

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 357/2018
PROCESSO Nº 60800.085795/2011-95
INTERESSADO: TAM LINHAS AEREAS S/A

Brasília, 14 de dezembro de 2018.

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Despacho 753/2012 (Diligência)	Despacho 175/2014 (Resposta à diligência)	Notificação 327/2014 (Documentos acostados)	Convalidação	Notificação da Convalidação	Decisão Primeira Instância (DCI)	Notificação DCI
60800.085795/2011-95	652.295/15-5	01201/2011	26/05/2010	13/04/2011	23/05/2011	13/06/2011	18/12/2012	14/07/2014	06/08/2014	19/02/2015	01/07/2015	04/12/2015	30/12/2015

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea u da Lei 7.565, de 19/12/1986, c/c RBAC 175.29(b) do RBAC 175 e DOC 9284 7;5.1.1 (OACI)

Infração: Descumprimento de Convenção Internacional ao não comprovar o treinamento adequado e atualizado de todos os empregados envolvidos no processo do transporte de artigos perigosos.

1. INTRODUÇÃO

1.1. 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 a regularidade processual. O AI, de numeração e capitulação em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever que o interessado, TAM Linhas Aéreas S/A, descumpriu Convenção Internacional, descrevendo o fato nos seguintes termos:

DATA: 26/05/2010 HORA: 12:00:00 LOCAL: Aeroporto Internacional Eduardo Gomes - Manaus - AM
Código da Ementa: SCO
Descrição da ocorrência: Descumprimento de Convenção Internacional
Foi constatado, no dia 26/05/2010, na base secundária localizada no Aeroporto Internacional Eduardo Gomes - Manaus - AM, que: O treinamento do pessoal de manuseio de solo não foi o adequado e padronizado. Dessa forma, a empresa TAM Linhas Aéreas S/A está descumprindo a regulamentação, conforme DOC 9284 1;4.1.2, e infringindo o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA Art. 299 II).

2. HISTÓRICO

2.1. **Relatório de Ocorrência** - A fiscalização descreve a circunstância da constatação da infração e reitera a descrição da ocorrência que motivou a decisão pela lavratura do presente AI.

2.2. **Defesa Prévia** - Devidamente notificado, o interessado apresentou defesa prévia tempestiva, oportunidade em que expôs suas razões de defesa e requereu anulação do procedimento administrativo e cancelamento do Auto de Infração nº 01201/2011.

2.3. **Da Diligência à Área Técnica** - Em uma primeira análise dos autos em sede de primeira instância, verificou-se a necessidade de juntar aos autos documentos comprobatórios da infração imputada, de modo que seria necessário remeter os autos ao setor responsável pela fiscalização para atendimento a solicitação do setor competente para proferir a decisão em primeira instância. Assim, com base no VI do artigo 32 da Instrução Normativa nº 08, de 06/06/2008, converteu-se em diligência o presente processo, sendo os autos encaminhados ao setor competente da SPO, desta ANAC, de forma que fossem acostados os documentos julgados necessários.

2.4. **Da Resposta da Área Técnica** - Em Despacho nº 175/2014 de 14/07/2014, a GTAP/GCTA/SPO encaminha as provas solicitadas, materializadas no Relatório de Segurança Operacional do Transporte de Artigos Perigosos (fls. 25/37 do volume de processo SEI 1191939) no qual constava planilha com quadro de controle de cursos dos funcionários da interessada, além de indicar, no corpo do Despacho 175/2014 os nomes dos funcionários que não estavam devidamente treinados e o enquadramento normativo adequado à infração imputada, qual seja, item 175.29(b) do RBAC 175.

2.5. **Da Notificação ao Interessado** - Em 30/07/2014, com vistas a garantir o direito à ampla defesa e ao contraditório, foi encaminhada notificação acerca dos documentos juntados posteriormente, da qual a autuada obteve ciência em 06/08/2014, abrindo-se novo prazo para manifestação, registrando-se que não consta dos autos do processo o comparecimento em aproveitamento de tal oportunidade.

2.6. **Da Convalidação** - Em 19/02/2015, o setor competente para decisão em primeira instância identificou vício no enquadramento do Auto de Infração conforme se observa do Despacho acostado à folha 41 do volume de processo SEI 1191939, promovendo então a convalidação do mesmo com a alteração da capitulação para: "artigo 302, inciso III, alínea 'u' do CBAer c/c DOC 9284 7; 5.1.1 e seção 175.19 (b) (15) do RBAC 175". Em 22/06/2015 foi exarada a Notificação de Convalidação nº 436/2015/ACPI/SPO/RJ na qual se observa que da informação ao interessado não constava a referência ao RBAC 175, conforme se pode observar abaixo:

2. Tendo em vista o enquadramento do ato tido como infracional artigo 299, inciso II, CBA não ser apropriado à infração descrita objetivamente, e tendo em vista, ainda, haver subsunção do caso concreto com o estabelecido no liartigo 302, inciso III anea "u", do CBA, faz-se necessário o reenquadramento da infração. Transcreve-se a disposição do mencionado artigo:

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. Pelo exposto anteriormente, informo que o Auto de Infração em referência, foi convalidado com a seguinte alteração na capitulação da infração, conforme despacho do dia 19/02/2015 constante no presente processo:

"A(s) infração(ões) está(ão) capitulada(s) no artigo 302, inciso III, alínea "u" do CBAer, com interpretação sistemática ao disposto no DOC 9284 1;4.1.2, sujeitando o infrator a aplicação das medidas administrativas previstas no CBA e legislações complementares."

2.7. O interessado obteve ciência de tal ato em 01/07/2015 conforme aviso de recebimento acostado à folha 45 do volume de processo SEI 1191939.

2.8. **Da Decisão em Primeira Instância** - O setor competente, em decisão datada de 04/12/2015 (fls. 47 a 50), confirmou o ato infracional, enquadrando a referida infração na alínea "u" do inciso III do artigo 302 do CBA c/c o item 175.19 (b) do RBAC 175, aplicando sanção de multa em seu *patamar médio*, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), devido a ausência de circunstâncias atenuantes ou agravantes.

2.9. **Recurso** - Devidamente notificado da DC1 em 30/12/2015, o interessado interpôs o recurso ora em análise, tempestivo conforme Despacho de 23/08/2016 acostado à folha 99 do volume de processo SEI 1191939, cujas razões serão tratadas a seguir.

E assim vieram os autos conclusos para análise.

É o breve relato.

3. **PRELIMINARES**

3.1. **Da regularidade processual** - Considerados os marcos apontados no início desta análise, acuso regularidade processual nos presentes feitos, eis que preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa.

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

4.1. **Da fundamentação da matéria e da materialidade infracional** - Conforme instrução dos autos, o interessado foi autuado pelo descumprimento de Convenção Internacional mediante a constatação de que o treinamento do pessoal de manejo de solo não foi o adequado e padronizado, em desacordo com o estabelecido no Doc 9284 1; 4.1.2.

4.2. O Auto de Infração capitulou a conduta, inicialmente, no artigo 299, inciso II do CBA, sendo posteriormente convalidado para o artigo 302, inciso III, alínea "u" do mesmo dispositivo legal (CBA), que dispõe:

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;

4.3. Ao contrário do que alega o interessado em Recurso, observa-se que o Auto de Infração apresenta a descrição: "Descumprimento de Convenção Internacional" e aponta o diploma internacional pertinente, ou seja, a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, também conhecida como Convenção de Chicago, internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 21.713, de 27 de agosto de 1945. Em um de seus ANEXO, em especial, o ANEXO 18, este previsto pelo Decreto nº 7.168, de 05 de maio de 2010, o qual dispõe sobre o Programa Nacional de Segurança da Aviação Civil Contra Atos de Interferência Ilícita (PNAVSEC), apresenta requisitos sobre o transporte de artigos perigosos por passageiros e tripulantes.

4.4. Importante ressaltar que as provisões do referido ANEXO 18 são baseadas nas recomendações do Comitê de Peritos em Transporte de Produtos Perigosos da ONU, bem como em regulamentação da Agência Internacional de Energia Atômica, e são detalhadas pelo documento intitulado Instruções Técnicas para o Transporte Seguro de Produtos Perigosos por Via Aérea – DOC 9284, emitido pela OACI.

4.5. Assim, identifica-se que, a adoção pelos Estados contratantes das provisões do DOC 9284 caracteriza tal instrumento como norma, com a qual o Brasil se compromete a colaborar a fim de lograr a maior uniformidade possível dos seus regulamentos com as normas emitidas pela OACI, como consta no artigo 37 do Decreto nº 21.713/45, transcrito a seguir:

Decreto nº. 21.713/45
ARTIGO 37
Adoção de normas e processos internacionais Os Estados Contratantes se comprometem a colaborar a fim de lograr a maior uniformidade possível em regulamentos, padrões, normas e organização relacionadas com as aeronaves, pessoal, aerovias e serviços auxiliares, em todos os casos em que a uniformidade facilite e melhore a navegação aérea.

4.6. Considerando estas diretrizes, a ANAC elaborou o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil - RBAC 175, o qual, em seu item 175.29 (b), dispõe, conforme abaixo, *in verbis*:

RBAC 175
175.29 Formação e treinamento de pessoal
(...)
(b) Todos os empregados envolvidos no processo do transporte de artigos perigosos devem ter o certificado do curso de Transporte Aéreo de Artigos Perigosos atualizado a cada 24 (vinte e quatro) meses, emitido por entidade de ensino autorizada, com curso homologado e instrutor credenciado, de acordo com o previsto na regulamentação específica da ANAC.

4.7. Dispositivo este que harmoniza-se com o capítulo 1:4.1.2 do DOC 9284 da OACI:

DOC 9284
4.1 ESTABLISHMENT OF TRAINING PROGRAMMES
4.1.1 Initial and recurrent dangerous goods training programmes must be established and

maintained by or on behalf of:

- a) shippers of dangerous goods, including packers and persons or organizations undertaking the responsibilities of the shipper;
- b) operators;
- c) ground handling agencies which perform, on behalf of the operator, the act of accepting, handling, loading, unloading, transferring or other processing of cargo, mail or stores;
- d) ground handling agencies located at an airport which perform, on behalf of the operator, the act of processing passengers;
- e) agencies, not located at an airport, which perform, on behalf of the operator, the act of checking in passengers;
- f) freight forwarders; and g) agencies engaged in the security screening of passengers and their baggage and/or cargo, mail or stores.

4.1.2 Dangerous goods training programmes required by 4.1.1 b) must be subjected to review and approval by the appropriate authority of the State of the Operator. Dangerous goods training programmes required by other than 4.1.1 b) should be subjected to review and approval as determined by the appropriate national authority.

DOC 9284 (livre tradução)

4.1 ESTABELECIMENTO DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO

4.1.1 Os programas de treinamento, iniciais e recorrentes, de mercadorias perigosas devem ser estabelecidos e mantidos por ou em nome de:

- (...)
- b) operadores;
- (...)

4.1.2 Os programas de treinamento em mercadorias perigosas exigidos por 4.1.1 b) devem ser submetidos à revisão e aprovação pela autoridade competente do Estado do Operador. Os programas de treinamento de mercadorias perigosas exigidos por outro que não o 4.1.1 b) ser submetido a revisão e aprovação, conforme determinado pela autoridade nacional apropriada.

4.8. Sendo assim, o ANEXO 18 da Convenção de Chicago foi internalizado pelo Brasil e, hoje, é regulamentado pelo RBAC 175, como segue:

RBAC 175

175.1 Aplicabilidade

(a) Este Regulamento estabelece os requisitos aplicáveis ao transporte aéreo doméstico e internacional de artigos perigosos em aeronaves civis registradas ou não no Brasil e a qualquer pessoa que executa, que intenciona executar ou que é requisitada a executar quaisquer funções ou atividades relacionadas ao transporte aéreo de artigos perigosos, incluindo: o operador do transporte aéreo e toda pessoa responsável pelo oferecimento ou aceitação de carga aérea; tripulações e empregados, inclusive pessoal contratado que receba cargas, passageiros e bagagem ou que manuseie, carregue e descarregue carga; o passageiro do transporte aéreo que leve qualquer artigo perigoso consigo ou em bagagem de mão ou despachada; o fabricante e o montador de embalagens para o transporte aéreo de artigos perigosos; e o operador de um terminal de carga aérea. (...)

(grifos nossos)

4.9. Ao se relacionar os fatos concretos, estes descritos no referido Auto de Infração do presente processo, com o que determina os fragmentos legais descritos, configura-se o descumprimento da legislação em vigor pelo autuado.

4.10. Entretanto, antes de decidir o feito, há questão prévia que precisa ser abordada por essa Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

4.11. Verifica-se que o ato de convalidação, consignado no Despacho acostado à folha 41 do volume de processo SEI 1191939, traz incongruência entre o quadro "Capitulação" que traz no campo "convalidação": artigo 302, inciso III, alínea "u" do CBAer c/c DOC 9284 I; 4.1.2 e o quadro "Informações Adicionais" que declara convalidado o Auto de Infração alterando a capitulação para "artigo 302, inciso III, alínea 'u' do CBAer c/c DOC 9284 7:5.1.1 e seção 175.19 (b) (15) do RBAC 175.

4.12. Inere tratar-se de erro de digitação, mormente se considerarmos o conteúdo da Notificação de Convalidação nº 436/2015/ACPI/SPO/RJ que, conforme já exposto anteriormente, traz a nova capitulação no "artigo 302, inciso III, alínea 'u' do CBAer com interpretação sistemática ao disposto no DOC 9284 I; 4.1.2" de modo que o equívoco apontado não traria maiores consequências se posteriormente retificado.

4.13. Ocorre que o Parecer que motivou a Decisão em Primeira Instância traz como fundamentação jurídica para aplicação de sanção relativa à infração imputada o disposto no item 175.19 (b) do RBAC 175 e a Decisão de Primeira Instância dispõe concordar com a análise, nos termos do §1º, do artigo 50, da Lei nº 9.784/1.999.

4.14. Considera-se, da análise do presente processo, demonstrada a prática de infração, tendo nos autos evidências que a autuada não manteve todos os empregados envolvidos no processo do transporte de artigos perigosos com treinamento adequado e padronizado. Entretanto, a Decisão se baseia em dispositivo que determina um rol de obrigações ao transportador aéreo, sem ao menos especificar qual ou quais destas obrigações teriam sido descumpridas, ressaltado o fato de que nenhuma destas se relaciona ao treinamento de pessoal envolvidos no processo do transporte de artigos perigosos.

4.15. Assim, observa-se que a legislação complementar citada na decisão de primeira instância não enquadra de forma adequada os fatos narrados nos autos. Neste ponto, é importante verificar o que dispõe o art. 50 da Lei nº 9.784/1.999, que Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

(...)

CAPÍTULO XII DA MOTIVAÇÃO

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;
- VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

4.16. Verifica-se que os atos administrativos que imponham sanções devem ter motivação explícita, clara e congruente, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos. Entendo que tais requisitos não foram satisfeitos na decisão de primeira instância prolatada no processo em tela. Assim, deixo de analisar o mérito e as alegações do interessado.

4.17. Por todo o exposto, considero que a decisão de primeira instância (folhas 47/51 do volume SEI 1191939) deva ser anulada, retornando-se os autos à Superintendência de Padrões Operacionais para ações julgadas cabíveis.

4.18. Sendo nula a decisão de primeira instância, devem ser considerados os efeitos de tal anulação. Segue o que consta no parágrafo 33 do PARECER N. 00158/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU:

Em assim sendo, se o ato a ser anulado serviu como marco interruptivo para a prescrição quinquenal da pretensão punitiva da Autarquia, retroagindo os efeitos da anulação, lógico compreender que este marco deixará de ser válido, devendo, por conseguinte, retroagir a contagem ao marco interruptivo válido imediatamente anterior, pois o efeito prático da anulação seria aquele marco não ter existido/não ter sido apto a produzir efeitos. Contudo, este efeito somente ocorrerá a partir do momento em que a autoridade competente declarar, de forma motivada e expressa, a nulidade do ato eivado de vício ... (grifos no original)

4.19. Diante disso, anulando-se a decisão de primeira instância, o marco anterior válido é a notificação referente a Convalidação do Auto de Infração, que ocorreu na data de 19/02/2015. Nesse sentido, considerando o disposto nos artigos 1º e 2º da Lei nº 9.873, de 23/11/1999, de que prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal direta e indireta, da data 19/02/2015 contados mais cinco anos tem-se a data de 19/02/2020. Assim, sendo nula a decisão de primeira instância, deve ocorrer o retorno dos autos à primeira instância.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, com base nas atribuições a mim conferidas pelas designações que constam nas Portarias Anac nº 751, de 07/03/2017, e nº 1.518, de 14/05/2018, e com fundamento no artigo 42 da Resolução ANAC nº 472, de 2018, e competências conferidas pelo artigo 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381, de 2016, **DECIDO:**

- **ANULAR** a decisão de primeira instância (folhas 47/51 do volume SEI 1191939), **CANCELANDO-SE** a multa aplicada, registrada no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC sob o nº 652.295/15-5, **RETORNANDO-SE O PROCESSO À SUPERINTENDÊNCIA DE PADRÕES OPERACIONAIS - SPO**, para a prolação de nova Decisão e/ou demais providências que julgue necessárias.

À Secretária.

Notifique-se o interessado acerca da Decisão.

Cassio Castro Dias da Silva
SIAPE 1467237

Presidente da Turma Recursal do Rio de Janeiro



Documento assinado eletronicamente por **Cassio Castro Dias da Silva, Presidente de Turma**, em 17/12/2018, às 16:20, 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 **2522728** e o código CRC **E77D0A53**.