

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1888/2018

PROCESSO Nº 00067.005004/2014-13

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
00067.005004/2014-13	653207161	001174/2014	Aeroporto Internacional de Salvador	08/08/2014	11/08/2014	11/08/2014	01/09/2014	31/07/2015	10/03/2016	R\$ 7.000,00	21/03/2016

Enquadramento: art. 4º, §2º, 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 montar estrutura adequada para atendimento presencial nos aeroportos em que movimentar mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens .

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 001174/2014, pelo descumprimento ao que prescreve o art. 4º, §2º, 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 08/08/2014, às 15h58min, a empresa Oceanair Linhas Aéreas S.A. (AVIANCA) deixou de montar estrutura adequada para atendimento presencial, em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens no Aeroporto Internacional de Salvador, no qual movimentou mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano.

1.3. O Relatório de Fiscalização nº 000218/2014 apresenta a seguinte descrição:

Em 08/08/2014, às 15h58min, a companhia OCEANAIR Linhas Aéreas S/A (Avianca) deixou de montar estrutura adequada para atendimento presencial, em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens no Aeroporto Internacional de Salvador, no qual movimentou mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros por ano.

1.4. **Da Defesa do Interessado** - Tendo sido notificado em 11/08/2014, o autuado apresentou defesa em 01/09/2014, na qual sustenta as seguintes alegações:

I - O auto de infração deve ser julgado insubsistente, pois a recorrente seguiu orientação da Presidência da Agência Reguladora para implementação do atendimento presencial de SAC nos aeroportos em que atendem mais de 500.000 (quinhentos mil) passageiros/ano, nos termos da Resolução nº 196. O interessado expõe que em reunião convocada pela Presidência da ANAC, conforme demonstra o convite anexo (doc. 01), realizada em 24/10/2011, com a presença do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas, da Junta dos Representantes das Companhias Aéreas Internacionais no Brasil e de representantes das companhias aéreas nacionais e internacionais, foi exposta a preocupação das empresas com eventuais autuações, vez que não seria possível cumprir a Resolução nº 196 em decorrência da inexistência de área para o atendimento. Logo após, a defesa menciona, que nessa oportunidade a orientação da Presidência da Agência foi para que as companhias utilizassem posições de check-in ou em suas lojas nos aeroportos, devidamente identificadas, visando o atendimento ao passageiro independente de área específica. Alega que agiu conforme orientação recebida da Diretoria da ANAC e implementou o atendimento de SAC em todos os aeroportos que atinge a marca determinada pela Resolução em posições devidamente identificadas. Desta forma argumenta que não há qualquer fundamento para a manutenção da autuação, pois esta diverge do entendimento da Presidência da Agência, emanado em orientação formal aos regulados.

II - Por fim, pede o arquivamento do processo administrativo.

1.5. **Da Decisão de Primeira Instância** - O setor competente, em decisão motivada, confirmou o ato infracional, aplicando o valor de R\$ 7.000,00 (dez mil reais) como sanção administrativa, conforme Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, considerada a circunstância agravante do inciso I, §2º, do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565/1986, combinado com o art. 4º, §3º, da Resolução nº 196, de 24/08/2011, por ter deixado de montar estrutura adequada para atendimento presencial em área distinta dos balcões de check-in e das lojas destinadas a venda de passagens.

1.6. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 653207161, no Sistema de Gestão de Créditos (SIGEC) da ANAC.

1.7. **Do Recurso** - Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 10/03/2016, o interessado interps **RECURSO** tempestivo (fl. 93 à 99) em 21/03/2016, no qual alega:

I - Agiu em total conformidade com o determinado pela Agência Reguladora. Relata que as áreas destinadas ao atendimento presencial dos passageiros nos aeroportos são enquadradas como áreas vinculadas à exploração do serviço público, devendo seguir os critérios de alocação estabelecidos na Resolução nº 113, de 22/09/2009, nos

termos do disposto no art. 14, parágrafo único, da Resolução nº 196. Expõe que em reunião convocada pela Presidência da ANAC, realizada em 24/10/2011, com a presença do Sindicato Nacional das Empresas Aéreas, da Junta dos Representantes das Companhias Aéreas Internacionais no Brasil e de representantes das companhias aéreas nacionais e internacionais, foi exposta a preocupação das empresas com eventuais autuações, vez que não seria possível cumprir a Resolução em decorrência da inexistência de área para o atendimento. Menciona que nessa oportunidade a orientação da Presidência da ANAC respondeu aos questionamentos orientando as áreas a utilizarem as posições de *check-in* ou loja nos aeroportos, desde que devidamente identificadas para prestar atendimento aos passageiros. Relata que a Diretoria da ANAC justificou que o objetivo principal da norma era atender os passageiros, independente de área específica. Alega que agiu implementando o atendimento de SAC em todos os aeroportos, que atinge a marca determinada pela Resolução, em posições devidamente identificadas.

II - Reclama que a Decisão de Primeira Instância afirmou que a recorrente não acostou conteúdo probatório suficiente para comprovar suas alegações, porém, que a própria ANAC detém referido arquivo (cópia da ata dessa reunião da Diretoria), sendo possível à Agência apresentar a prova mencionada. Menciona ainda que a decisão afirmou que "*simples declarações feitas por servidores da ANAC não tem condão de afastar a obrigação estabelecida legalmente*", mas argumenta que não se trata de simples declarações feitas por servidores, mas sim de posicionamento formal da Agência Reguladora emanado por sua Presidência.

III - Pede, por fim, o arquivamento do processo administrativo.

1.8. É o relato. Passa-se à análise.

2. PRELIMINARES

2.1. Recurso recebido em seu efeito suspensivo.

2.2. **Da regularidade processual** - 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** - A autuação foi realizada com fundamento no art. 4º, §3º, da Resolução 196/2011 c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei 7.565/1986, que dispõe:

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. (grifos nossos)

Lei 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;

3.2. Assim, tem-se que naqueles aeroportos em que processar mais de quinhentos mil passageiros ao ano, a empresa aérea deverá montar estrutura para atendimento presencial, a qual não pode se confundir com a área de *check-in* nem com a área das lojas de vendas de passagens. Nesse sentido, conforme constam dos autos, a fiscalização da ANAC constatou que a companhia aérea OCEANAIR deixou de montar estrutura adequada para atendimento presencial em área distinta dos balcões de *check-in* e das lojas destinadas a venda de passagens.

3.3. O AI nº 001174/2014 não deixa claro se tal estrutura de atendimento era totalmente inexistente ou se ela existia na área dos balcões de *check-in* e das lojas destinadas a venda de passagens. Contudo, conforme se pode verificar na Decisão de Primeira Instância emitida em 31/07/2015, a OCEANAIR foi condenada administrativamente por não manter a estrutura de atendimento presencial em área **distinta** dos balcões de *check-in* e das lojas destinadas a venda de passagens.

3.4. Porém, cumpre observar que a obrigação imposta ao interessado e que deu início ao presente feito foi objeto de deliberação da Diretoria da ANAC, em 25/10/2011, na qual foi assinalada a possibilidade de que a estrutura de atendimento presencial seja montada em local contíguo aos balcões de *check-in* e às lojas destinadas a venda de passagens, com potencial de fulminar a materialidade da prática infracional verificada pela fiscalização no presente processo. Eis a transcrição do trecho da ata da reunião:

DIRETORIA

ATA DA REUNIÃO DELIBERATIVA REALIZADA EM 25 DE OUTUBRO DE 2011

Dando continuidade aos trabalhos, o Presidente relatou os resultados de reuniões havidas entre a ANAC e representantes das companhias aéreas, realizadas em 05, 14 e 24 de outubro nas dependências da Agência, especificamente para discutir a regulamentação do serviço de atendimento ao passageiro a ser prestado pelas empresas aéreas, decorrente da edição da Resolução nº 196, de 24 de agosto de 2011. Segundo pontuado pelo Diretor-Presidente e

confirmado pelos demais Diretores presentes às reuniões, foi possível esclarecer aos presentes todos os pontos duvidosos suscitados por ocasião da edição da referida norma. Ademais, informou-se que, uma vez que os esclarecimentos prestados foram bem assimilados pelos representantes, restou desnecessária, diante dos entendimentos, qualquer alteração ou adaptação da norma, inclusive as relacionadas aos pedidos de postergação do prazo para adequação das empresas envolvidas, constante do art. 18 da Resolução. Finalmente, a Diretoria assinalou o entendimento firmado e apresentado às empresas aéreas segundo o que o atendimento presencial descrito na Seção III do Capítulo II da norma deve ser realizado em área destinada exclusivamente para esse fim e por profissionais dedicados unicamente a essa atividade, mesmo que em local contíguo aos balcões de *check-in* e às lojas destinadas a venda de passagens. Considerando a relevância de tal orientação para a realização das atividades de fiscalização da implantação da norma pelas empresas, a Diretoria solicitou que as áreas técnicas relacionadas fossem devidamente informadas.

3.5. Portanto, com base na análise dos fatos relatados no presente processo administrativo e dada a interpretação do dispositivo da norma esposado pela Diretoria da ANAC, que entendeu ser permitido que a estrutura prevista no normativo seja disposta em local contíguo aos balcões de *check-in* e às lojas de venda de passagens, devendo, em verdade, que a área (estrutura) deva ser *exclusiva* ao recebimento e processamento de queixas e reclamações dos passageiros (não realizar nenhuma outra atividade no respectivo balcão), independentemente do local, verifica-se que a ocorrência constatada pela fiscalização, e consubstanciada no AI de referência, não constitui infração, vez que não resta evidenciado nos autos que o atendimento efetuado no balcão identificado pela fiscalização não era exclusivo para a finalidade do normativo.

3.6. Diante disto, impõe-se a aplicação da autotutela disposta no artigo 53, da Lei nº 9.784/1999, que dispõe que a Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de vício de legalidade e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos. O que é o supedâneo para o cancelamento do AI e da multa aplicada em sede de primeira instância, culminando no arquivamento do presente processo, uma vez verificada inexistência de infração, ou seja, caracterizada ausência de materialidade da prática infracional imputada ao interessado pela fiscalização. Trata-se do princípio da autotutela administrativa, já previsto em súmulas do STF:

Súmula nº 346

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula nº 473

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

3.7. Assim, por todo o exposto, entendo pela necessidade de declarar a nulidade do auto de infração e superveniente decisão de primeira instância.

4. **DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO**

4.1. Prejudicado ante a natureza da presente análise.

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:

I- POR CONHECER DO RECURSO E DECLARAR NULA a decisão prolatada pela competente autoridade de primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, ante a impossibilidade de confirmação da materialidade do contexto fático agregado à fundamentação jurídico-regulatória;

II - CANCELAR o crédito de multa 653207161, ante a presente decisão.

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 26/11/2018, às 16:05, 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 **2164425** e o código CRC **A8F75CB5**.