

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1908/2018

PROCESSO Nº 00058.052238/2012-05

INTERESSADO: OCEANAIR LINHAS AEREAS 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
00058.052238/2012-05	656073163	001045/2012	Aeroporto de Congonhas	04/06/2012	04/06/2012	27/07/2012	14/08/2012	30/11/2015	13/07/2016	R\$ 7.000,00	21/07/2016

Enquadramento: art. 7º, 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 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.

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 001045/2012, pelo descumprimento ao que prescreve o art. 7º, 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:

No dia 04/06/2012, em ação de fiscalização no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo, constatou-se que a empresa aérea AVIANCA não dava ampla divulgação aos seus passageiros, no aeroporto de Congonhas/SP, 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.

1.3. O Relatório de Fiscalização nº 000583/2012 apresenta a seguinte descrição:

Trata o presente RF de irregularidade verificada pelos servidores Felipe José Melfi Pizano e Guilherme Alves Meira, em ação de fiscalização no Aeroporto de Congonhas/SP no dia 04/06/2012. Relatou-se que no dia 04 de junho de 2012, foi constatado que a empresa AVIANCA 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. O relatório posteriormente expressa, que segundo levantamento realizado pela GFIS/SRE, a empresa AVIANCA é uma das empresas aéreas que devem disponibilizar atendimento presencial, nos moldes do art. 4º, da Resolução nº 196, já que movimentam mais de 500.000 passageiros por ano no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo. Ressalta ainda, que a infração foi constatada pelos INSPAC às 9h40min.

1.4. Tendo sido notificado do auto de infração em 27/07/2012, o autuado apresentou defesa em 14/08/2012, na qual faz as seguintes alegações:

I - Afirma que mantém em todos os balcões de atendimento, no aeroporto de São Paulo (Congonhas), um *display* informativo sobre os canais de atendimento ao consumidor. Da mesma forma, alega que nas posições de atendimento de *check in*, loja e embarque do Aeroporto de Congonhas mantém informativo sobre atendimento presencial, telefônico, *on line* e redes sociais. Para fazer prova de suas alegações, anexa à defesa fotografias desses balcões. Logo após, expressa que estão disponíveis os números para atendimento telefônico, inclusive para deficientes auditivos, o endereço do *site* para atendimento *on line*, nas redes sociais, bem como a informação de atendimento presencial no aeroporto, nos termos da Resolução nº 196. Menciona, ainda, que a administração aeroportuária não autoriza a utilização de *banners* com tais informações, razão pela qual utiliza-se de *display* acrílicos para exposição dos informativos determinados pela regulamentação. Após, relata que todas as posições de atendimento ao passageiro no Aeroporto de Congonhas expõem informativo dos canais de atendimento ao consumidor nos termos do disposto na Resolução nº 196;

II - Desta forma, pede o arquivamento do processo administrativo.

1.5. Em 28/03/2014 foi emitido o Despacho nº 300/2014/GTAA/SRE, solicitando ao Gerente Geral de Ação Fiscal esclarecimentos desse setor quanto ao critério referencial dado à expressão "deixar de dar ampla divulgação", prevista no artigo 7º da Resolução nº 196/2011.

1.6. Assim que, em 16/07/2015, foi acostado ao presente processo o Parecer nº 121/2015/GEOP/GGAF, no qual consta:

Durante todo o período de fiscalização no aeroporto de Congonhas, não restou dúvida ao inspetor que a empresa autuada não estava cumprindo com a devida ampla divulgação, uma vez que não foi verificado qualquer tipo de informação que fizesse alusão à existência de um canal de atendimento presencial da interessada, naquele aeroporto. [...] Sugere que o auto seja convertido em multa.

1.7. Da Decisão de Primeira Instância

1.8. O setor competente, em decisão motivada, rebateu todos os argumentos de defesa prévia e confirmou o ato infracional, enquadrando na referida infração no Art. 4º, §3º, da Resolução 196/2011 c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565/1986, aplicando multa no patamar médio, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), por não haver circunstâncias atenuantes ou agravantes que possam influir na dosimetria da sanção.

1.9. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número

1.10. Em 26/12/2017 foi assinado Termo de Encerramento de Trâmite Físico (SEI! nº 1381926).

1.11. **Do Recurso**

1.12. Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 13/07/2016, o interessado interpôs **RECURSO** tempestivo em 21/07/2016, no qual, em síntese, alega:

I - Reclama que no relatório de fiscalização não consta prova da ocorrência da infração descrita, conforme determina o art. 12, parágrafo único, da Instrução Normativa nº 8, de 06/06/2008. Assim que, em seu entender, tal dispositivo não foi observado pela fiscalização ao relatar a ocorrência, como, também, não é mencionada a forma de constatação da infração. Reclama, ainda, que os fiscais não informaram as áreas do referido aeroporto que foram fiscalizadas; que tanto no relatório como na descrição do auto de infração os fiscais se limitam a dizer que a empresa aérea AVIACA não dava ampla divulgação aos seus passageiros da existência de seus canais de atendimento no Aeroporto de Congonhas. Assim, argumenta que tal conduta viola seu direito à ampla defesa, vez que a autuação não possibilita sequer correta apuração das circunstâncias da ocorrência. Argumenta que, no caso em análise, a instrução do relatório com prova da ocorrência é requisito de validade que não pode ser desconsiderado;

II - Protesta que a Decisão de Primeira Instância limita-se a dizer que os argumentos trazidos em defesa não merecem prosperar, por não haver nos autos elemento probatório capaz de desconstituir a presunção de veracidade atribuída ao relato da ação fiscal, fazendo constar o disposto no art. 36 da Lei nº 9784/99. Mas rebate que, no entanto, a referida disposição legal não afasta o dever do órgão competente pela instrução do processo, dever esse preceituado pelo próprio art. 36;

III - Informa que mantém em todos os balcões de atendimento no Aeroporto de Congonhas um display informativo sobre os canais de atendimento ao consumidor. Ressalta que nas posições de *check in*, loja e embarque do Aeroporto de Congonhas mantêm informativo sobre atendimento presencial, telefônico, *on line* e redes sociais, conforme fotografias anexas à defesa. Relata, ainda, que a administração aeroportuária não autoriza a utilização de *banners* com as informações, razão pela qual utiliza-se de *display* acrílicos para exposição dos informativos determinados pela regulamentação. Após, aduz que o próprio parecer da GGAF, anexado aos autos, afirma ser fundamental dimensionar o adjetivo "amplo" para esse caso específico, afirmando que "*para que a informação atinja todos os passageiros, é necessário que ela esteja presente nos pontos de comercialização e triagem do lado terra (...) e nas áreas de embarque*".

IV - Queixa-se, por fim, que não pode o agente público, utilizando da presunção de veracidade de suas alegações no exercício da função, praticar atos administrativos carentes de qualquer fundamentação; pois, em seu entender, não há fundamento para manutenção da decisão proferida, vez que cumpre o disposto no art. 7º, da Resolução nº 196.

V - Em conclusão, pede a nulidade do auto de infração lavrado e o arquivamento do processo administrativo.

1.13. 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 nº 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 nº 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 constante às fls. 77 a 80.

3.3. O AI capitulou a infração no Art. 7º da Resolução ANAC nº 196, de 24 de Agosto de 2011 c/c o art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (CBA), que dispõe:

Resolução ANAC nº 196/2011

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.

Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 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. **Das razões recursais**

3.5. **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.

3.6. 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.

3.7. 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.

3.8. 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.

3.9. 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).

3.10. 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.

3.11. **Quanto às alegações de que a autuação não possibilita sequer correta apuração das circunstâncias da ocorrência;** a empresa fora autuada por ter infringido as normas que dispõem sobre os serviços aéreos, quando deixou de disponibilizar informativos claros e acessíveis sobre a existência dos seus canais de atendimento nas áreas de *check in* e na loja de venda. Deveria a empresa autuada de ter disposto as informações de tais canais de atendimento aos passageiros de forma ostensiva, tanto nas lojas de venda de passagens aéreas, quanto no balcão de *check in*. Porém, o fato atestado pela fiscalização foi justamente a ausência de informativos pertinentes no balcão identificado, bem como na loja de venda de passagens aéreas no momento descrito na autuação. 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 auto de infração.

3.12. Aqui faz-se necessário ressaltar 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.

3.13. Convém ainda ressaltar que fotografias juntadas aos autos pela autuada, as quais representam situações posteriores à data do fato, na intenção de comprovar a existência de tais informativos não tem o condão de afastar a infringência à norma ora discutida, mesmo porque não garantem que havia naquele exato momento e local a divulgação desse canal nas salas de embarque e desembarque e *check in*.

3.14. 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.

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 nº 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 04/06/2012, 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 autuado nessa situação, a exemplo do crédito registrado sob o número 630790126. Não merecendo ser considerada, 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 feitos 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
00058.052238/2012-05	656073163	001045/2012	Deixar de dar 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, no dia 04/06/2012, no Aeroporto de Congonhas, em São Paulo, que, por sua vez, constitui infração ao art. 7º, da Resolução 196, de 24/08/2011, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565 de 19/12/198	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 30/11/2018, às 15:03, 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 **2181624** e o código CRC **FB75868A**.

Referência: Processo nº 00058.052238/2012-05

SEI nº 2181624