

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1822/2018

PROCESSO Nº 00058.110731/2015-91

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)	Data da Ciência da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00058.110731/2015-91	661956178	002129/2015	Aeroporto de Goiânia	15/10/2015	23/10/2015	23/10/2015	16/11/2015	13/11/2017	12/05/2018	R\$ 7.000,00	23/05/2018

Enquadramento: art. 4º, inciso I, 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 propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, em aeroporto que movimentam 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 002129/2015, pelo descumprimento ao que prescreve o art. 4º, inciso I, 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 ação de fiscalização realizada pelos Inspectores de Aviação Civil Thiago Amanajás de Aguiar e Jorge Bernardo Oliveira da Silva, no Aeroporto de Goiânia Santa Genoveva, SBGO, foi verificado que, a Empresa AZUL Linhas Aéreas não montou estrutura adequada para atendimento presencial conforme dispõe a Resolução 196 desta Agência. Tal fato contraria o disposto no Art. 4º, inciso I, da Resolução 196, de 24/08/2011, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da lei 7565 de 19/12/1986.

1.3. O Relatório de Fiscalização nº 59/2015/NURAC/BSB/ANAC apresenta a seguinte descrição:

Em ação de fiscalização realizada pelo servidor Jorge Bernardo Oliveira da Silva no Aeroporto de Goiânia Santa Genoveva, foi verificado que a Empresa Azul Linhas Aéreas deixou de montar estrutura adequada para atendimento presencial, conforme dispõe a Resolução 196 da ANAC.

A Resolução nº 196 versa que:

Art. 4º 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;

Conforme pode ser verificada em lista anexa obtida no site desta Agência, a empresa gol linhas aéreas movimentam mais de 500.000 passageiros por ano.

1.4. Da Defesa do Interessado

1.5. Tendo sido notificada do auto de infração em 23/10/2015, a empresa autuada apresentou defesa em 16/11/2015, na qual aduz:

I - Que foi esclarecido no momento da fiscalização que a posição do SAC estava em processo de instalação e, enquanto a implementação não fosse finalizada, o atendimento seria direcionado à loja da AZUL no aeroporto. Em seu entender, apesar da não finalização da instalação da área exclusiva do SAC, a AZUL não estaria deixando de proceder com o atendimento presencial. Assim, solicita que esse fato seja considerado e a conduta ilícita seja afastada, decorrendo o arquivamento do auto de infração. Relata também que está providenciando a adequação do atendimento presencial no aeroporto de Santa Genoveva, motivo pelo qual considera que o presente auto de infração seja arquivado;

II - Solicita que seja considerada a atenuante prevista no art. 22, inciso I e II da Resolução 25/2008, qual seja, o reconhecimento da prática da infração;

III - Solicita também a aplicação do artigo 61, § 1º da Instrução Normativa nº 08 da ANAC, que dispõe sobre o desconto em 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa.

1.6. Termo de Encerramento do Trâmite Físico do processo assinado em 03/03/2017.

1.7. Da Decisão de Primeira Instância

1.8. O setor competente, em decisão motivada, afastou as razões da defesa prévia e confirmou o ato infracional, aplicando o valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, como sanção administrativa, conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC n.º 25, de 25 de abril de 2008, por infração ao art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica), combinado com o art. 4, Inciso I, da Resolução nº 196, de 24 de agosto de 2011, por deixar de manter estrutura adequada para atendimento presencial em aeroporto em que movimentar mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano, no dia 15/10/2015, no Aeroporto Santa Genoveva, SBGO.

1.9. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 661956178 no Sistema de Gestão de Créditos (SIGEC) da ANAC.

1.10. **Do Recurso**

1.11. O interessado interpôs **RECURSO** tempestivo em 23/05/2018, no qual, em síntese, alega:

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

II - No mérito, reclama que o relatório de fiscalização não menciona todos os fatos ocorridos no dia em questão, pois o funcionário da ANAC não menciona sobre os esclarecimentos prestados pelo funcionário da AZUL sobre a realização do atendimento na loja da empresa, no Aeroporto de Goiânia. Em seu entender, caso houvesse dúvidas sobre eventual fato que descaracterizasse a infração, seria mais prudente o INSPAC notificar novamente a fim de verificar se não foi omitida qualquer informação. Alega que o relatório elaborado é raso, tendo apenas constado a informação sobre a falta de atendimento da Resolução 196 e que houve um erro ao confundir as empresas aéreas, concluindo que para a elaboração do auto de infração foi utilizado um modelo. Argumenta que, diante das questões levantadas, resta claro que o presente relatório não deve ser considerado como presunção absoluta de veracidade. Afirma que o SAC estava sendo operado juntamente à loja da AZUL e, portanto, o presente auto de infração deve ser arquivado. Pede também que seja aberta uma diligência para que estes fatos sejam confirmados pelos envolvidos no momento da infração, pois apenas o relatório emitido não é suficiente confirmar a infração alegada;

a) 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 nº 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. Protesta que a Agência estipulou o valor 7.000,00 (sete mil reais), quando o valor certo que deveria ser arbitrado era o mínimo estipulado pela tabela, qual seja, de 4.000,00 (quatro mil reais). Sugere que o valor da multa foi irrazoável sustentando suposta discricionariedade no arbitramento;

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

1.12. 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.

3.3. A infração foi capitulada no art. 4º da Resolução ANAC nº 196, de 24 de Agosto de 2011, legislação vigente à época do fato, combinado com o art. 302, inciso III, alínea “u”, da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Estes dispõem, *in verbis*:

Resolução ANAC nº 196/2011

Art 4º 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

§ 3º 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.

Lei nº 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;

3.4. **Das Razões Recursais**

3.5. **Sobre a alegação da empresa de que o atendimento aos passageiros, no momento da verificação, estava sendo realizado em sua loja:** veja que o fato atestado pela fiscalização é que a empresa não prestava atendimento presencial no Aeroporto de Goiânia. 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. Reitera-se, ainda, o argumento apresentado na Decisão de Primeira Instância que afirma que os fiscais estiveram presencialmente no local e constataram não haver a estrutura adequada, sem verificar qualquer indicação de que os procedimentos estavam sendo realizados em outro local.

3.6. 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.

3.7. **Sobre o pedido do desconto de 50% (cinquenta por cento)**, colaciona-se o § 1º do artigo 61 da IN nº. 08, de 08 de Junho de 2008, que dispõe, *in verbis*:

IN nº 08/2008

Art. 61. Cabe à Superintendência de Administração e Finanças – SAF a cobrança e gestão financeira dos valores referentes ao pagamento de multas devidas em razão das decisões definitivas.

§ 1º. Mediante requerimento do interessado e **dentro do prazo de defesa**, será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento.

3.8. Portanto, o momento oportuno (e único) para o requerimento do desconto seria na vigência do prazo para apresentação da defesa prévia, que se findou 20 (vinte) dias após a notificação de autuação. *In casu*, entendendo a ocorrência da preclusão temporal na medida em que, da leitura do Título IV da referida Instrução Normativa, verifica-se que o momento para a referida solicitação não é mais oportuno.

3.9. Ressalta-se que este órgão regulador, *por procedimento*, diferentemente de outros órgãos de fiscalização (como o DETRAN, por exemplo), não adota o envio prévio de "guia para pagamento" com o referido "desconto de 50%", de forma que o autuado, ao receber o Auto de Infração, *querendo*, venha a quitar diretamente o valor do "benefício", encerrando, *assim*, os procedimentos relativos ao processamento do ato infracional. Pelo procedimento adotado por esta autarquia reguladora, o interessado deve requerer, *expressamente e dentro do prazo para defesa*, o referido "benefício", passando, então, para o setor competente para a análise.

3.10. Quanto aos requisitos necessários para a concessão do referido "desconto de 50%", pode-se retirar da norma específica (IN ANAC nº. 08/08) apenas o requerimento expresso, este devendo, *necessariamente*, estar dentro do prazo concedido à defesa do interessado. Nenhuma outra exigência é feita.

3.11. Assevera-se que os prazos no ordenamento jurídico brasileiro são próprios e peremptórios, vinculados ao que é estabelecido pela Lei. A teoria dos prazos vincula-se a diversos princípios informativos do processo: da brevidade, da irretroatividade, da paridade de tratamento, da utilidade, da inalterabilidade, continuidade dos prazos, peremptoriedade, da preclusão e; o efeito imediato ou aplicação imediata.

3.12. Arruda Alvim afirma que a relação do tempo com o processo acarreta a existência de dois princípios informativos (paridade de tratamento e brevidade) que vão de encontro do princípio da econômica processual. Destaca também os princípios informativos da teoria dos prazos, próprios "da mecânica do andamento processual"; princípio da utilidade, continuidade, peremptoriedade e da preclusão. [ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil. 16ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, vol. 1. AQUINO, Leonardo Gomes de. Elementos Acidentais: Análise do Plano da Eficácia dos Negócios Jurídicos. Consilium - Revista Eletrônica de Direito, Brasília n.3, v.1 jan/abr de 2009].

3.13. É patente, diante disso, que impera a improrrogabilidade dos prazos ditados pela lei. Isso decorre verdadeiro princípio da igualdade, que determina o tratamento isonômico de todos os regulados. Se todos precisam ser tratados de forma igual, não cabe abertura de exceção para casos específicos.

3.14. Essa peremptoriedade se entrelaça com o princípio da preclusão uma vez que aquele determina que uma vez vencido o termo final, não é possível que volte correr, isso porque é inadmissível a prática de um ato que não foi praticado no prazo devido. Em suma, a preclusão é a perda de uma faculdade ou direito processual, que, por se haver esgotado ou por não ter sido exercido em tempo e momento oportunos, acarretando a extinção. [SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 31].

3.15. Desta maneira, tem-se que as normas aplicáveis ao caso são taxativas e expressas em dizer que prazo para a apresentação do requerimento é de 20 (vinte) dias, conforme integração dos arts. 17 e art. 61 da IN ANAC 08/2008. Por isso, indefere-se tal pedido apresentado em sede recursal.

3.16. 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) 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 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 15/10/2015, 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 647526154. 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 n 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
00058.110731/2015-91	661956178	002129/2015	Deixar de propiciar atendimento presencial gratuito, destinado ao recebimento e processamento de queixas e reclamações, em aeroporto que movimentam mais de quinhentos mil passageiros por ano. A irregularidade foi constatada em 15/10/2015, em SBGO, que, por sua vez, constitui infração art. 4º, inciso I, 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

SIAPA 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 28/11/2018, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sistemas.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador **2138754** e o código CRC **F0B54891**.