

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1987/2018

PROCESSO Nº 00067.000702/2016-94

INTERESSADO: TACV 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
00067.000702/2016-94	662855189	000170/2016	Aeroporto Internacional de Recife	12/09/2016	13/02/2016	25/02/2016	Não Apresentada	24/01/2018	Não há documento apto a atestar a notificação inequívoca do interessado	R\$ 4.000,00	16/02/2018

Enquadramento: Art. 4º, inciso III, 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 aos passageiros, disponibilizando o acesso gratuito e ininterrupto a canais de atendimento ágeis e efetivos destinados ao recebimento e processamento de queixas e reclamações por meio de central telefônica.

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 000170/2016, pelo descumprimento ao que prescreve o art. 4º, inciso III, 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:

Constatou-se que a empresa ora autuada deixou de disponibilizar central telefônica de acesso gratuito e ininterrupto destinada a receber queixas e reclamações de usuários, conduta infracional expressa no art. 4º, III, da Resolução nº 196/2011 da ANAC.

1.3. O Relatório de Fiscalização nº 71/2015/NURAC/REC/ANAC apresenta a seguinte descrição:

No dia 11/09/2015 foi cancelado o voo 812 que sairia de Recife para Praia em Cabo Verde. No dia seguinte ao cancelamento (dia 12/09/2015), aproximadamente às 21h00, vários passageiros tentavam realocação em outros voos de outras companhias aéreas. Fizeram reclamações da falta de uma central de atendimento ao passageiro. Após conversa com Sr. Ovídio Pinheiro, supervisor da RM, empresa terceirizada pela TACV, responsável por apoio ao check-in e atendimento ao passageiro, o INSPAC foi informado que a central de atendimento estava baseada em Fortaleza, cujo número é (085) 3292-1354. Menciona o relatório, que diante das reclamações, o INSPAC tentou ligar algumas vezes para o número informado (número também disponível em pôster da empresa no balcão de atendimento – foto em anexo de fl. 05) e não houve resposta. Também foi consultado o site disponibilizado pela empresa para atendimento ao passageiro (<http://flytactv.com> – foto em anexo de fl. 05). Foi constatado na página da internet que o "Call Center" mencionado corresponde a um número com DDI (238) de Cabo Verde. Expressa ainda o relatório, que diante do exposto foi constatado que a empresa TACV não possui central telefônica de acesso gratuito e ininterrupto para atendimento aos seus passageiros que adquirem bilhetes no Brasil, infringindo desta forma o inciso III, do Art. 4º, da portaria 196 de 24 de agosto de 2011.

1.4. Seguem anexos ao relatório os documentos abaixo (fls. 04 à 07):

- 3 (três) fotos de *banner* da empresa com o número de telefone e *site* para atendimento ao passageiro;
- Imagem do *website* da empresa onde consta o número do Call Center de Cabo Verde; e
- Cópia da Reclamação Nº 57985-2015, feita por passageiro, queixando da inexistência do contato telefônico da empresa TACV.

1.5. Da Defesa Prévia

1.6. A empresa foi notificada acerca do auto de infração em 25/02/2016, conforme faz prova a assinatura da ciência no respectivo auto de infração (fl. 02). Contudo, não apresentou defesa; pelo que foi assinado, em 25/04/2016, Termo de Decurso de Prazo (fl. 09).

1.7. Da Decisão de Primeira Instância (DC1)

1.8. Em decisão motivada, o setor competente considerou configurada a infração descrita no AI nº 000170/2016 e aplicou multa de **R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**, como sanção administrativa, conforme a Tabela III de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC n.º 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pelo descumprimento do disposto no art. 4º, inciso III, da Resolução 196 de 24/08/2011, combinado com o Art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986, por ter sido constatado que a companhia aérea EMPRESA DE TRANSPORTES AÉREOS DE CABO VERDE TACV S/A deixou de disponibilizar central telefônica de acesso gratuito e ininterrupto destinada a receber queixas e reclamações de usuários.

1.9. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 662855189 no Sistema de Gestão de Créditos (SIGEC) da ANAC.

1.10. Do Recurso

1.11. O interessado interpôs **RECURSO** tempestivo em 16/02/2018, no qual, em síntese, alega:

- Que em nenhum momento se escusou de atender as obrigações regulamentadas pela ANAC. Que disponibilizou em seu sítio virtual todos os números das centrais

telefônicas de atendimento, as quais se encontram em pleno funcionamento. Alega que em virtude da empresa ter cumprido as exigências estabelecidas, bem como por ter agido em conformidade com o Código Brasileiro de Aeronáutica, o presente processo administrativo deve ser declarado nulo com a deconstituição da multa aplicada;

II - Que o auto de infração faz referência a suposta penalidade ocorrida no ano de 2014 e que, desta forma, houve desatendimento ao que prevê o artigo 319 da Lei 7.565/86, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, o qual determina que as providências administrativas previstas no Código prescrevem em 2 (dois) anos, a partir da data da ocorrência do ato ou fato que as autorizar, e seus efeitos, ainda no caso de suspensão, não poderão exceder esse prazo;

III - Que faltou proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da penalidade, pois a empresa observa à legislação aeronáutica e aos princípios da Administração Pública. E que a autuação de uma empresa em virtude do descumprimento de um procedimento exigido por meio de Resolução fere o ordenamento jurídico, uma vez que, conforme preceitua o artigo 5º da Constituição Federal, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

IV - Aduz que já atua no mercado aeronáutico internacional há anos, realizando serviços de qualidade e prezando pela satisfação dos seus passageiros e colaboradores, sendo seu funcionamento intimamente atrelado ao cumprimento de todas as exigências municipais, estaduais, federais e regulatórias. Reclama não ter havido qualquer fato que motivasse a lavratura do auto em questão, vez que funciona munida de toda a documentação necessária. Menciona, ainda, não ter decorrido do fato apurado qualquer prejuízo;

V - Argumenta que é imperiosa a análise da presente autuação sob as luzes do princípio da proporcionalidade, notadamente no que diz à necessidade que a norma atenda ao fim público. Aduz o interessado, que faltou proporcionalidade e razoabilidade na aplicação da penalidade e informa que a recorrente ratifica seu compromisso de fiel observância à legislação aeronáutica e aos caros princípios da Administração Pública.

VI - Pede, por fim, a concessão do efeito suspensivo ao presente Recurso Administrativo, a revogação da decisão de primeira instância em sua totalidade, ou, alternativamente, a revisão do valor da multa aplicada.

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.

2.4. Quanto à notificação do interessado, em que pese ausência de AR referente à decisão de primeira instância, houve comparecimento espontâneo no feito. O comparecimento espontâneo nos autos supre suposta falta ou regularidade da intimação, nos termos §5º do art. 26 da Lei 9.784/1999:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

(destacamos)

2.5. Ademais, registra-se que o entendimento encontra respaldo no Parecer 0168/2015/DDA/PFANAC/PGF/AGU ("*nos termos do art. 239, §1º do CPC, o comparecimento espontâneo no feito supra a falta ou nulidade da notificação, fluindo a partir desta data os prazos que forem pertinentes*"), ficando, *in casu*, eleita a data do protocolo da defesa como marco válido, o que também restou consignado daquela análise. Tendo isso ocorrido, permite-se a subsunção da presente hipótese tanto aos termos do parecer, quanto do citado art. 26, §5º, da Lei 9.784/1999.

2.6. 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 enquadrada 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 (CBA). Estes dispõe, *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.

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 Alegações do Interessado**

3.5. **Sobre as alegações do autuado de que houve a prescrição de pretensão punitiva da Agência, em conformidade com o artigo 319 do CBA**, tem-se que o referido dispositivo não mais vigora, tendo em vista a sua revogação após a publicação da Lei n.º 9.873/1.999, onde poderemos encontrar em seu artigo 1º abaixo disposto *in verbis*:

Lei n.º 9.873/1.999

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e 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.

§ 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.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

3.6. Importante, ainda, observar que o artigo 8º da Lei n.º 9.873/1.999 revogou expressamente as demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial, como no caso do artigo 319 do CBA:

Lei n.º 9.873/1.999

Art. 8º Ficam revogados o art. 33 da Lei no 6.385, de 1976, com a redação dada pela Lei no 9.457, de 1997, o art. 28 da Lei no 8.884, de 1994, e demais disposições em contrário, ainda que constantes de lei especial.

3.7. A primeira linha a ser traçada quando se menciona em interrupção de contagem de prazo é diferenciar os conceitos de interrupção e suspensão. A interrupção do prazo se verifica quando, depois de iniciado seu curso, em decorrência de um fato previsto em lei, tal prazo se reinicia. Ou seja, todo o prazo decorrido até então é desconsiderado. Assim, qualquer das hipóteses presentes no artigo 2º da Lei 9.873/1999 interromperá o prazo prescricional que volta a seu início.

Lei 9.873/1999

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

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

III – pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

O exame da ocorrência da prescrição intercorrente deve ser balizada pela Lei n.º 9.873/99, mais especificamente pelo §1º, do art. 1º desta lei.

3.8. Ademais, importante destacar que uma vez instaurado o procedimento administrativo, nos termos do Parecer CGCOB/DICON nº 005/2008 “*correm simultaneamente contra a Administração a prescrição de cinco anos e a prescrição intercorrente de três anos (...)*”. Escrutinando o texto legal, é possível concluir que a prescrição intercorrente tem alguns requisitos para que se caracterize, quais sejam: i) processo administrativo paralisado por mais de 3 (três) anos; ou ii) pendente de julgamento ou despacho. É importante que se tenha em mente que estamos diante de um ônus à administração, cujo intento é o combate à morosidade do processo. Este princípio está estritamente ligado ao princípio constitucional da eficiência na administração pública.

3.9. Conforme exposto na Nota nº 04/2014/DIGEVAT/CGCOB/PGF: “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”. É dizer que traga alteração substancial à figura da matéria tratada nos autos, com um mínimo teor de análise do direito tratado (para suprir o requisito legal “pendente de análise ou despacho”), objetivando tornar a solução do caso.

3.10. Nos termos do art. 2º, § 1º da Lei nº 9.873/99 e da Nota Técnica CGCOB/DICON nº 043/2009, restou consignado que “*a interrupção da prescrição intercorrente não se limita às causas previstas no art. 2º, da Lei nº 9.873/98, bastando para tanto que a Administração pratique atos indispensáveis para dar continuidade ao processo administrativo*”. Assim, no tocante aos marcos interruptivos da prescrição intercorrente, notamos aqui que o legislador optou no §1º, do art. 1º da lei de prescrição administrativa por um rol exemplificativo de hipóteses de interrupção que, embora também aproveite das hipóteses do art. 2º, lança mão da característica essencial de modificação da condição anterior do processo para caracterizar um marco interruptivo.

3.11. De acordo com o Parecer CGCOB/DIGEVAT Nº 0013/2013 (disponível em <https://redeagu.agu.gov.br/Principal.aspx>):

9. Bem, pode-se sintetizar, a partir de tudo quanto mencionado acima, que, para a caracterização da prescrição intercorrente, prevista no § 1º do artigo 1º da Lei nº 9.783/99, é indispensável a demonstração (i) de que houve a paralisação imotivada do processo, de forma a revelar a completa inércia da Administração, ante a ausência da prática de qualquer ato processual tendente a apurar a infração; ou (ii) de que, embora tenha havido manifestação administrativa, fique comprovado que esse ato caracterizou-se como meramente procrastinatório, sem aptidão para dar o impulso necessário à solução da demanda. Enfim, para evitar a configuração da prescrição intercorrente é fundamental comprovar a tramitação qualificada dos autos, assim entendida como aquela em que os atos são indispensáveis para a continuidade do processo administrativo.

3.12. Ademais, segundo a Nota DIGEVAT/CGCOB/PGF/AGU nº 006/2014:

1. Trata-se de expediente oriundo da XI Reunião Técnica dos Procuradores chefes das Agências Reguladoras, no qual foi sugerido que a Procuradoria Geral Federal adotasse os posicionamentos indicados nos itens I(a) e I(b) daquele documento, a seguir transcritos, ‘uniformizando o entendimento jurídico sobre esses dois aspectos’:

(a). Os prazos prescricionais previstos no art. 1º, caput, e § 1º, da Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999 (prescrição quinquenal e trienal, respectivamente) correm de forma paralela. Deliberação por unanimidade.

(b). O prazo prescricional trienal (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/99, de 23 de novembro de 1999) é interrompido com a prática de atos que dão impulso ao processo. Deliberação por unanimidade.

3.13. Considerando os documentos constantes nos autos, não houve paralisação do Processo Administrativo por tempo superior ao permitido na Lei. Assim, não há que se falar em prescrição quinquenal ou intercorrente no presente caso.

3.14. **Sobre a afirmação de que falta razoabilidade e proporcionalidade à penalidade de multa;** importante frisar que a atividade sancionadora cumpre a relevante função de desestimular condutas nocivas ao interesse público, revestindo-se do caráter de atividade vinculada. Em outras palavras, ante a constatação do descumprimento de um dever imposto por norma vigente, surge para a ANAC o dever de apurar a conduta e aplicar a sanção cabível, isto é, aquela prevista na norma. Assim não há que se falar em falta de razoabilidade ou proporcionalidade na imposição de sanção prevista nos atos normativos vigentes.

3.15. Convém ainda lembrar que o CBA é silente no que concerne aos valores de multa a serem aplicados às condutas infracionais indicadas nos artigos 299 e 302 – o que não afasta a viabilidade de aplicação de sanções pela violação de dispositivos infralegais, com fundamento no art. 289. Verifica-se que, se lidas em conjunto as disposições do art. 5º c/c art.8º, XXXV, da Lei 11.182/2005 e os dispositivos que cuidam da aplicação de sanções no Código Brasileiro de Aeronáutica (artigos 288 a 302), a aplicação de “sanções cabíveis” depende, por evidente, de prévia definição normativa de quais sanções são aplicáveis a um determinado caso concreto.

3.16. A definição de qual é a dosimetria aplicável à sanção imposta a determinada infração configura, assim, prerrogativa necessária ao exercício adequado da competência para “reprimir infrações e aplicar sanções cabíveis”, estando respaldada pelos dispositivos mencionados da Lei 11.182/2005.

3.17. Lembre-se ainda que o Departamento de Aviação Civil, órgão que precedeu a ANAC como Autoridade de Aviação Civil, também já disciplinava os valores de multa aplicáveis à violação da legislação aeronáutica por regulamento – prerrogativa delegada pelo CBA e que não definiu o valor das sanções aplicáveis às condutas elencadas. Percebe-se, portanto, que a definição da dosimetria das penalidades aplicáveis é uma das “*prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência*”.

3.18. Com a substituição gradativa dos normativos do Comando Aéreo pelos normativos da ANAC, foram traçados parâmetros objetivos para a dosimetria das sanções pecuniárias em conformidade com a gravidade da infração, estabelecendo-se, nos Anexos à Resolução ANAC nº 25/2008, três faixas de aplicação, conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, e a especificação de quais violações mereceriam menor grau de reprovação pela autarquia – inovação que beneficiou o autuado, vez que trouxe transparência e objetividade na aplicação das sanções sem extrapolção do valor máximo que havia sido inicialmente fixado pelo DAC e que definia a aplicação de penalidades de até R\$ 200.000,00 para as violações à legislação complementar.

3.19. **Sobre a afirmação de que há incompetência da ANAC para legislar e aplicar multa;** nos termos do artigo 289 do Código Brasileiro de Aeronáutica, sempre que identificada infração aos preceitos ali constante, ou legislação complementar, o infrator estará sujeito à providência administrativa de multa. O artigo 1º, §3º, do mesmo Código, por sua vez, define que “a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica”.

3.20. Em interpretação sistêmica, observa-se que o art. 5º da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência. Dentre aquelas prerrogativas está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). Em consonância para com aquela competência, a ANAC editou a Resolução ANAC nº 009, de 05/06/2007 e Resolução nº 25, de 25/04/2008- exatamente os normativos que serviram de supedâneo para a atuação da Agência. De se registrar: todas vigentes e de aplicação *erga omnes* quando da fiscalização em referência.

3.21. É possível entender pela técnica da exegese sistêmico-integrativa que aquelas resoluções, em especial a Resolução ANAC nº 009, de 05/06/2007 (por descrever especificamente a conduta praticada pelo regulado autuado - ex vi art. 14), se enquadram no escopo da “legislação complementar” referida no *caput* do art. 289 do CBA, uma vez que a partir de 2005 a ANAC se tornou a autoridade de aviação civil.

3.22. A Lei nº. 11.182/2005, ao criar o órgão regulador, concedeu-lhe competência para regular e fiscalizar os serviços aéreos e a outorga destes serviços, em conformidade, respectivamente, com o inciso X e o XIII, ambos do artigo 8º do citado diploma legal.

3.23. No exercício da competência fiscalizatória, a ANAC se utiliza do disposto no inciso I do artigo 289 do CBA, o qual lhe confere a possibilidade da aplicação de “multa” como uma das providências administrativas possíveis. O descumprimento aos regulamentos por ela editados (e fiscalizados) é uma dessas hipóteses. Neste espeque, o descumprimento dos preceitos constantes de normatização editada pela ANAC, autoridade de aviação civil, subjugua, nos termos daquele dispositivo, o infrator à sanção de multa ali prevista. Assim, à Autarquia estão asseguradas as respectivas competências de atuação, edição de normas, e fiscalização, insculpidas no art. 8º da sua Lei de criação, Lei 11.182/2005.

3.24. Neste sentido, uma vez que um dos agentes da ANAC, mediante fiscalização (exercício do *manus* do poder de polícia da agência insculpido também no artigo 8º da Lei 11.182/2005) identifique que determinada empresa deixou de cumprir o estabelecido pelo art. 14, da Resolução ANAC nº 009, de 05/06/2007, entendemos que está caracterizado o descumprimento à legislação complementar. Portanto, sustentável (e obrigatório nos termos do art. 291 do CBA) a lavratura do auto de infração e subsequente aplicação de multa:

Lei nº 7.565/1986 (CBA)

Art. 291. Toda vez que se verificar a ocorrência de infração prevista neste Código ou na legislação complementar, a autoridade aeronáutica lavrará o respectivo auto, remetendo-o à autoridade ou ao órgão competente para a apuração, julgamento ou providência administrativa cabível.

§ 1º Quando a infração constituir crime, a autoridade levará, imediatamente, o fato ao conhecimento da autoridade policial ou judicial competente.

§ 2º Tratando-se de crime, em que se deva deter membros de tripulação de aeronave que realize serviço público de transporte aéreo, a autoridade aeronáutica, concomitantemente à providência prevista no parágrafo anterior, deverá tomar as medidas que possibilitem a continuação do voo.

3.25. Conforme elucidado acima, o artigo 1º, §3º, do CBA, define que “a legislação complementar é formada pela regulamentação prevista neste Código, pelas leis especiais, decretos e normas sobre matéria aeronáutica”. Observa-se que o art. 5º, da Lei 11.182/2005 – Lei de Criação da ANAC – erigiu a autarquia como autoridade de aviação civil assegurando-lhe as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

3.26. Dentre aquelas prerrogativas, frise-se, necessárias e inerentes à razão de ser e criação da própria agência reguladora, está o poder para editar e dar publicidade às instruções e regulamentos necessários à aplicação da própria Lei 11.182/2005 (art. 8º, inciso XLVI). O artigo 8º, inciso IV, expressamente define competência da autarquia para o estabelecimento de normas. Especificamente quanto ao campo da infraestrutura aeroportuária, o permissivo se encontra no inciso XXI do mesmo dispositivo:

Art. 8º Cabe à ANAC adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária do País, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe:

(...)

IV – realizar estudos, estabelecer normas, promover a implementação das normas e recomendações internacionais de aviação civil, observados os acordos, tratados e convenções internacionais de que seja parte a República Federativa do Brasil;

(...)

XXI – regular e fiscalizar a infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária, com exceção das atividades e procedimentos relacionados com o sistema de controle do espaço aéreo e com o sistema de investigação e prevenção de acidentes aeronáuticos;

(...)

XLVI – editar e dar publicidade às instruções e aos regulamentos necessários à aplicação desta Lei;

3.27. A esse respeito, destaque-se que O Estado brasileiro, a partir da instituição do movimento nacional de desestatização, passou a adotar um modelo gerencial de Administração Pública, passando a adotar papel preponderante na fiscalização e regulação de atividades econômicas, ao invés de explorá-las diretamente. MENDES, Conrad Hubner, explica que sem a atribuição regulamentar as agências não poderiam ser taxadas de “reguladoras”:

“Possuindo poder normativo, então, consideraremos o ente uma agência reguladora. Esta será, portanto, não o ente que, simplesmente exerça regulação em qualquer das formas, mas, acima de tudo, o que possua competência para produzir normas gerais e abstratas que interferem diretamente na esfera de direito dos particulares”. (MENDES, 2000, p. 129. MENDES, Conrad Hubner, Reforma do Estado e Agências Reguladoras: Estabelecendo os Parâmetros de Discussão. In: SUNDFELD, Carlos Ari (org.). Direito Administrativo Econômico, São Paulo: Malheiros Editores, 2000)

3.28. Fato é que entende a doutrina administrativa especializada, especificamente no tocante à competência regulamentar das Agências Reguladoras (e por conseguinte a competência da ANAC para definir infrações), haveria uma espécie de delegação limitada, ou seja, o Poder Legislativo disporia de parcela de suas atribuições em favor das agências reguladoras, abrindo espaço para que, no limite da delegação, possam, livremente, editar normas gerais e abstratas com força de lei.

3.29. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, elucida:

“A terceira técnica geral de delegação vêm a ser a delegatização, oriunda do conceito do desenvolvido na doutrina francesa da délégation de matières, adotado na jurisprudência do Conselho de Estado em dezembro de 1907 (...) a qual, modificando postura tradicional, no sentido de que o titular de um determinado poder não tem dele disposição, mas, tão somente o exercício, passou a aceitar, como fundamento da delegação, a retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei (domaine de la loi), passando-se ao domínio do regulamento (domaine de l’ordonnance)”. (MOREIRA NETO, 2003: p. 122)

3.30. Alexandre dos Santos Aragão leciona que não há inconstitucionalidade na deslegalização, que não consistiria propriamente em uma transferência de poderes legislativos, mas apenas na adoção, pelo próprio legislador, de uma política legislativa pela qual transfere a uma outra sede legislativa a regulação de determinada matéria. (ARAGÃO, 2005, p. 422-423)

3.31. Sem embargo, os defensores da tese sustentam que própria Constituição Federal teria autorizado expressamente a deslegalização ao estabelecer no art. 48 que o Congresso Nacional poderia dispor de todas as matérias ali elencadas. Logo, ali presente expressa autorização para disposição da matéria, poderia o Congresso legislar, não legislar e até deslegalizar, caso assim entendido (MOREIRA NETO, 2003: p. 122).

3.32. Fato é que a competência regulamentar encontra também respaldo na jurisprudência pátria. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao proferir voto no julgamento do agravo de instrumento nº 1.0145.05.224751-0/006, publicado em 30/03/2009, manifestou-se sob o caso em apreciação naquela oportunidade que:

“Cuida-se de um poder regulamentador geral e abstrato, não tendo qualquer incidência em casos concretos, como o dos autos, a justificar sua intervenção no feito, até porque as agências reguladoras exercem uma atividade delegada pelo Poder Executivo e Legislativo. Trata-se do chamado fenômeno da deslegalização ou delegação limitada. Em outras palavras, a retirada pelo próprio legislador, de certas matérias, do domínio da lei, para atribuí-las à disciplina normativa das agências”.

3.33. Indiscutível que as agências reguladoras produzem atos normativos gerais e abstratos de observância obrigatória para os particulares que exercem atividades inseridas no seu âmbito de regulação. As agência reguladoras foram idealizadas a partir da implementação do plano nacional de desestatização com a finalidade de servir de órgãos reguladores das atividades cuja exploração foi transferida ou permitida aos particulares. Assim, a noção de regulação está intimamente ligada a finalidade econômica e técnica, cabendo, destarte, a tais órgãos, a expedição, tão somente de atos com conteúdo técnico ou econômico necessário ao fiel desempenho de sua função.

3.34. Isso posto, entendemos que a competência normativa da ANAC também decorre na exegese sistêmica-integrativa inerente ao arcabouço do sistema normativo de aviação civil e tem respaldo na doutrina administrativa especializada, inclusive constitucional, uma vez estabelecida a figura do Estado Regulador.

3.35. Assim, conclui-se 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. A IN ANAC nº 8/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008, considerando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes:

- 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 12/09/2016, que é a data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos - SIGEC desta Agência, ficou demonstrado que não há penalidade anteriormente aplicada à empresa autuada nessa situação. 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.

4.2. Da sanção a ser aplicada em definitivo

4.3. Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 4.000,00 (quatro 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\$ 4.000,00 (quatro 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
00067.000702/2016-94	662855189	000170/2016	Deixar de propiciar atendimento aos passageiros, disponibilizando o acesso gratuito e ininterrupto a canais de atendimento ágeis e efetivos destinados ao recebimento e processamento de queixas e reclamações por meio de central telefônica. A irregularidade foi constatada em 12/09/2016, no Aeroporto Internacional de Recife, que, por sua vez, constitui infração ao art. 4º, inciso III, 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\$ 4.000,00 (quatro 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 28/11/2018, às 16:01, 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 **2215926** e o código CRC **FE958441**.

Referência: Processo nº 00067.000702/2016-94

SEI nº 2215926