

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1730/2018**

PROCESSO Nº 00067.005106/2014-39

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) | Notificação da DC1 | Multa aplicada em Primeira Instância | Recurso    |
|----------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------|-----------------|-------------------|---------------|-------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|------------|
| 00067.005106/2014-39 | 657528165                | 001280/2014           | Aeroporto Internacional de Salvador | 27/08/2014       | 27/08/2014      | 27/08/2014        | 18/09/2014    | 29/07/2016                          | 29/12/2017         | R\$ 7.000,00                         | 08/01/2018 |

**Enquadramento:** art. 4º, §3º, 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:** Não manter em funcionamento, de modo ininterrupto, o 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.

**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 001280/2014, pelo descumprimento ao que prescreve o art. 4º, §3º, 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 a seguinte ocorrência:

Em 27/08/2014, às 10h05min, a empresa Azul Linhas Aéreas Brasileiras deixou de manter em funcionamento, de modo ininterrupto, o atendimento presencial por, no mínimo, duas horas antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso no Aeroporto Internacional de Salvador, onde movimentar mais de quinhentos mil passageiros por ano.

1.3. O Relatório de Fiscalização nº 000224/2014/SE/GGAF apresenta a seguinte descrição:

Em 27/08/2014, às 10h05min, a empresa Azul Linhas Aéreas Brasileiras deixou de manter em funcionamento, de modo ininterrupto, o atendimento presencial por, no mínimo, duas horas antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso no Aeroporto Internacional de Salvador, onde movimentar mais de quinhentos mil passageiros por ano.

**1.4. Da Defesa do Interessado**

1.5. Tendo sido notificada do auto de infração em 27/08/2014, a empresa autuada apresentou defesa em 18/09/2014, na qual aduz:

I - Que a Azul cumpre estritamente a legislação aeronáutica vigente. Menciona que em cumprimento à Resolução nº 196 da ANAC, bem como comprovado pelo INSPAC no relatório de fiscalização, disponibiliza área dedicada aos passageiros com acesso gratuito e ininterrupto a canais de atendimento ágeis e efetivos destinados ao recebimento e processamento de queixas e reclamações;

II - Que o INSPAC a autou sem ao menos verificar se havia um funcionário seu no guichê. Questiona que o inspetor, em sua condição de ser humano, também está suscetível ao equívoco. Argumenta que para comprovar sua afirmação, deveria o agente de fiscalização ter procurado um funcionário seu no momento da fiscalização para apurar as alegações, no sentido de garantir os direitos dos passageiros, bem como registrar por meio de foto. Questiona, ainda, que o inspetor somente registrou o auto de infração e não juntou ao processo fotografias que pudessem comprovar suas afirmações;

III - Por fim, requer o arquivamento do processo administrativo.

1.6. Em 27/02/2015 foi assinado o Despacho nº 270/2015/GTAA/SRE requerendo à Gerência Geral de Ação Fiscal a elaboração de parecer técnico acerca da matéria em questão e demonstrando a necessidade do fiscal em apontar em seu relatório o período no qual ele observou a infração, da mesma forma, esclarecer como foi feita a identificação da infração ou como foi realizado o acompanhamento.

1.7. Em 07/08/2015 a Gerência Geral de Ação Fiscal emitiu o Parecer nº 03/2015/NURAC/SSA/RECIFE/ANAC, no qual constatou que o auto de infração foi lavrado corretamente.

**1.8. Da Decisão de Primeira Instância**

1.9. O setor competente, em decisão motivada, afastou as razões da defesa prévia e confirmou o ato infracional, aplicando ao autuado multa no valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, como sanção administrativa, conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, considerada a circunstância agravante prevista no inciso I, §2, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008, por infração no art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), combinado com o art. 4, §3, da Resolução nº 196/2011, por deixar de manter o atendimento presencial para atendimento presencial pelo período de duas horas antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso, no Aeroporto Internacional de Salvador, às 10h05min do dia 27/08/2014.

1.10. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 657528165, no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC.

1.11. Termo de Encerramento do Trâmite Físico do processo assinado em 08/11/2016.

**1.12. Do Recurso**

1.13. Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 29/12/2017, o interessado interpôs **RECURSO** tempestivo em 08/01/2018, no qual, em síntese, alega:

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

II - Que falta de comprovação fotográfica de que a infração teria ocorrido e, assim, a Decisão de Primeira Instância foi embasada a fotografia supostamente tirada no momento da infração. Ressalta que este documento não acompanhou o auto de infração encaminhado à AZUL, como também, não fez parte da cópia integral do processo. A autuada manifesta que uma vez que o documento alegado na decisão não está presente nos autos, não há como a Agência fundamentar sua decisão com base nessa prova. Demanda que diante da inexistência da comprovação fotográfica, o presente auto de infração seja anulado e conseqüentemente todos os atos processuais, concedendo nova oportunidade para a recorrente apresentar sua defesa, com base nessa nova prova. Expressa que a não observância da decretação da nulidade do presente auto de infração fere o direito fundamental da recorrente à ampla defesa e contraditório. Em seguida, argumenta que a ausência de fotos aptas a demonstrar a veracidade das alegações do fiscal em momento anterior a apresentação da defesa torna nulo o presente auto de infração, razão pela qual o presente processo administrativo deve ser arquivado com a conseqüente anulação da multa arbitrada;

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° 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. Em seguida, a defesa aduz imperiosa a reforma da decisão, menciona que a fundamentação que culmina na condenação da recorrente não se coaduna com a realidade dos acontecimentos, merecendo a decisão ser reformada;

IV - Pede, por fim, o arquivamento do auto ou a aplicação da atenuante.

1.14. 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° 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° 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. A infração foi capitulada no art. 4° da Resolução ANAC n° 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° 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Estes dispõe, *in verbis*:

#### Resolução ANAC n° 196/2011

Art 4° 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.

§ 1° 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.

§ 2° 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.

§ 3° **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.** (grifos nossos)

#### Lei n° 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; (grifos nossos)

3.4. A análise do fragmento acima explícita 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 deverá ser de 2 (duas) horas antes de cada decolagem e 2 (duas) horas após cada pouso.

### 3.5. Das Razões Recursais

3.6. Quanto às razões do recurso de que o AI não se fez acompanhar da imprescindível documentação comprobatória da prática da infração; a teor do que exige o artigo 12 da IN ANAC nº 08/2008, registre-se 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”:

#### Instrução Normativa 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 voo, fotografias, filmagens, laudos técnicos, FIAM (Ficha de Inspeção Anual de Manutenção), e quaisquer outros documentos que considerar pertinentes.

3.7. Logo, não é possível o entendimento de que tais elementos sejam requisito de validade e subsistência do auto. Em verdade, estes requisitos de validade são enumerados pelo artigo 8º da Resolução ANAC nº 25/2008, todos regularmente observados e constantes daquele documento. Por este motivo, entende-se que não há vício do AI por ausência de requisitos e, da mesma forma, não há que se falar em sua nulidade.

3.8. Cabe aqui ressaltar que o fato atestado pela fiscalização é que a empresa deixou de manter em funcionamento, de modo ininterrupto, o atendimento presencial por, no mínimo, duas horas antes de cada decolagem e duas horas após cada pouso no Aeroporto Internacional de Salvador. Assim, resta claro que não há como se confirmar as alegações da interessada, posto que não existem nos autos elementos comprobatórios suficientes para afastar a presunção de legitimidade do ato.

3.9. Veja que a presunção de veracidade é um atributo do ato administrativo; atributo este referente aos fatos narrados no auto de infração. Em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração Pública, os quais são dotados de fé pública. Em que pese o Princípio da Presunção de Inocência ser um dos princípios do Processo Administrativo Sancionador este é relativo, podendo ser elidido por prova em contrário. Sendo, então, que no caso em exame não existem elementos que comprovem o cumprimento normativo por parte do autuado.

3.10. Sobre este aspecto, no caso específico da produção de provas, estando a Administração adstrita ao princípio da legalidade e obrigada a aplicar o art. 36, aliando-se isto com o conceito de presunção de veracidade dos atos administrativos decorrente do art. 19 da Constituição Federal, reputa-se ainda como válida a inversão do *onus probandi* nestes casos, conforme bem assentado na doutrina administrativa. Ainda assim o interessado não resta desguarnecido e não há que se falar em nulidade do processo ou cerceamento do direito de defesa.

3.11. Como sabido, a presunção é relativa e pode ser desconstituída mediante demonstração cabal nos autos do processo específico de que a aferição do poder público não condiz com a realidade; A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e, de veracidade, por serem dotados da chamada presunção de veracidade. “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).

3.12. Portanto, com respaldo na doutrina administrativa, princípios da legalidade de supedâneo constitucional e vinculação ao art. 36 da Lei de Processo Administrativo, conclui-se que opera ainda a inversão do ônus da prova nos casos revestidos de presunção de legalidade decorrentes do *manus fiscalizatório* da ANAC. Incontestável, pela sistemática do ordenamento administrativo, que se requer demonstração para desconstituição da presunção, não havendo que se falar em nulidade por impossibilidade de produção de prova negativa.

3.13. 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) a) R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) - valor de multa mínimo referente à infração;
- b) b) R\$ 7.000,00 (sete mil reais) - valor de multa médio referente à infração;
- c) 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 27/08/2014, 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 642488140. 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.

### 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\$ 7.000,00 (sete mil reais), que consiste o crédito de multa disposto no quadro abaixo, pela infração descrita 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 |
|----------------------|--------------------------|------------------|--|--------------------------------------|
| 00067.005106/2014-39 | 657528165                | 001280/2014      | Não manter em funcionamento, de modo ininterrupto, o 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. A irregularidade foi constatada em 27/08/2014, às 10h05min, no Aeroporto Internacional de Salvador, que, por sua vez, constitui infração art. 4º §3º, da Resolução 196, de 24/08/2011, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565 de 19/12/1986. | R\$ 7.000,00 (sete 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 **2099593** e o código CRC **13010AC4**.