

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1845/2018

 PROCESSO Nº 00065.173192/2015-11
 INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA
MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Local	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Data da Ciência da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00065.173192/2015-11	661123170	002395/2015	Aeroporto Internacional Tancredo Neves	19/11/2015	23/12/2015	08/01/2015	Não Apresentada	27/07/2017	04/09/2017	RS 14.000,00	13/09/2017

Enquadramento: art. 4º, inciso I, da Resolução 196 de 24/08/2011, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565 de 19/12/1986.

Conduta: Deixar de propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, em aeroporto que movimenta mais de quinhentos mil passageiros por ano.

1. HISTÓRICO

1.1. Trata-se de recurso apresentado em desfavor da decisão administrativa de primeira instância no processo administrativo em epígrafe, originado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 002395/2015, pelo descumprimento ao que prescreve o art. 4º, inciso I, da Resolução 196, de 24/08/2011, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565 de 19/12/1986.

1.2. O auto de infração descreve as seguintes ocorrências:

Em 19/11/2015 a empresa AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S.A. deixou de propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, que movimenta mais de quinhentos mil passageiros por ano, aos passageiros Guilherme Santos, CPF nº 408.941.818-66, e Júlio Oscar Zaldana, CPF nº 247.881.716-00, do voo n 5783, com origem no Aeroporto de Viracopos e destino Aeroporto da Pampulha. Os passageiros compareceram ao balcão de atendimento presencial da empresa, em Confins/MG para registrar reclamação, por volta das 20h00, do dia 19/11/2015, ocasião em que funcionários da empresa informaram que a reclamação não seria registrada por não haver pessoal suficiente para o atendimento.

1.3. O Relatório de Fiscalização nº 152/2015/NURAC/CNF/ANAC apresenta a seguinte descrição:

Em 19 de novembro de 2015, às 20h00 os passageiros Guilherme Santos, CPF: 408.941.818-66 e o Júlio Oscar Zaldana, CPF: 247.881.716-00, compareceram ao Núcleo Regional de Aviação Civil de Confins/MG - NURAC/CNF, para relatar a recusa de registro de reclamação em balcão de atendimento presencial da empresa Aérea Azul. A manifestação foi registrada na ANAC sob o número 077276.2015 (Anexo 1). Menciona que os passageiros com bilhete do voo nº 5783, do dia 19/11/2015, Viracopos/Pampulha, da empresa Azul, relataram que o voo estava previsto para pousar no aeroporto da Pampulha, mas devido mau tempo o voo 5783 foi direcionado para o aeroporto de Confins. Em virtude dessa alteração, a Azul disponibilizou ônibus para traslado até o aeroporto da Pampulha. Todavia, em razão do atraso provocado pela alteração do aeroporto de destino, os passageiros pediram para que o ônibus fizesse uma parada no trajeto para que eles desembarcassem. Pedido esse que foi negado pela Empresa Azul sob a alegação que paradas fora do destino final causam transtorno aos demais passageiros. Insatisfeitos com o tratamento recebido procuraram a ANAC onde foram orientados a registrar uma reclamação no balcão destinado ao atendimento da resolução nº196 de 2011, contudo a empresa não registrou a reclamação de modo presencial justificando que não havia pessoal suficiente para esse atendimento. Após, o relatório informou, que o servidor, na data da manifestação do passageiro, solicitou mais informações à Supervisora Marina, que reiterou a orientação dada aos passageiros em questão, de que não havia pessoal suficiente para efetuar o atendimento de forma presencial. Disse ainda que, como alternativa, disponibilizou um telefone para que os passageiros efetuassem sua queixa.

1.4. Seguem anexos ao relatório os documentos abaixo discriminados:

- Manifestação ANAC nº 077276.2015 inserida no e-mail de atendente da ANAC, Gislene da Conceição Ferreira;
- Documento de identificação do passageiro Júlio Oscar Zaldana;
- Documento de identificação do passageiro Guilherme Santos;
- Cópia do cartão de embarque; e
- Número de passageiros embarcados e desembarcados em Confins/MG, conforme consulta ao sítio eletrônico da ANAC.

1.5. Da Defesa do Interessado

1.6. Tendo sido notificada do auto de infração em 08/01/2015, a empresa autuada não apresentou defesa; pelo qual foi assinado, em 02/03/2016, Termo de Decurso de Prazo.

1.7. Da Decisão de Primeira Instância

1.8. O setor competente, em decisão motivada, afastou as razões da defesa prévia e confirmou o ato infracional, aplicando:

Multa de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, como sanção administrativa, conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC n.º 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pelo descumprimento do disposto no art. 4º, inciso I da Resolução nº 196, de 24/08/2011, combinado com o art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, por ter sido constatado que a empresa aérea AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A não disponibilizou ao reclamante GUILHERME SANTOS, no aeroporto em Confins/MG, o acesso gratuito e ininterrupto a canais

de atendimento ágeis e efetivos destinados ao recebimento e processamento de queixas e reclamações de acordo com o estabelecido pela Resolução 196/2011 por não haver pessoal suficiente para o atendimento.

Multa de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, como sanção administrativa, conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC n.º 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pelo descumprimento do disposto no art. 4º, inciso I da Resolução n.º 196, de 24/08/2011, combinado com o art. 302, inciso III, alínea “u”, da Lei n.º 7.565, de 19/12/1986, por ter sido constatado que a empresa aérea AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A não disponibilizou ao reclamante JÚLIO OSCAR ZALDANA, no aeroporto em Confins/MG, o acesso gratuito e ininterrupto a canais de atendimento ágeis e efetivos destinados ao recebimento e processamento de queixas e reclamações de acordo com o estabelecido pela Resolução 196/2011 por não haver pessoal suficiente para o atendimento.

1.9. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 661123170 no Sistema de Gestão de Créditos (SIGEC) da ANAC.

1.10. **Do Recurso**

1.11. O interessado interpôs **RECURSO** tempestivo em 13/09/2017, no qual, em síntese, alega:

I - Preliminarmente solicita a concessão do efeito suspensivo à luz do artigo 16 da Resolução ANAC 25/2008;

II - No mérito, afirma que o atendimento presencial do SAC estava em operação, entretanto, o atendimento de todos os passageiros seria mais ágil mediante atendimento telefônico, uma vez que diversos atendentes estariam disponíveis ao mesmo tempo. Contesta que, apesar do procedimento de atendimento presencial constar na Resolução n.º 196, seria muito preciosismo considerar que uma conduta que beneficiou o passageiro seria considerada infração. Em relação à reclamação do passageiro, que essa não possui a menor subsistência, porque, além da justificativa de que as paradas no trajeto do ônibus seria inconveniente para os demais passageiros, o real motivo desse procedimento é a segurança. Informa que em algumas regiões do Brasil disponibiliza ônibus gratuito até os aeroportos, e nesse serviço o procedimento é o mesmo do que o reclamado pelos passageiros, não há possibilidade de paradas extraordinárias. Em seguida, aduz que efetuar paradas durante o trajeto coloca em risco a segurança de todos, diante dos recorrentes assaltos que assolam o transporte terrestre. Logo após, ressalta que a reclamação pretendida pelo passageiro sequer configuraria violação de um direito seu e pede reforma da decisão;

III - Subsidiariamente, requer que a penalidade seja minorada pelas seguintes razões; (i) a multa imposta não pode prevalecer em razão do equívoco do quantum fixado e pela inobservância dos preceitos legais aplicáveis à espécie e, de acordo com o art. 20 da Resolução n.º 25/2008 da ANAC, as multas serão fixadas conforme a previsão das tabelas constante dos anexos I, II e III da referida Resolução, na qual a tabela de infrações do anexo II, previa à época dos fatos que a multa no presente caso seria entre R\$ 4.000,00 a R\$ 10.000,00. Entretanto, afirma que esta Agência arbitrou o valor 7.000,00 (sete mil reais), sendo certo que o valor arbitrado deveria ser no mínimo estipulado pela tabela, qual seria o valor de 4.000,00 (quatro mil reais). Sugere que o valor da multa foi irrazoável sustentando suposta discricionariedade no arbitramento. Posteriormente, menciona que apesar da ausência do registro da reclamação de forma presencial, pois seria mais rápido o registro pelo Call Center, a recorrente forneceu outro meio para o registro da reclamação, fato este que certamente deve ser considerado como circunstância atenuante, nos termos do artigo 22, § 1º, inciso II, da Resolução n.º 25 da ANAC;

IV - Pede, por fim, a concessão do efeito suspensivo, o reconhecimento da nulidade do Auto de Infração n.º 002395/2015, ou a redução da multa a patamar mínimo.

1.12. É o relato. Passa-se à análise.

2. **PRELIMINARES**

2.1. Recurso recebido em seu efeito suspensivo.

2.2. **Da regularidade processual**

2.3. 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. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei n.º 9.873, de 23 de novembro de 1999. Julgo, pois, o(s) processo(s) apto(s) para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN).

3. **FUNDAMENTAÇÃO: MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO**

3.1. **Da fundamentação da matéria e da materialidade infracional**

3.2. Com base no art. 50 da Lei n.º 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, em especial a Decisão de Primeira Instância.

3.3. As infrações foram capituladas no art. 4º da Resolução ANAC n.º 196, de 24 de Agosto de 2011, legislação vigente à época do fato, combinado com o art. 302, inciso III, alínea “u”, da Lei n.º 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Estes dispõe, *in verbis*:

Resolução ANAC n.º 196/2011

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;

II - sítio eletrônico na internet, com acesso destacado à unidade de atendimento ao passageiro; e

III - central telefônica.

§ 1º A quantidade de passageiros movimentados anualmente pela empresa em cada aeroporto, a que se refere o inciso I, será calculada pela soma dos embarques, desembarques e conexões verificados no ano imediatamente anterior, e será disponibilizada no sítio da ANAC na internet.

§ 2º A estrutura a que se refere o inciso I deverá ser montada em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens.

§ 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.

Lei nº 7.565/1986 (CBA)

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;

3.4. A análise do fragmento acima explicita que a empresa de transporte aéreo propiciará o acesso aos seus passageiros de canais de atendimento ininterrupto para recebimento e processamento de queixas e reclamações, no qual, a mesma precisará ter uma estrutura adequada para atendimento presencial nos aeroportos em que movimentar mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano. Da mesma forma, o horário de funcionamento do atendimento presencial deverá ser de 2 (duas) horas antes de cada decolagem e 2 (duas) horas após cada pouso.

3.5. Das Razões Recursais

3.6. A empresa alega manter atendimento presencial de SAC no aeroporto nos termos do disposto na Resolução nº 196/2011 e contesta que, apesar do procedimento de atendimento presencial constar na Resolução nº 196, seria muito preciosismo considerar que uma conduta que beneficiou o passageiro seria considerada infração. Veja, porém, que o fato atestado pela fiscalização é que a empresa deixou de propiciar atendimento presencial gratuito aos passageiros GUILHERME SANTOS e JÚLIO OSCAR ZALDANA, obrigando-os a buscar atendimento pela central telefônica.

3.7. O art. 4º da Resolução nº 196/2011 é claro ao dizer que a empresa deve propiciar acesso ininterrupto a canais de atendimento. Não é cobrado do funcionário que ele não deixe em nenhum momento seu posto, mas períodos de ausência descumprem a ininterrupção do acesso aos canais de atendimento. Repise-se: Administração Pública obrigatoriamente deve seguir o Princípio da Legalidade seguindo expressamente o que determina a norma - a qual determina que esse atendimento seja ininterrupto.

3.8. Aqui se faz, inclusive, a seguinte ressalva: em seu recurso a empresa autuada reclama que está sendo multada pelo fato de não ter atendido aos pedidos dos passageiros para que o ônibus que fazia o traslado até o aeroporto da Pampulha parasse no meio do trajeto (sem que fosse em seu destino final), porém, esclarece-se que a infração verificada foi justamente a recusa da empresa em registrar no balcão de atendimento a reclamação desses dois passageiros. Isso sim, o não atendimento, configura infração aos ditames do art. 4º da Resolução ANAC nº 196/2011, que expressamente diz ser obrigação do operador aéreo prestar atendimento presencial no período de, no mínimo, 2 (duas) horas antes de cada decolagem e 2 (duas) horas após cada pouso.

3.9. É, ainda, relevante destacar que a mera alegação do autuado destituída da necessária prova, não tem o condão de afastar a presunção de legitimidade que é revestido o ato administrativo. A autuação é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e veracidade e cabe ao interessado a demonstração dos fatos e provas em contrário, 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.

3.10. 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 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).

3.11. Conclui-se, então, que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa; restando configurada a infração apontada pelo AI. As alegações do autuado quanto a dosimetria da sanção serão analisadas a seguir.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a necessidade de correção do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado. Conforme Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25/2008, pode-se observar que a interpretação da infração do artigo 302, III, "u" da lei 7.565/86, se dá da seguinte forma:

- a) R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) - valor de multa mínimo referente à infração;
- b) R\$ 7.000,00 (sete mil reais) - valor de multa médio referente à infração;
- c) R\$ 10.000,00 (dez mil reais) - valor de multa máximo referente à infração.

4.2. A dosimetria deve ser aplicada conforme ditames do art. 22 da Resolução 25/2008 mencionado abaixo:

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.

4.3. Isso posto, considera-se as seguintes circunstâncias atenuantes e agravantes aplicáveis ao caso em questão:

a) Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no artigo 22, § 1º, inciso I da Resolução ANAC nº 25/2008 (“o reconhecimento da prática da infração”) entende-se que o ente regulado deve reconhecer não só a prática do ato, mas também o fato de que essa conduta infringiu norma de competência da Autoridade de Aviação Civil, o que não se deu nos autos do processo. Dessa forma, deve ser afastada a sua incidência;

b) Da mesma forma, entende-se que a interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para evitar ou amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no inciso II do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008;

c) Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 (“a inexistência de aplicação de penalidades no último ano”), é necessária pesquisa para identificar a eventual existência de sanção aplicada ao ente regulado no período de um ano encerrado em 19/11/2015, que é a data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) desta Agência, ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada ao autuada nessa situação, a exemplo do crédito registrado sob o número 647842155. Não merecendo ser aplicada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção;

d) Quanto à existência de circunstância agravante, não se vê, nos autos, qualquer elemento que configure hipótese prevista no § 2º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008.

4.4. Da sanção a ser aplicada em definitivo

4.5. Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), temos que apontar a sua regularidade por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº 25/2008. Note-se que, no caso em questão, tratam-se de duas infrações distintas, quais sejam:

a) Deixar de propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, em aeroporto que movimentava mais de quinhentos mil passageiros por ano ao passageiro GUILHERME SANTOS;

b) Deixar de propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, em aeroporto que movimentava mais de quinhentos mil passageiros por ano, ao passageiro JÚLIO OSCAR ZALDANA.

4.6. Assim que, no somatório dos valores, neste processo sancionador administrativo o valor total da sanção aplicada é de **R\$ 14.000,00 (catorze mil reais)**.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, 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 ditas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **POR CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, de multa no valor de R\$ 14.000,00 (catorze mil reais), que consiste o crédito de multa disposto no quadro abaixo, pelas infrações descritas no AI também abaixo discriminado, que deu início ao presente processo administrativo sancionador:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração	Conduta	Sanção aplicada em segunda instância
00065.173192/2015-11	661123170	002395/2015	1) Deixar de propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, em aeroporto que movimentava mais de quinhentos mil passageiros por ano ao passageiro GUILHERME SANTOS. A irregularidade foi constatada em 19/11/2015, às 20h00, no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, que, por sua vez, constitui infração art. 4º, inciso I, da Resolução 196, de 24/08/2011, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565 de 19/12/1986. 2) Deixar de propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, em aeroporto que movimentava mais de quinhentos mil passageiros por ano, ao passageiro JÚLIO OSCAR ZALDANA. A irregularidade foi constatada em 19/11/2015, às 20h00, no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, que, por sua vez, constitui infração art. 4º, inciso I, da Resolução 196, de 24/08/2011,	R\$ 14.000,00 (catorze mil reais)

À Secretaria.

Notifique-se. Publique-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 03/12/2018, às 15:08, 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 **2145123** e o código CRC **4E8D567D**.