

PARECER Nº 557/2018/ASJIN
PROCESSO Nº 00058.036836/2012-29
INTERESSADO: TAM LINHAS AEREAS S/A

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA sobre Deixar de dar ampla divulgação, na mídia e nos aeroportos onde operarem, da existência de seus canais de atendimento, com informações completas acerca de suas finalidades e forma de utilização, nos termos da minuta anexa.

Brasília 22 de fevereiro 2018.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	CIA AÉREA	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DCI)	Notificação da DCI	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00058.036836/2012-29	647.568/15-0	702/2012	TAM	13/04/2012	25/04/2012	15/06/2012	18/06/2012	30/06/2014	28/05/2015	R\$ 7.000,00	08/06/2015	12/04/2016

Enquadramento: Art. 7º, da Resolução nº 196, de 24/08/2011, c/c art. 302, Inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

Infração: Deixar de dar ampla divulgação, na mídia e nos aeroportos onde operarem, da existência de seus canais de atendimento, com informações completas acerca de suas finalidades e forma de utilização.

Proponente: Eduardo Viana Barbosa – SIAPE 1624783 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 1381, DIRP/2016).

INTRODUÇÃO

HISTÓRICO

Do auto de Infração: A Infração foi enquadrada na Alínea "u" do inciso III do Artigo 302 do CBA, combinado com o Art. 7º, da Resolução nº 196, de 24/08/2011.

"No dia 13/04/2012, em ação de fiscalização no aeroporto de Congonhas, constatou-se que a empresa aérea TAM não dava ampla divulgação aos seus passageiros, no aeroporto supracitado, da existência de seus canais de atendimento, com informações completas sobre suas finalidades e forma de utilização, conforme estabelecido no caput do art. 7º da Resolução nº 196, de 24/08/2011."

1. Respaldo pelo art. 50, § 1º, da Lei 9.784/1999 aproveita-se como parte integrante desta análise relato onstante da decisão de primeira instância constante dos autos.

2.

3. Em **Defesa Prévia**, a empresa alega que já mantinha tais de canais de comunicação com os devidos informes determinados pela Norma e que o Auto de Infração baseia-se em mero critério subjetivo do Agente, quando da interpretação da legislação, que tal atitude leva à distorção da finalidade da Lei, retirando-se a tipicidade violando, assim, esse princípio.

4. Dessa forma, suscita nulidade do Auto pela violação ao princípio da tipicidade, da exigência da voluntariedade, e, por decorrência, da legalidade, haja vista que já disponibilizava tais informativos, inclusive na questão de alteração das condições gerais de transporte.

5. A **Decisão de Primeira Instância (DCI)** após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que as da atuada não evidenciaram elementos probatórios capazes de elidir a aplicação de penalidade e condenou a interessada à sanção de multa no valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, levando-se em conta as circunstâncias previstas nos diversos incisos do § 1º e § 2º do artigo 22 da Resolução nº. 25/2008.

6. O setor de Decisão de Primeira Instância, afirma que a Recorrente faz alegações genéricas e não apresenta provas inequívocas da inexistência da materialidade da infração e que a documentação apresentada, por si só, não enseja a nulidade do Auto, haja vista diligência feita pelo INSPAC junto aos funcionários do setor, que culminou em averiguação no local por eles determinado.

Do Recurso

8. Em sede Recursal, alega, preliminarmente, a incidência da Prescrição Intercorrente, reiterando todos os argumentos apresentados em sede de Defesa Prévia.

9. E, mais, que a conduta infracional não se encontra perfeitamente descrita no Relatório, bem como não se faz acompanhar de provas, gerando ao administrado a árdua missão de gerar prova negativa. Isso, segundo entende, configuraria cerceamento de defesa.

10. E, assim, requer a nulidade do Auto de infração.

11. Eis que chegam os autos conclusos à análise deste relator em 27/02/2018.

12. **É o relato.**

PRELIMINARES

13. **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.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

14. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização. Restou comprovado, de fato, com base nos autos do processo, que a interessada deixou de montar estrutura adequada para atendimento presencial nos aeroportos em que movimentar mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens, conforme determina o Art. 7º, da Resolução nº 196, de 24/08/2011, *in verbis*:

Art. 7º As empresas de transporte aéreo regular de passageiros deverão dar ampla divulgação, na mídia e nos aeroportos onde operarem, da existência de seus canais de atendimento, com informações completas acerca de suas finalidades e forma de utilização.

15.

16. No caso em tela, a recorrente não apresentou provas irrefutáveis da presença ostensiva no aeroporto, conforme determina a Resolução.

17. **Das razões recursais**

18. **Da Alegação de Prescrição Intercorrente:**

19. Em sede recursal, observa-se que a interessada alega a incidência do instituto da *prescrição intercorrente*, nos termos do art. 1º, §1º da lei 9873/99 e o art. 319 do CBA.

20. Portanto, considerando a necessidade de se verificar a ocorrência de prescrição no caso em apreço, é importante observar que a Lei nº 9.873/99, que estabelece o prazo prescricional para a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta ou indireta, em seu art. 1º, assim dispõe *in verbis*:

Lei nº 9.873/99

Art. 1º. *Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta ou indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.*

(grifos nossos)

21. É de se apontar, que configura-se causa interruptiva da prescrição intercorrente, conforme é possível depreender da análise do § 1º do art. 1º da lei 9.873/99, *in verbis*:

§1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

(...)

(grifo nosso)

22. Faz-se necessário, ainda, mencionar o art. 2º do mesmo dispositivo legal, com previsão dos marcos interruptivos do referido prazo para prescrição.

Art. 2º. Interrompe-se a prescrição:

I- Pela citação do indicado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II- por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III- pela decisão condenatória recorrível.

(grifo nosso)

23. Entretanto, a Nota Técnica nº 132/2014, aprovada pela Procuradoria Federal junto a ANAC, expressou, em síntese, o seguinte entendimento:

i) "3. (...)

concluo que:

*2.5.1. O entendimento a ser adotado no âmbito desta Agência é no sentido de que a Administração Pública possui **cinco anos** para apurar uma infração ao Código Aeronáutico Brasileiro e lavrar um auto de infração definitivo (art. 1º da Lei nº 9.873/94).*

*2.5.2. Contudo, se o processo que visa à **apuração** de infração punível por multa ficar parado por mais de **três anos**, sem que haja a incidência de nenhuma das causas interruptivas de que tratam os incisos do art. 2º, da Lei nº 9873/99 (Interrompe-se a prescrição: I – citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II – por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III – pela decisão condenatória recorrível), ocorrerá a prescrição intercorrente, de que trata o § 1º, do art. 1º, da mesma Lei.*

2.5.3. Sobrevindo uma causa interruptiva, o prazo prescricional de cinco anos volta a contar do zero, assim como o prazo trienal para verificação da prescrição intercorrente.

2.5.4. (...) Processos onde haja ato administrativo declarando a prescrição, adotando como razão de decidir o entendimento manifestado no Parecer nº 106/2006 (prazo bienal do art. 319 do CBAer); devem permanecer arquivados, haja vista que o princípio da segurança jurídica e o art. 2º, XII, da Lei nº 9.784/1999, vedam a aplicação retroativa de novo entendimento jurídico.

Processos onde não haja ato administrativo declarando a prescrição: a análise da prescrição da ação punitiva deve ser feita com base na Lei nº 9.873/99 (cinco anos para prescrição geral e três para prescrição intercorrente, contando que não ocorram as causas interruptivas) ...

ii) "De se ressaltar, ademais, ter a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos – CGCOB da Procuradoria-Geral Federal – PGF, por meio da Nota DIGEVI/CGCOB/PGF/AGU nº 006/2014, anuído com a proposta de uniformização de

entendimentos jurídicos, elaborada na XI Reunião Técnica dos Procuradores-Chefes das Agências Reguladoras, nos seguintes termos:”

“1.(b) O prazo prescricional trienal (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.783/99, de 23 de novembro de 1999) é interrompido com a prática de atos que dão impulso ao processo. Deliberação por unanimidade”.

(grifo nosso)

iii) Referido órgão da Procuradoria-Geral Federal – PGF afirmou acerca do instituto da prescrição intercorrente, quando da elaboração do Parecer CGCOB/DICON nº 05/2008, que:

“Vale lembrar, a prescrição intercorrente deve ser entendida como uma forma de sanção imputada à própria Administração, que, em face da sua inércia, não promoveu os meios e atos necessários para remover o estado de paralisia do processo. Consequentemente, para caracterizar a prescrição intercorrente, é necessária a demonstração de que a Administração não praticou qualquer ato processual tendente a apurar a infração”.

iv) Na Nota Técnica nº 043/2009, asseverou, ainda, que:

“Com efeito, paralisado é o mesmo que parado, de modo que qualquer movimento que se faça para impulsionar o processo administrativo adiante modifica a condição anterior de inércia do processo”.

(grifo nosso).

v) Destarte, verifica-se ter a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos – CGCOB da Procuradoria-Geral Federal – PGF consolidado posicionamento consistente no fato de que apenas atos processuais efetivamente tendentes à apuração da infração, que sejam imprescindíveis a esta e que impulsionem o avanço do processo, ou seja, que visam à superação das fases do respectivo procedimento e ao consequente alcance de sua conclusão, caracterizam a existência de tramitação qualificada dos autos, capaz de remover o expediente do estado de paralisia.

24. Portanto não há dúvidas quanto a **não** incidência da prescrição intercorrente, no processamento dos autos, eis que em nenhum marco temporal foi ultrapassado o prazo de 03 (três) anos e, entre a data do fato e a decisão de primeira instância não foi ultrapassado o prazo de 05 (cinco) anos.

25. **Da alegação de falta de provas**

26. Nesse sentido, vale ressaltar que a presunção da veracidade é um atributo do ato administrativo, decorrente do princípio da legalidade, que implica em conferir a esta presunção “juris tantum” de que estes atos foram editados com observância de normas e precedidos de procedimentos e formalidades legais. Desta forma, tal pressuposto faz com que o ônus da prova, em discussão, de suposta invalidade do ato administrativo, se transfira para quem a invoca.

27. Desse modo, por esta presunção ser relativa, cabe ao administrado apresentar os documentos que comprovem a desconstituição de sua responsabilidade, todavia não o fez.

28. No que concerne à alegação de que o Auto de Infração não se faz acompanhar da imprescindível documentação comprobatória da prática de infração, a teor do que preceitua o art. 12 da Instrução Normativa nº 08, de 6 de junho de 2008. É de se apontar, que a Instrução Normativa ANAC nº 08, de 06/06/2008, que trata sobre o processo administrativo para apuração de infrações e aplicação de sanções no âmbito desta Agência Reguladora, assim dispõe, em seus Artigos 3º, 4º, 11 e 12, in verbis:

29.

Art. 3º O início do Processo Administrativo para a apuração de infrações aos dispositivos legais disciplinadores da atividade de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária e aplicação de sanção é originado por Auto de Infração decorrente de:

I - constatação imediata de irregularidade;

II - Relatório de Fiscalização.

Art. 4º Constatada a infração aos dispositivos legais disciplinadores da atividade de Aviação Civil e de Infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, será lavrado o auto de infração, em formulário próprio, conforme modelo constante no Anexo I desta Instrução, sem emendas ou rasuras, em duas vias, destinando-se a primeira via à instrução do Processo e a segunda via ao autuado.

Art. 11. O agente no exercício da atividade fiscalizadora ao constatar a infração poderá lavrar, desde logo, o pertinente auto de infração.

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.

30. Já a Resolução ANAC nº 25, de 25/04/2008, que disciplina sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da competência da ANAC, dispõe no art. 4º que o processo administrativo terá início com a lavratura do Auto de Infração – AI, dispondo, ainda, em seus artigos 5º, 8º, 9º e 10:

31.

Art. 5º O AI será lavrado quando for constatada a prática de infração à Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica - CBAer, legislação complementar e demais normas de competência da autoridade de aviação civil, sendo obrigatório o atendimento dos requisitos essenciais de validade previstos no art. 8º desta Resolução.

Art. 8º O AI deve conter os seguintes requisitos:

I - identificação do autuado;

II - descrição objetiva da infração;

III - disposição legal ou normativa infringida;

IV - indicação do prazo de vinte dias para a apresentação de defesa;

V - assinatura do autuante e indicação de seu cargo ou função;

VI - local, data e hora.

Art. 9º Os vícios processuais meramente formais do AI são passíveis de convalidação.

Art. 10. Constatada, pelo agente da autoridade de aviação civil, a existência de indícios da prática de infração, será lavrado Auto de Infração e instaurado processo administrativo. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014, em vigor em 30.3.2014)

32. Vê-se, pois, que no âmbito desta Agência Reguladora, o processo administrativo tem início com a lavratura do Auto de Infração, cujos requisitos de validade estão previstos no artigo 8º, assim, não há que se falar em obrigatoriedade da Administração produzir provas da prática infracional por parte da Recorrente.

32.1. Destarte, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos da Decisão anterior, **naquilo que couber aos casos específicos**, este relator ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância, **nos demais aspectos**, a fim de que passem a fazer parte integrante do presente relatório.

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

33. A Instrução Normativa ANAC nº 08/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução nº 25, em vigor desde 28/04/08, observando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.

34. 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.

35. Da mesma forma, entende-se que a Interessada não demonstrou, nos autos, ter adotado voluntariamente qualquer providência eficaz para amenizar as consequências da infração. Repare-se que nenhuma medida que configure um dever pode ser fundamento para a aplicação dessa atenuante, prevista no artigo 22, § 1º, inciso II.

36. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso no artigo 22, § 1º, inciso III ("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.

37. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ora anexada a essa análise sob nº 1564220, ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada à Autuada nessa situação. Não deve ser considerada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

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

39. Dada a ausência de circunstâncias agravantes aplicáveis ao caso, sugere-se que a penalidade a ser aplicada seja quantificada em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), que é o valor médio previsto, à época dos fatos, do Anexo da Resolução ANAC nº 25/2008.

40. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), tem-se que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº. 25/08.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Piloto Companhia	Data da Infração	Infração	Enquadramento	Sanção a ser aplicada em definitivo	Valor da multa aplicada
00058.036836/2012-29	647.568/15-0	702/2012	TAM	13/04/2012	Deixar de dar ampla divulgação, na mídia e nos aeroportos onde operarem, da existência de seus canais de atendimento, com informações completas acerca de suas finalidades e forma de utilização	Art. 7º, da Resolução nº 196, de 24/08/2011, c/c art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565, de 19/12/1986..	NEGADO O RECURSO, MANTENDO O VALOR DA MULTA APLICADA EM DECISÃO DE PRIMEIRA INSTANCIA	R\$ 7.000,00

É o Parecer e Proposta de Decisão.

Submeta ao crivo do decisor.

Eduardo Viana
SIAPE - 1624783

Membro Julgador - Portaria ANAC nº 1381/DIRP/2016



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Viana Barbosa, Analista Administrativo**, em 28/02/2018, às 15:47, 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 **1568623** e o



código CRC AF79C4B5.

Referência: Processo nº 00058.036836/2012-29

SEI nº 1568623



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

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 604/2018

PROCESSO Nº 00058.036836/2012-29

INTERESSADO: TAM LINHAS AEREAS S/A

Brasília, 27 de fevereiro de 2018.

1. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1568623). 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. 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**:

- **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da TAM LINHAS AEREAS S/A, conforme individualização no quadro abaixo:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Piloto Companhia	Data da Infração	Infração	Enquadramento	Sanção a ser aplicada em definitivo	Valor da multa aplicada
00058.036836/2012-29	647.568/15-0	702/2012	TAM	13/04/2012	Deixar de dar ampla divulgação, na mídia e nos aeroportos onde operarem, da existência de seus canais de atendimento, com informações completas acerca de suas finalidades e forma de utilização	Art. 7º, da Resolução nº 196, de 24/08/2011, c/c art. 302, Inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565. de 19/12/1986..	NEGADO O RECURSO, MANTENDO O VALOR DA MULTA APLICADA EM DECISÃO DE PRIMEIRA INSTANCIA	R\$ 7.000,00

3. À Secretaria.

4. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SLAPE 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 28/02/2018, às 21:15, 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 **1568823** e o código CRC **15211DEC**.

Referência: Processo nº 00058.036836/2012-29

SEI nº 1568823