

PARECER N° 614/2018/ASJIN
PROCESSO N° 00058.072312/2012-00
INTERESSADO: OCEANAIR LINHAS AEREAS S.A

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA sobre disponibilização de banners nas áreas de despacho de passageiros (check-in) e nas áreas de embarque, nos termos da minuta anexa.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Balção / Local / Hora / Portão de Embarque / etc. (dados para individualização)	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00058.072312/2012-00	647.642/15-2	1102/2012	OCEANAIR	30/05/2012	12/06/2012	01/10/2012	19/10/2012	29/08/2014	28/05/2015	R\$ 7.000,00	11/06/2015	19/11/2015

Enquadramento: art. 302, inciso III, alínea "U" da Lei n° 7.565 de 19 de dezembro de 1986, c/c o Artigo 18, Parágrafo 3°, da Resolução 141, de 09/03/20104.

Infração: Deixar de disponibilizar, nas zonas de despacho de passageiros (check-in) e nas áreas de embarque, informativos claros e acessíveis aos passageiros.

Proponente: Eduardo Viana Barbosa – SIAPE 1624783 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC n° 1381, DIRP/2016)

INTRODUÇÃO

HISTÓRICO

Do auto de Infração: No dia 30/05/2012, em ação de fiscalização no Aeroporto Internacional do Recife/Guararapes, no Recife (PE), constatou-se que a empresa aérea Avianca não possuía, nas zonas de despacho e na área de embarque, informativos claros e acessíveis sobre os informativos que contém os direitos dos passageiros, conforme estabelecido no § 3° do art. 18 da Resolução n° 141, de 09/03/2010.

-
- Em **Defesa Prévia**, a empresa alega nulidade do auto de infração por ausência de descrição objetiva dos fatos, haja vista a ausência de informações pertinentes à suposta infração, como o horário e o portão de embarque, requisitos exigidos no Inciso IV, do Artigo 6°, da Instrução Normativa/ANAC n° 08, de 06 de junho de 2008.

- Art. 6° O auto de infração conterá os seguintes elementos:
IV - descrição objetiva do fato ou do ato constitutivo da infração, incluindo data, local e hora da ocorrência, número do voo e identidade do passageiro, quando for o caso;

-
- Assim, entende que tendo o aeroporto várias posições de embarque, não seria possível identificar pelo Auto de infração a empresa responsável pelo embarque naquele momento.
- Aduz, ainda que já mantinha nos aeroportos que opera os devidos informativos disciplinados pela Resolução n° 141.
- Por tudo o exposto, requer a nulidade do Auto de infração, por violação ao princípio da tipicidade, e por decorrência da legalidade como fartamente demonstrado na Defesa.

-
-
- A **Decisão de Primeira Instância (DC1)** após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que as alegações da autuada 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)**.

-
-
- No que diz respeito à argumentação de que os fatos descritos nos autos não guardam verossimilhança com o ocorrido, vale ressaltar que não há qualquer vício na descrição objetiva dos fatos, vez que o princípio da presunção de veracidade do ato administrativo que reveste a autuação do agente de fiscalização é suficiente para a subsistência do ato, em especial nos casos em que o interessado não consegue fazer prova em contrário, na esteira do que é desenhado pela Lei 9.784/1999:

-
-
- A autuação do Inspetor de Aviação Civil - INSPAC é ato administrativo que possui em seu favor presunção de legitimidade e certeza, somente elidida por prova inequívoca a ser realizada pela parte a quem aproveita. A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que todos os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e de veracidade, por serem dotados da chamada fé pública. "Trata-se de presunção relativa (juris tantum) que, como tal, admite prova em contrário (sendo esta substancial e inequívoca). O efeito prático de tal presunção é o de inverter o ônus da prova". (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2001, página 72).

-
-
- Além disso, a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe em seu art. 36 a seguinte redação: "*Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao órgão competente para instrução e do disposto no art. 37 desta Lei.*" Assim, não pode ser afastado os fatos apurados pelo Auto de Infração sem a substancial e inequívoca prova do interessado, o que não houve na defesa da Recorrente. Assim, no processo administrativo sancionatório, impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso.

-
-
- Ademais, ainda que a empresa possua os informativos em banners, folhetos e outros, se os informativos estivessem, de fato, em local visível e de fácil acesso à época da autuação, não teria o fiscal

lavrado auto de infração. O §3º, art. 18 da Resolução nº 141/2010 estabelece expressamente a obrigatoriedade não só de disponibilizar tais informações, mas de disponibilizá-las de forma clara e acessível. Vale dizer, se acessível aos passageiros, também o estaria ao agente de fiscalização.

14. Por tudo o exposto, a Interessada não apresentou qualquer argumento ou prova que refutasse o descrito no Relatório de Fiscalização, o qual descreve o exato momento da ausência dos informativos definidos pela legislação ora infringida, além de confundir a necessidade de folders, prevista no Parágrafo 3º, do mesmo normativo infringido, então o Setor de Primeira Instância embasou sua Decisão conforme o descrito no Artigo 36 da Lei 9784/99, o qual descreve:

Artigo 36

Cabe ao interessado a prova dos fatos que tenha alegado, sem prejuízo do dever atribuído ao Órgão para instrução e do disposto no Artigo 37 desta Lei."

15. O setor de Primeira Instância baseou-se no fato de que a Interessada apresentou em sequência alegações genéricas e reforça o fato de que ela não apresentou prova inequívoca da não incidência da ação infracional ora discutida.

16. **Do Recurso**

17. Em sede Recursal, apresenta peça similar à Defesa Prévia, atacando os mesmos pontos já discutidos em sede de Decisão de Primeira a Instância e mais:

18. a) o Auto de Infração não se faz acompanhar da imprescindível prova da materialidade infracional, exigida pelo Relatório de Fiscalização, conforme determina o Artigo 12º da Instrução Normativa nº 8, de 6 de junho de 2008.

19.

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.

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.

20.

21. b) que a Decisão de Primeira Instância limita-se a dizer que os banners não estavam visíveis e que isso é de caráter altamente subjetivo.

22.

23. Assim requer provimento ao presente recurso administrativo para declarar nula a r. decisão administrativa exarada no bojo do presente auto de infração, anulando-se a penalidade de multa prevista.

24.

25. Eis que chegam os autos conclusos à análise deste relator em 05/03/2018.

26. **É o relato.**

PRELIMINARES

27. **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

28. **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 não dispunha de informativos nos balcões de atendimento, em algumas circunstâncias, conforme determina o Artigo 18, § 3º, da Resolução nº 141, de 9 de março de 2010, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências, *in verbis*:

Art. 18. O passageiro de transporte aéreo tem pleno direito à informação clara e ostensiva acerca do serviço contratado e suas eventuais alterações.

[...]

§ 3º O transportador deverá disponibilizar, nas zonas de despacho de passageiros (*check-in*) e nas áreas de embarque, informativos claros e acessíveis com os seguintes dizeres: "Passageiro, em caso de

atraso ou cancelamento de voo e de preterição de embarque, solicite junto à companhia aérea informativo sobre seus direitos, em especial no tocante às alternativas de reacomodação, reembolso e assistência material".

29. **Das razões recursais**

30. **Da alegação de ausência de provas da prática infracional no Relatório de Ocorrência:**

31. 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*:

32.

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 atuado.

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.

33. 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:

34.

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)

35. 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, sendo que eventuais vícios formais do AI são passíveis de convalidação.

36. Desta forma, conforme se vê dos normativos supra, s.m.j., o Relatório de Fiscalização é uma peça complementar do Auto de Infração, de modo a facultar à fiscalização, caso assim entenda, melhor detalhar os fatos que ensejaram a lavratura do AI, mas não indispensável ou essencial a este, e tanto é assim, que eventual ausência do Relatório de Fiscalização não invalida quaisquer processos administrativos sancionatórios.

37. **Da alegação de inexistência de prática infracional por parte da Recorrente:**

38. Nesse sentido, fica esclarecido 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 certeza 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 no art. 37 desta lei.

39. A presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos advém do fato de que todos os atos devem estrito cumprimento em conformidade com a lei e de veracidade, por serem dotados da chamada fé pública. “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).

40. Dessa forma, falhou a empresa em seu Recurso em demonstrar cabalmente o cumprimento à norma.

41.

42. Assim, tendo em vista que o legislador ao determinar tal procedimento almeja a orientação do passageiro em casos específicos de uma possível violação de direitos, sem especificar como se daria ou mesmo proibir o formato proposto, este Analista não vislumbra, nesse caso específico, a infringência à norma e, por tudo o exposto, sugere dar provimento ao Recurso, anulando a multa aplicada pelo Auto de Infração nº 1354/2014.

43. **Da alegação de elementos subjetivos na aplicação da penalidade:**

44. Entretanto, no que se refere a tal afirmação, é de suma importância apontar, 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.

45. Desse modo, por esta presunção ser relativa, cabe ao administrado apresentar os documentos que comprovem a desconstituição de sua responsabilidade. Todavia, o interessado não apresentou qualquer prova eficaz nos autos com o intuito de desconstituir o relato pela fiscalização e, tampouco, afastar o ato infracional pelo qual fora imputado, em conformidade com o art. 36 da Lei 9784/99, descrito abaixo, in verbis:

“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 no art. 37 desta Lei.”

45.1. 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

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos – SIGEC dessa Agência, ora anexada a essa análise sob nº, 1582784, ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada à Autuada nessa situação. Deve ser considerada, assim, essa circunstância como causa da **manutenção** do valor da sanção.

51. Dada a ausência de circunstâncias atenuantes ou 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, à época dos fatos, do Anexo da Resolução ANAC nº 25/2008.

52. **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.

53.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Tripulante / Aeroporto / Piloto Companhia	Data da Infração	Infração	Enquadramento	VALOR DA SANÇÃO	SANÇÃO A SER APLICADA EM DEFINITIVO
00058.072312/2012-00	647.642/15-2	1102/2012	OCEANAIR	30/05/2012	não disponibilizar banners informativos nas zonas de despacho de passageiros (<i>check-in</i>) e informativos claros e acessíveis	art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, c/c o Artigo 18, Par. 3º da Res 141/2010.	R\$ 7.000,00	NEGADO PROVIMENTO, MANTENDO O VALOR DA MULTA APLICADA EM PRIMEIRA INSTÂNCIA

54. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

55. **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 13/03/2018, às 17:01, 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 **1584226** e o código CRC **D04B49CC**.



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

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 663/2018

PROCESSO Nº 00058.072312/2012-00

INTERESSADO: OCEANAIR LINHAS AEREAS S.A

Brasília, 05 de março de 2018.

1. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1584226). 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. Analisados todos os elementos e constantes dos autos, inclusive manifestações de defesa. Preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame. Note-se que o auto de infração, na seara do direito administrativo, goza de presunção *juris tantum* de veracidade, somente podendo ser elidido com prova em contrário, o que não houve por parte da autuada, pessoa a quem cabia provar os fatos constitutivos do seu direito, nos termos do art. 36 da Lei 9.784/99.

3. Entendo que as alegações do interessados foram insuficientes para descaracterizar a prática infracional que restou bem demonstrada ao logo de todo o processo. 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 n 381/2016, **DECIDO:**

4. **NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, **MANTENDO** a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da OCEANAIR 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	VALOR DA SANÇÃO	Decisão de segunda instância
00058.072312/2012-00	647.642/15-2	1102/2012	OCEANAIR	30/05/2012	não disponibilizar banners informativos nas zonas de despacho de passageiros (<i>check-in</i>) e informativos claros e acessíveis	art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565 de 19 de dezembro de 1986, c/c o Artigo 18, Par. 3º da Res 141/2010.	R\$ 7.000,00 (sete mil reais)	NEGADO PROVIMENTO, MANTENDO O VALOR DA MULTA APLICADA EM PRIMEIRA INSTÂNCIA

5. À Secretaria.

6. Notifique-se.

7. 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 14/03/2018, às 20:08, 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 **1584583** e o código CRC **36824DBC**.

