa aplicada em Primeira Instância	Apresentação da Peça Recursal	Aferição Tempestividade do Recurso
00058.068851/2012-36	001316/2012	644669148	25/07/2012	21/08/2012	01/10/2012	31/07/2014	20/10/2014	R$ 7.000,00	29/10/2014	01/12/2014

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986 c/c Art. 4º, §3º da Resolução ANAC nº 196 de 24/08/2011.

Infração: Não manter em funcionamento atendimento presencial por, no mínimo, duas horas antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso nos aeroportos em que movimentar mais de quinhentos mil passageiros por ano;

Proponente: Marcos de Almeida Amorim - Técnico em Regulação de Aviação Civil - SIAPE 2346625 - Portaria ANAC nº 361/DIRP/2017.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso interposto pelo interessado em desfavor da decisão proferida no curso do presente processo administrativo, originado do AI de numeração, data, capitulação em epígrafe, com a seguinte descrição (fl.01):

> *Foi constatado pela equipe de fiscalização em missão no Aeroporto de Belém, no tocante ao serviço de atendimento ao passageiro prestado pelas empresas de transporte aéreo regular, que a empresa aérea TAM LINHAS AÉREAS S/A não mantinha o atendimento presencial no horário estipulado pelo art. 4º, §3º, da Resolução nº 196, de 24/08/2011.*

HISTÓRICO

2. O Relatório de Fiscalização - RF descreve as circunstâncias da constatação da ocorrência e reitera as informações constantes do AI lavrado em decorrência da verificação da infração.

3. **Defesa do Interessado -** Em sua defesa, tempestiva e apreciada, o interessado alegou inexistência da infração, por alegar que havia disponibilizado mesmo antes da vigência da Resolução nº 196/2011, estrutura adequada para o atendimento presencial dos seus passageiros em todos os aeroportos nacionais que opera e que movimentam mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano. Alegou que no aeroporto em questão, o balcão de atendimento não fecha e que a ocupação da estrutura de atendimento ocorre em sua totalidade de tempo em que o aeroporto está aberto, com funcionários treinados, capacitados e autorizados a adotar qualquer procedimento necessário ao passageiro.

4. Acrescentou que na referida estrutura de atendimento presencial, consta um display conforme documento anexado, para que os passageiros tomem pleno conhecimento dos canais de atendimento. Também afirmou que o auto não descreve qual o voo que a autuada teria operado ou estaria a operar que ensejaria a contagem das 2 (duas) horas previstas na Resolução. Alegou que o Auto de Infração não se fez acompanhar de Relatório de Fiscalização e da documentação comprobatória da prática da infração, a teor do que exige o art. 12 da Instrução Normativa ANAC nº 08, de 06 de junho de 2008. Requereu então anulação e arquivamento do AI.

5. **Decisão de Primeira Instância -** O setor competente, em decisão motivada, afastou as razões da defesa prévia e confirmou o ato infracional pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei 7.565/1986 combinado com o art. 4º, §3º, da Resolução nº 196, de 24 de agosto de 2011, por deixar de manter em funcionamento atendimento presencial por, no mínimo duas horas, antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso, no Aeroporto de Belém, no dia 25/07/2012, sendo aplicada sanção administrativa de multa no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), nos termos da Tabela de Infrações do Anexo II, da Resolução nº 25/2008.

6. Para afastamento dos argumentos da defesa, elucidou-se que a fundamentação de atendimento aos requisitos da Resolução ANAC nº 196 não foi acompanhada de qualquer elemento probatório capaz de desconstituir a presunção de veracidade atribuída ao relato da ação fiscal. O display juntado aos autos é documento referente à Resolução ANAC nº 141. Ratificou que a fiscalização acompanhou presencialmente o fato, conforme descrito nos autos, adequadamente retratado na fotografia anexada e que em respeito à presunção de veracidade conferida aos servidores públicos no exercício de suas funções, deve ser considerada e dada fé pública.

7. **Do Recurso -** Em grau recursal, a empresa reiterou, no mérito, as mesmas razões apresentadas na defesa prévia, quanto à ausência da informação do voo utilizado para a verificação da ausência de atendimento presencial, alegando carência de elemento indispensável; e quanto a ter disponibilizado os balcões de atendimento aos passageiros nos principais aeroportos do país, incluindo a base de Belém.

8. Assim, requereu o arquivamento do Auto de Infração nº 001316/2012 e a anulação do processo administrativo.

É o relato.

ANÁLISE

Conheço do Recurso vez que presentes seus pressupostos de admissibilidade e tempestividade, recebendo-o em efeito suspensivo (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).

PRELIMINARES

9. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise, acuso regularidade processual nos presentes feitos. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

10. **Do Pedido de Nulidade do Auto de Infração** - Em sede de defesa prévia, a empresa arguiu irregularidades dos autos, afirmando não constar o Relatório de Fiscalização e a imprescindível documentação comprobatória da prática da infração, a teor do que exige o artigo 12 da IN ANAC nº 08/2008. Registre-se, contudo, que consta dos Autos o Relatório de Fiscalização nº 000775/2012 em complemento à lavratura do Auto de Infração e que o conteúdo do parágrafo único do citado dispositivo é cristalino ao evidenciar arbitrariedade de que a juntada dos referidos documentos deve acontecer sempre que possível:

> **IN ANAC nº 08/2008**
>
> *Art. 12. O Relatório de Fiscalização, juntamente com o Auto de Infração, quando já emitido, e demais documentos pertinentes, deverá ser encaminhado para Gerência Geral ou Gerência Regional a qual o agente estiver diretamente subordinado.*
>
> *Parágrafo único. O **Relatório de Fiscalização** deverá ser instruído com documentos necessários à comprovação da prática de infração, juntando-se, **sempre que possível**: planos de vôo, fotografias, filmagens, laudos técnicos, FIAM (Ficha de Inspeção Anual de Manutenção), e quaisquer outros documentos que considerar pertinentes.*
>
> ***(destacamos)***

11. Logo, não é cabível o entendimento de que tais elementos sejam requisitos de validade e subsistência do AI. Em verdade, estes são enumerados pelo artigo 8º da Resolução ANAC 25/2008, todos regularmente observados e constantes daquele documento.

12. Quanto à alegação de que o Relatório de Fiscalização deve ser instruído pelo Relatório de Ocorrência diante do que dispõe o art. 9º da IN ANAC 08, note-se que não há menção dessa obrigatoriedade no citado dispositivo, onde consta unicamente os requisitos para o recebimento da reclamação do passageiro. Não sendo esta a única prova inequívoca do fato e podendo a infração ser atestada pelo próprio agente administrativo, nada o impede de autuar de ofício e atestar as informações que foram verificadas no local, instruindo quando possível dos documentos citados no parágrafo único do art. 12 da referida IN ANAC 08, e lavrando, por conseguinte, o respectivo Auto de Infração. A IN ANAC 08, em seu art. 11 reforça a possibilidade de atuação de ofício pelo INSPAC, para lavrar o Auto de Infração e em seu artigo 21, traz os documentos necessários para instrução do processo administrativo e encaminhamento para a Junta de Julgamento, não havendo qualquer menção ao Relatório de Ocorrência:

> **IN ANAC nº 08/08**
>
> Capítulo IV - Do Relatório de Fiscalização
>
> Art. 11. **O agente no exercício da atividade fiscalizadora ao constatar a infração, poderá lavrar, desde logo, o pertinente auto de infração.** (Grifou-se)
>
> (...)
>
> Art. 21. O órgão atuante deverá encaminhar o processo para a Secretaria das Juntas de Julgamento, instruído com os seguintes documentos:
>
> I - relatório de fiscalização;
>
> II - auto de infração;
>
> III - aviso de recebimento, se for o caso;
>
> IV - a resposta do autuado, se for o caso;
>
> V - certidão de decurso do prazo ou da intempestividade da defesa;

13. Por tudo exposto, entendo que não há vício do AI por ausência de requisitos e, da mesma forma, não há que se falar em sua nulidade.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

14. **Da materialidade infracional -** Quanto ao mérito, no que concerne ao atendimento presencial nos aeroportos, dispõe a Resolução ANAC nº 196/2011, *in verbis* :

> *RESOLUÇÃO Nº 196, DE 24 DE AGOSTO DE 2011*
>
> *Art. 4º A empresa de transporte aéreo regular de passageiros propiciará atendimento aos seus passageiros, disponibilizando o acesso gratuito e ininterrupto a canais de atendimento ágeis e efetivos destinados ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, nas seguintes formas:*
> *I - estrutura adequada para atendimento presencial nos aeroportos em que movimentar mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano;*
>
> *(...)*
>
> ***§ 3º O horário de funcionamento do atendimento presencial deverá ser de, no mínimo, 2 (duas) horas antes de cada decolagem e 2 (duas) horas após cada pouso.*** (Grifou-se)

15. Tem-se, assim, que, naqueles aeroportos em que operar mais de quinhentos mil passageiros

ao ano, a empresa aérea deverá montar estrutura adequada para atendimento presencial, que deve estar em funcionamento, pelo menos, duas horas antes da partida e duas horas após a chegada de seus voos.

16. Assim, conforme constam dos autos, em 25 de julho de 2012, às 14:12, a fiscalização da ANAC esteve no local indicado pela empresa aérea para a prestação do atendimento presencial previsto, no Aeroporto de Belém - PA. Ao verificar que a empresa aérea operava voos no terminal em horários que ensejavam obrigatoriedade de atendimento presencial em seu balcão de atendimento, a equipe de fiscalização efetuou abordagens no período de cerca de uma hora à estrutura montada pela empresa aérea (das 14:12 às 15:15 do dia 25/7/2012), sendo que seu balcão de atendimento não se encontrava tripulado por atendentes em nenhuma dessas ocasiões, em claro descumprimento ao disposto no § 3º acima descrito.

17. **Das razões recursais -** Em que pese devidamente afastado em sede de primeira instância, o autuado reiterou em recurso que a alegação de ausência do voo seria uma carência de elemento indispensável à apuração da infração. Em verdade, em nada comprometeu o contraditório, ampla defesa e as verificações dos fatos e da conduta infracional pela autuada, uma vez que consta dos autos os dados exatos quanto a data, o local e o horário em que foi efetuada a referida fiscalização e foi apurada a irregularidade da conduta, qual seja, em 25 de julho de 2012, entre às 14:12 até 15:15, no Aeroporto de Belém - PA.

18. Quanto às alegações de que foram disponibilizados os balcões de atendimento aos passageiros nos principais aeroportos do país, incluindo a base de Belém, com a presença de funcionários e em cumprimento ao normativo da Resolução nº 196/2011, 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.*

19. A presunção de legitimidade encontra seu fundamento no princípio da legalidade da Administração (art. 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 de legitimidade, diz 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 Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

20. Destarte, a mera alegação de que a configuração da infração não se sustenta em face da estrutura montada pela empresa aérea não é capaz de afastar a prática infracional imputada ao interessado. Como clara e objetivamente descrito pela fiscalização, sim havia o balcão de atendimento presencial, localizado na loja da autuada, que, entretanto, não se encontrava tripulado no horário em que o normativo dispõe que assim estivesse.

21. Portanto, resta clara a incursão do interessado na prática apontada pela fiscalização, a qual constitui infração tipificada na alínea "u" do inciso III do artigo 302 do CBA, que dispõe *in verbis*:

> *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;*

22. **Ante o exposto, tem-se que as razões do recurso não lograram êxito em afastar a prática infracional objeto do presente feito e atribuída ao interessado, restando esta configurada nos termos aferidos pela fiscalização e dispostos no AI 001316/2012.**

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

23. 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 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 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.

24. 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 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.

25. Observe-se que a decisão de primeira instância aplicou a sanção de multa no patamar médio, e este relator declara concordância aos termos do decisor de Primeira Instância, uma vez não ser possível a aplicação de circunstâncias atenuantes ou agravantes, dentre as diversas dispostas nos incisos do art. 22, da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008.

26. **DA SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO -** Deve, portanto, ser mantida a aplicada a sanção de multa no patamar médio, no valor de R$ 7.000,00 (sete mil reais), nos termos da Tabela de Infrações do Anexo II, da Resolução nº 25/2008.

CONCLUSÃO

27. Pelo exposto, sugiro por **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO a multa aplicada** pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do/a TAM LINHAS AEREAS S/A, conforme individualização no quadro abaixo:

Auto de Infração	Crédito de Multa (SIGEC)	NUP	Data da Infração	INFRAÇÃO	ENQUADRAMENTO	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
001316/2012	644669148	00058.068851/2012-36	20/04/2012	Não manter em funcionamento atendimento presencial por, no mínimo, duas horas antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso nos aeroportos em que movimentar mais de quinhentos mil passageiros por ano;	Artigo 302, inciso III, alínea "u", do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, c/c art. 4º, §3º da Resolução ANAC nº 196/2011;	R$ 7.000,00 (sete mil reais)

É a Proposta de Decisão.

Submete-se ao crivo do decisor.

MARCOS DE ALMEIDA AMORIM
Técnico em Regulação de Aviação Civil
SIAPE 2346625

Documento assinado eletronicamente por **Marcos de Almeida Amorim**, **Técnico(a) em Regulação de Aviação Civil**, em 11/10/2017, às 11:46, 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 **1146217** e o código CRC **E6BB09CF**.

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

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 173/2017

PROCESSO Nº 00058.068851/2012-36

INTERESSADO: TAM LINHAS AEREAS S/A

Brasília, 10 de outubro de 2017.

PROCESSO: 00058.068851/2012-36

INTERESSADO: TAM LINHAS AEREAS S/A

1. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1146217). Por celeridade processual, 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. Acerca da dosimetria, complemento o seguinte.

0.1. **ATENUANTES** - Diante de todo o exposto e, em consonância com o exposto na Decisão em primeira instância, vislumbra-se a impossibilidade de aplicação de qulauqer circunstância atenuante prevista no § 1º, e incisos , do art. 22 da Resolução ANAC nº 25. A interessada não se enquadra em: 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 (conforme consulta consulta ao Sistema Integrado de Gestão de Créditos da ANAC - SIGEC.

0.2. **AGRAVANTES** - Por sua vez, não se verifica a pertinência da aplicação da nenhuma circunstância agravante das dispostas no § 2º, do Artigo 22 da Resolução nº. 25/08, ao caso ora em análise, conforme explanado supra. Não se identifica, especificamente neste caso: I - reincidência; II - recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração; III - obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração; IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas; V - destruição de bens públicos; VI - número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato.

0.3. Nos casos em que **não há agravantes, e não há atenuantes, deve ser aplicado o valor médio** da tabela em anexo à Resolução nº 25/2008. Corroboro a proposta da decisão de manutenção da multa no patamar aplicado pela primeira instância.

3. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria n° 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 a multa aplicada** pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do/a TAM LINHAS AEREAS S/A, conforme individualização no quadro abaixo:

Auto de Infração	Crédito de Multa (SIGEC)	NUP	Data da Infração	INFRAÇÃO	ENQUADRAMENTO	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
				Não manter		

001316/2012	644669148	00058.068851/2012-36	20/04/2012	em funcionamento atendimento presencial por, no mínimo, duas horas antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso nos aeroportos em que movimentar mais de quinhentos mil passageiros por ano;	Artigo 302, inciso III, alínea "u", do Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, c/c art. 4º, §3º da Resolução ANAC nº 196/2011;	R$ 7.000,00 (sete mil reais)

4. À Secretaria.

5. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS
SIAPE 1629380
Presidente Turma Recursal – BSB
Assessor de Julgamento de Autos em Segunda Instância Substituto

Documento assinado eletronicamente por **BRUNO KRUCHAK BARROS**, **Presidente de Turma**, em 11/10/2017, às 12:24, 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 **1146296** e o código CRC **6A1A8FA6**.