

PARECER Nº 1270/2019/JULG ASJIN/ASJIN
PROCESSO Nº 00065.516543/2017-46
INTERESSADO: ALITALIA

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA sobre Deixar de proceder a devida indenização após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem, nos termos da minuta anexa.

Brasília, 06 de outubro de 2019.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	CIA AÉREA	Data da Infração	Lavratura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Protocolo do Recurso	Aferição Tempestividade
00065.516543/2017-46	668487194	01727/2017	ALITALIA	07/03/2017	27/07/2017	03/08/2017	23/08/2017	05/08/2019	16/08/2019	R\$ 7.000,00	28/08/2019	20/09/2019

Enquadramento: Art. 35, §2º da Portaria nº 676/GC-5, c/c art. 302, Inciso III, alínea "u", da Lei 7.565, de 19/12/1986.

Infração: Deixar de proceder a devida indenização após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem.

Proponente: Eduardo Viana Barbosa – SIAPE 1624783 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 1381, DIRP/2016).

INTRODUÇÃO

HISTÓRICO

1. **Do auto de Infração:** A empresa Alitalia deixou de proceder a devida indenização após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem do passageiro Bernardo E.S. de Vilela Silva, passageiro menor de idade, representado por seu pai Marcelo Urban de Vilela Silva, na chegada do voo AZ 972 de 08/02/2017.

2. **Do Relatório de Fiscalização:**

3. Em 07 de março de 2017, o representante de 01 (um) passageiro do voo Alitalia 672 (ROM-GIG), Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva, pai do menor de idade Bernardo E. S. de Vilela Silva (localizador KFGHXZ), acessou o sítio eletrônico da ANAC para relatar ocorrência de possível infração da empresa, sendo esta objeto deste Relatório de Fiscalização. A manifestação foi registrada no FOCUS sob o nº 025268.2017 (anexo SEI 0559404), e protocolada na ANAC sob o nº 00065.516543/2017- 46. Conforme registrado na manifestação, o passageiro alega a ocorrência da seguinte infração:

4. - Não recebeu indenização por bagagem perdida.

5. Foi encaminhado para a empresa o Ofício nº 84(SEI)/2017/GIG/NURAC/GTREG/GEOP/SFI-ANAC (anexo SEI 0559406), solicitando informações sobre a solução dada à reclamação do Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva (representante do passageiro menor de idade portador do localizador KFGHXZ), informando se a bagagem havia sido localizada e, caso contrário, se o passageiro já havia sido indenizado.

6. Em resposta ao ofício (anexo SEI 0595903), a empresa relatou que contactou o reclamante por telefone e e-mail. A empresa apresentou cópia de e-mail enviado ao reclamante no dia 25/03/2017 (constante da página 03 do anexo SEI 0595903) onde lamentava as dificuldades encontradas naquela ocasião e que, após intensas buscas, a referida bagagem não havia sido localizada. No mesmo e-mail a empresa solicitou lista detalhada do conteúdo da bagagem perdida, para que se seguissem os trâmites de indenização. A companhia Alitalia finalizou expondo que a demora do Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva em fornecer a documentação requerida atrasou a conclusão do caso, pois o mesmo respondeu o e-mail somente no dia 05/04/2017.

7. Em 01 de junho de 2017 (às 17h40), esta fiscalização entrou em contato com o Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva (representante legal e pai do passageiro menor de idade portador do localizador KFGHXZ) através de telefone, e obteve as informações de que, além de o passageiro não ter sido indenizado, a empresa não os havia contactado desde o e-mail supracitado, enviado pela companhia em 25/03/2017.

8. O art. 302, inciso III, alíneas "u" da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, estabelece que:

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;

9. bem como o artigo 35, e seu parágrafo 2º, da Portaria nº 676/GC-5, de 13 de novembro de 2000, determina que:

Art. 35. A bagagem será considerada extraviada se não for entregue ao passageiro no ponto de destino.

§ 2º A bagagem só poderá permanecer na condição de extraviada por um período máximo de 30 (trinta) dias, quando então a empresa deverá proceder a devida indenização ao passageiro.

10. Considerando que a bagagem foi extraviada em 08/02/2017, na chegada ao Aeroporto Internacional do Galeão, e que a mesma não foi localizada até o dia 10/03/2017, situação admitida pela

empresa em 25/03/2017 (conforme e-mail anexo SEI 0595903, página 03), o reclamante tentou desde 05/04/2017 contatar a empresa em busca de informações para sua situação; contudo, em 01/06/2017, através de contato telefônico desta fiscalização com o Sr. Marcelo Urban de Vilela e Silva, ele relatou que além de não ter recebido a indenização que lhe é devida, não conseguia nenhuma resposta da companhia Alitalia com informações sobre seu caso.

11. Ante ao exposto, verifica-se que o passageiro, através de seu pai e representante legal, não recebeu indenização por bagagem extraviada em 08/02/2017 e não localizada até o dia 10/03/2017, caracterizando a situação descrita como descumprimento das condições gerais de transporte, considerando os fatos expostos, capitulando-se a conduta nas disposições normativas a seguir:

12. pela conduta tipificada no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565/86 c/c o art. 35, §2º da Portaria 676/GC-50, de 13/11/2000.

13. Isto posto, foi lavrado o AI nº 001727/2017.

Da Defesa Prévia:

Afirmou que teria entrado em contato com o Sr. Marcelo Urban de Vilela Salva, pai de Bernardo E. S. De Vilela Silva (menor de idade e passageiro que despachou a bagagem em referência). Os contatos foram realizados por e-mail e telefone. Em 25/03/2017, foi explicitado por e-mail (anexo) ao Sr. Marcelo que a Alitalia lamentava as dificuldades encontradas em ocasião do voo AZ672 de 08/02/2017, havendo informado também que após intensas buscas, a bagagem não foi localizada. Foi, então, requerido, no mesmo e-mail, que fosse enviada a lista detalhada do conteúdo da bagagem, de forma a dar andamento aos trâmites de indenização. No entanto, somente no dia 05/04/2017 (anexo) o Sr. Marcelo respondeu à solicitação de ALITALIA.

Infelizmente as informações fornecidas não foram suficientes para determinar o valor a ser reembolsado, fato que impediu a finalização da questão e que a empresa está buscando corrigir, retomando contato com o passageiro para sanear o caso.

A Decisão de Primeira Instância (DC1) após cotejo integral de todos argumentos para com os elementos dos autos entendeu que as da atuada não evidenciaram elementos probatórios capazes de elidir a aplicação de penalidade e condenou a interessada à sanção de multa no valor de **R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, levando-se em conta as circunstâncias previstas nos diversos incisos do § 1º e § 2º do **artigo 36 da Resolução nº 472/2018**.

14. Do Recurso

15. Em sede Recursal, reitera as alegações apresentadas em sede de Defesa Prévia e acrescenta que, embora a legislação estabeleça um prazo para o pagamento da indenização, é certo que este só poderá ser observado se houver a concordância mútua entre empresa aérea e passageiro sobre os valores a serem indenizados. Além disto, é preciso a cooperação do passageiro de forma a fornecer os documentos e informações necessárias para a correta indenização, evitando-se assim que a indenização seja quitada a quem ou além do valor correto e destaca que o ato de indenizar se configura como uma forma de anular ou reduzir determinado dano por meio de compensação financeira, sendo certo que, para se atingir tal objetivo é necessário determinar a exata extensão do dano, circunstância que necessita da cooperação do passageiro ou de seu responsável.

16. A interpretação adotada pela decisão ora vergastada consubstancia-se em patente afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, conforme assinalados no Lei 9.784 de 1999 a qual estabelece em seu art. 2º que "A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência".

17. Nota-se que o Princípio da Razoabilidade considera os valores de ponderação, equilíbrio, harmonização, capacidade contributiva e segurança jurídica a fim de obrigar a Administração Pública a atuar dentro dos limites racionais e aceitáveis, de maneira não arbitrária e equilibrada. Este é exatamente o posicionamento corroborado pela jurisprudência remansosa do Colendo Supremo Tribunal Federal no ADI-MC-QO 2251 no sentido de proibir o Poder Público de atuar de maneira arbitrária, imoderada, devendo a Administração Pública estar condicionada ao Princípio da Razoabilidade. Exemplifica-se:

TRIBUTAÇÃO E OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. - A prerrogativa institucional de tributar, que o ordenamento positivo reconhece ao Estado, não lhe outorga o poder de suprimir (ou de inviabilizar) direitos de caráter fundamental constitucionalmente assegurados ao contribuinte. É que este dispõe, nos termos da própria Carta Política, de um sistema de proteção destinado a ampará-lo contra eventuais excessos cometidos pelo poder tributante ou, ainda, contra exigências irrazoáveis veiculadas em diplomas normativos editados pelo Estado.(g.n.)

18. Ora, se a Administração Pública deve atuar em observância ao Princípio da Legalidade e da Razoabilidade, nada mais justo que a mesma pondere no momento da lavratura de Autos de Infração e cálculo da multa imposta. Ademais, cabe ainda destacar que por seu turno o Princípio da Proporcionalidade tem por escopo combater o excesso de poder praticado pela Administração Pública, isto é, os atos estatais abusivos praticados pelo Poder Público.

19. A doutrina brasileira vem absorvendo o conceito de Princípio da Proporcionalidade concebida pela doutrina alemã, qual seja, a observação de um triplice fundamento: adequação, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito. A primeira vertente significa que a sanção cominada deve ser compatível com a conduta infracional, a segunda significa que a conduta da administração deve ser a menos gravosa, necessária e ao mesmo tempo, atender ao fim público e, por fim, a última significa que as vantagens a serem conquistadas devem superar as desvantagens.

20. Este princípio, de fato, apenas corrobora o objetivado pelo doutrinador ao implementar o Princípio da Razoabilidade, ou seja, a submissão da Administração Pública às regras jurídicas que limitem o seu poder arbitrário. Desta forma, ao mesmo tempo em que o Princípio da Razoabilidade determina sejam tomadas atitudes aceitáveis, razoáveis por parte da Administração Pública, o Princípio da Proporcionalidade determina que as condutas praticadas pelo Poder Público sejam proporcionais às condutas efetivadas pelos administrados, inclusive no tocante às sanções aplicadas aos contribuintes. Neste sentido:

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. PENA DE PERDIMENTO. MERCADORIAS SEM MANIFESTO PRÉVIO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E DE MÁ-FÉ DO CONTRIBUINTE. RECURSO DESPROVIDO. (...). 4. O controle dos atos administrativo pelo Poder Judiciário apenas com base na estrita legalidade compreende uma visão ultrapassada tanto pela doutrina contemporânea do Direito Administrativo quanto pela

jurisprudência pátria. Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tem assento constitucional, tratando-se de princípios implícitos, decorrentes da cláusula do devido processo legal, sob o viés substantivo. Plenamente possível, portanto, o afastamento da penalidade aplicada quando se mostrar excessivamente gravosa diante das peculiaridades do caso concreto. 5. Apelação cível e remessa necessária conhecidas e desprovidas. (TRF-2 - APELREEX: 01342998520134025101 RJ 0134299-85.2013.4.02.5101, Relator: JOSÉ ANTONIO NEIVA, Data de Julgamento: 20/05/2016, 7ª TURMA ESPECIALIZADA)

21. Assim, resta patente que a imposição de multa em desfavor da Recorrente, mesmo esta havendo demonstrado que buscou junto ao passageiro as informações necessárias para o correto pagamento da indenização, viola os Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

22. Por fim, caso não se entenda pela necessidade da anulação do auto de infração ora guerreado, faz-se necessária a redução do valor da multa, vez que restou comprovado que a Recorrente adotou, voluntariamente, providências para amenizar as consequências da infração, na medida em que buscou o passageiro para indenizá-lo, conforme restou provado, configurando-se assim a circunstância atenuante prescrita na legislação.

23. Após a devida apreciação das razões que o fundamentam, seja ele provido, decretando-se a redução da multa a patamar mínimo, considerando a atenuante acima citada.

24. Eis que chegam os autos conclusos à análise deste relator em 06/06/2018.

25. **É o relato.**

PRELIMINARES

26. **Da Regularidade Processual** - Considerados os marcos apontados no início dessa análise, acuso regularidade processual nos presentes feitos. Foram preservados todos os direitos constitucionais inerentes ao interessado, bem como respeitados os princípios da Administração Pública, em especial contraditório e ampla defesa. Julgo os processos aptos para receber a decisão de segunda instância administrativa por parte desta Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância - ASJIN.

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

27. **Da materialidade infracional** - A peça da DC1, devidamente motivada e fundamentada pelo decisor competente, confirmou, de forma clara e objetiva, a materialidade infracional imputada ao interessado pela fiscalização. Constatou-se, ainda em fase de Decisão de Primeira Instância, que a Companhia não indenizou o passageiro, após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem, conforme determina o Artigo 35 da Portaria 676/GC-5, de 13/11/2000, que estabelece que:

Art. 35. A bagagem será considerada extraviada se não for entregue ao passageiro no ponto de destino.

§ 1º A bagagem extraviada, quando encontrada, deverá ser entregue pelo transportador no local de origem ou de destino do passageiro, de acordo com o endereço fornecido pelo passageiro.

§ 2º A bagagem só poderá permanecer na condição de extraviada por um período máximo de 30 (trinta) dias, quando então a empresa deverá proceder a devida indenização ao passageiro.

28. E o Artigo 302, inciso III, alínea "u", da lei nº 7.565, de 19/12/1986 afirma que:

Art. 302. A multa será aplicada pela prática dos seguintes infrações:

III - infrações imputáveis à concessionária ou permissionário de serviços aéreos:

(...)

u) infringir os Condições Gerais de Transporte, bem como as demais normas que dispõem sobre os serviços aéreos.

(...)

29. Logo, o descumprimento das normas citadas acarretam ato infracional à legislação vigente, ficando, se for o caso, a empresa sujeita à aplicação de sanção administrativa.

30. **Das razões recursais**

31. **Da alegação de que a indenização não fora efetivada por razões alheias à sua vontade:**

32. A recorrente afirma que teria feito diversas tratativas, em tese frustradas, junto ao Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva, porém não apresentou os supostos e-mails trocados com o passageiro no sentido de corroborar as alegações de que a indenização, até a apresentação do Recurso, não teria de fato ocorrido por força alheia à sua vontade, posto que tal procedimento deveria ter sido realizado junto ao passageiro logo encerrado os 30 dias definidos na norma.

33. De fato, a Recorrente não demonstra má fé no sentido de proceder à indenização, porém face à alegada dificuldade de o fazê-lo, deveria ter sido apresentado uma proposta de ressarcimento, conforme prevê a legislação, descrita no Código Brasileiro de Aviação Civil, que determina o valor máximo para tal:

SEÇÃO IV

Da Responsabilidade por Danos à Bagagem

Art. 260. A responsabilidade do transportador por dano, conseqüente da destruição, perda ou avaria da bagagem despachada ou conservada em mãos do passageiro, ocorrida durante a execução do contrato de transporte aéreo, limita-se ao valor correspondente a 150 (cento e cinquenta) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, por ocasião do pagamento, em relação a cada passageiro.

34. Assim, não cabe ao passageiro determinar esses valores, tendo em vista que norma prevê apenas o limite máximo, consideradas as circunstâncias fáticas aplicadas ao caso e feitas a devida conversão e respectiva correção chegar-se-ia a um valor aproximadamente correspondente aos itens declarados e, não sendo então aceito, de fato atestado no presente processo, seria razoável o argumento para afastar a punibilidade diante dos fatos, o que não ocorreu.

35. Nesse mesmo sentido, foi além o STF e já assentou entendimento no que diz respeito à limitação de indenizações por danos decorrentes de extravio de bagagem com fundamento na Convenção de Varsóvia, de repercussão geral:

Ementa

Recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Extravio de bagagem. Dano material. Limitação. Antinomia. Convenção de Varsóvia. Código de Defesa do Consumidor. 3. Julgamento de mérito. É aplicável o limite indenizatório estabelecido na Convenção de Varsóvia e demais acordos internacionais subscritos pelo Brasil, em relação às condenações por dano material decorrente de extravio de bagagem, em voos internacionais. 5. Repercussão geral. Tema 210. Fixação da tese: "Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor". 6. Caso concreto. Acórdão que aplicou o Código de Defesa do Consumidor. Indenização superior ao limite previsto no art. 22 da Convenção de Varsóvia, com as modificações efetuadas pelos acordos internacionais posteriores. Decisão recorrida reformada, para reduzir o valor da condenação por danos materiais, limitando-o ao patamar estabelecido na legislação internacional. 7. Recurso a que se dá provimento.

Decisão

Após o voto do Relator, dando provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Roberto Barroso e Teori Zavascki, pediu vista dos autos a Ministra Rosa Weber. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram, pela recorrente Societé Air France, o Dr. José Manoel Rodrigues Lopes; pelos amici curiae IATA - International Air Transport Association e IUAI - International Union of Aerospace Insurers, o Professor Luiz Wambier; pelo amicus curiae American Airlines Inc., o Dr. Santiago Moreira Lima, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 08.05.2014. Decisão: O Tribunal, apreciando o tema 210 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, deu provimento ao recurso extraordinário, para reduzir o valor da condenação por danos materiais, limitando-o ao patamar estabelecido no art. 22 da Convenção de Varsóvia, com as modificações efetuadas pelos acordos internacionais posteriores. Em seguida, o Tribunal fixou a seguinte tese: "Nos termos do art. 178 da Constituição da República, as normas e os tratados internacionais limitadores da responsabilidade das transportadoras aéreas de passageiros, especialmente as Convenções de Varsóvia e Montreal, têm prevalência em relação ao Código de Defesa do Consumidor", vencido o Ministro Marco Aurélio. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes, por suceder o Ministro Teori Zavascki, que votara em assentada anterior. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 25.5.2017.

36. Logo, os valores ficam limitados ao normativo vigente, qual seja, as Convenções de Varsóvia e Montreal dos quais o Brasil é signatário, assim descrito pelo Decreto nº 5.910, de 27/09/2006:

Decreto nº 5.910, de 27/09/2006

Promulga a Convenção para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999.

Artigo 22 – Limites de Responsabilidade Relativos ao Atraso da Bagagem e da Carga

[...]

2. No transporte de bagagem, a responsabilidade do transportador em caso de destruição, perda, avaria ou atraso se limita a **1.000 Direitos Especiais de Saque por passageiro**, a menos que o passageiro haja feito ao transportador, ao entregar-lhe a bagagem registrada, uma declaração especial de valor da entrega desta no lugar de destino, e tenha pago uma quantia suplementar, se for cabível. Neste caso, o transportador estará obrigado a pagar uma soma que não excederá o valor declarado, a menos que este valor é superior ao valor real da entrega no lugar de destino.

37. Por tudo o exposto, resta cabalmente demonstrado nos autos que a simples intenção de indenizar, sem as devidas comprovações formais de que isso ocorreria não afasta a conduta infracional.

38. **Da alegação de Decisão desarrazoada e desfundamentada:**

39. Nesse sentido, equivoca-se a interessada posto que todo o procedimento administrativo em tela está perfeitamente fundamentado, desde o enquadramento na norma infringida, qual seja o Artigo 302, Inciso III, da Alínea "u", da lei 7565/86, bem como no artigo 35 da Portaria 676/GC-5, de 13/11/2000 e ainda no Anexo II, da Tabela da Resolução 28/2008, relativo que trata das Infrações imputáveis às concessionárias ou permissionárias de serviços aéreos no que diz respeito as Condições Gerais de Transporte, as quais poderá ensejar multa no valor de R\$ 4.000,00 (grau mínimo), R\$ 7.000,00 (grau médio) ou R\$ 10.000,00 (grau máximo), conforme a circunstância.

40. Incoerente, pois, falar-se em ausência de razoabilidade e fundamentação do ato administrativo que apenou o interessado em decisão de primeira instância. Ao contrário do alegado pelo interessado, a aplicação da penalidade seguiu rigorosamente o disposto na norma citada acima, sendo a multa a pena prevista no próprio normativo para infração constatada no caso em tela.

41. Observe-se, ainda, que o fundamento da sanção aplicada na decisão recorrida também consta de forma expressa no AI, em sua capitulação e na descrição da ocorrência e da conduta infracional, matéria exaustivamente tratada e fundamentada pelo decisor.

42. Daí a compreensão de que no processo administrativo sancionatório impera o livre convencimento do Fiscal-Regulador dentro da discricionariedade motivada e cotejo para com a finalidade específica a ser atingida com a eventual sanção a ser aplicada caso-a-caso. Esta finalidade, como já exposto, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*. A dosimetria, reitera-se, deve ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no normativo e dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade.

43. Ou seja, uma vez aferido o ato infracional, os patamares de aplicação constantes do anexo da Resolução ANAC nº 25/2008 (públicos e notórios, vez que integrantes de norma vigente e pública) vinculam a unidade julgadora. Se houve a constatação da infração, este é o motivo para a aplicação da sanção. Se houve aplicação de sanção, os anexos do normativo estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora. Pelo fato de isto restar bem configurado dos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo, entende-se que a alegação da recorrente no tocante à ausência de fundamentação, motivação e razoabilidade da decisão não merece prosperar.

44. Especificamente, em relação à decisão de primeira instância, verifica-se da análise do decisor as devidas contrarrazões aos aspectos fáticos e jurídicos trazidos na defesa, sendo tais contrarrazões fundamentadas para afastamento dos argumentos trazidos à baila, resultando assim na decisão prolatada e legalmente embasada.

45. Isso posto, conclui-se que as alegações do interessado não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa. Resta configurada a infração apontada pelo AI.

45.1. Destarte, com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei 9.784/1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos da Decisão anterior, **naquilo que couber aos casos específicos**, este relator ora endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância, **nos demais aspectos**, a fim de que passem a fazer parte integrante do presente relatório.

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

46. Por todo o exposto nesta decisão e tudo o que consta nos autos do presente processo, se considera configurada a infração descrita no artigo nº 302, Inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 1986, pelo fato de deixar de proceder a devida indenização após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte.

47. A Resolução ANAC nº 472, de 2018 entrou em vigor em 04/12/2018 e revogou a Resolução ANAC nº 25, de 2008 e a Instrução Normativa nº 08, de 2008 e, dentre outras disposições, estabeleceu em seu Art. 82, que as novas disposições aplicam-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

48. A sobredita Resolução ANAC nº 25, de 2008, estabeleceu que a sanção de multa será expressa em moeda corrente, calculada a partir do valor intermediário (grifo meu) constante das tabelas aprovadas em anexo àquela Resolução, salvo existência de previsão de sanção constante de legislação específica

49. Quanto à gradação das sanções ficou estabelecido no artigo 22, da Resolução ANAC nº 25, de 2008 que na dosimetria da aplicação de sanções serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes e quando inexistentes causas atenuantes ou agravantes ao caso ou quando elas se compensem deve ser aplicada a sanção no patamar médio da tabela anexa à Resolução.

50. Nesse sentido, faz-se mister observar a incongruência da fundamentação, quando da dosimetria que se valeu de norma não vigente à época, qual seja, a Resolução ANAC nº 472, de 06 de junho de 2018.

51. Assim, a infração se dera em 07/03/2017, vigente à época Resolução ANAC nº 25, de 2008. Assim, versa a Resolução nº 472, de 06 de junho de 2018, que determina que a legislação a ser aplicada deva ser a vigente à época da ocorrência dos fatos, disposto em seu Artigo 82, *in verbis*:

Art. 82. Esta Resolução aplica-se a todos os processos em curso, sem prejuízo dos atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

Parágrafo único. As providências administrativas preventivas não se aplicam a infrações identificadas antes da vigência desta Resolução.

52. Esclarecida a inconsistência da fundamentação, para a infração cometida por pessoa jurídica, a previsão da Resolução ANAC nº 25, de 2008, relativa ao art. 302, III, "u", do CBAer (Anexo II), é a de aplicação de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no patamar mínimo, R\$ 7.000,00 (sete mil reais) no patamar intermediário e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) no patamar máximo.

53. Quanto às circunstâncias agravantes não restou configurada nenhuma das agravantes previstas no art. 22, § 2º, da Resolução ANAC nº 25, de 2008.

54. Em relação às circunstâncias atenuantes, não se observa a possibilidade adoção dos parâmetros estabelecidos no artigo 22, da Resolução ANAC nº 25, de 2008, Parágrafo 1º, em seus Incisos I, II e III:

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.

55. Especificamente quanto ao Inciso III, há que se observar que à época da DC1 o autuado não fazia jus à atenuante prevista no inciso III, do §1º, do art. 22, da Resolução ANAC nº 25, de 2008, ou seja, inexistência de penalidades no último ano, uma vez que havia aplicação de penalidades em definitivo ao mesmo autuado nos 12 (doze) meses anteriores à data do fato gerador da infração, conforme se depreende do extrato de Lançamento SIGEC nº 3595123.

56. Observada as circunstâncias em tela, proponho fixar o valor da penalidade da multa no patamar médio, isto é, R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

CONCLUSÃO

Ante o exposto, sugiro:

- CONHECER do recurso e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO-SE O VALOR APLICADO NA DECISÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA**, previsto para a conduta apurada nos autos para que a empresa seja multada em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), como sanção administrativa, conforme a Tabela de Infrações do Anexo II da Resolução ANAC nº 25, de 25 de abril de 2008.

É o Parecer e Proposta de Decisão.

Submeta ao crivo do decisor.

Eduardo Viana
SIAPE - 1624783

Membro Julgador - Portaria ANAC nº 1381/DIRP/2016



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Viana Barbosa, Analista Administrativo**, em 16/10/2019, às 14:36, 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 **3592915** e o código CRC **3B588B56**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
JULGAMENTO ASJIN - JULG ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1421/2019

PROCESSO Nº 00065.516543/2017-46

INTERESSADO: Alitalia

Brasília, 09 de outubro de 2019.

1. Recurso conhecido e recebido sem efeito suspensivo, vez que apresentado na vigência do art. 38 da Resolução ANAC nº 472, de 2018.

2. A Resolução ANAC nº 472, de 6 de junho de 2018, no art. 38, § 1º, prevê a aplicação do efeito suspensivo ao recurso em situação excepcional, quando a autoridade decisora, de ofício ou a pedido, entende presente a hipótese de "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" (art. 61, parágrafo único, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999). No caso dos autos, considerando que, por força do art. 53 do mesmo diploma normativo, a movimentação do expediente para efeito de cobrança deve ocorrer somente após a constituição definitiva da multa. Logo, sem atos de cobrança anteriores inexistia a possibilidade de inscrição prévia em dívida ativa e consequentes efeitos negativos, de modo que **o recebimento da manifestação é feito apenas no efeito devolutivo**. O entendimento se alinha à Lei 7.565/86, que estabelece em seu artigo 292, § 2º que o procedimento será sumário, com efeito suspensivo. A citada Resolução 472/2018, que estabelece providências administrativas decorrentes do exercício das atividades de fiscalização sob competência da ANAC, e por conseguinte o rito de constituição e aplicação de sanções administrativas na Agência é expressa no 53 que encerrado o contencioso administrativo mediante a imposição de sanção pecuniária, o autuado terá o prazo de 30 (trinta) dias para o cumprimento da decisão proferida contados da sua intimação. Isso posto, com a leitura integrada dos dois dispositivos, conclui-se que por efeito suspensivo se entende que o efeito da aplicação da sanção somente se estabelece após concluído o feito/procedimento de apuração. Por todo o exposto não se enxerga "justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução" do art. 61, p. un., da Lei 9.784/1999 que justifique a aplicação do efeito suspensivo. Encaminhamento à eventual cobrança apenas depois de concluído o litúgio administrativo, nos termos do citado artigo 53.

3. Determino, assim, encaminhamento à eventual cobrança apenas depois de concluída a discussão de mérito administrativa.

4. Analisados os elementos constantes dos autos, em especial manifestações do interessado, foi dada ampla oportunidade de manifestação no feito, respeitados prazos e dialética processual, de modo que preservados ampla defesa e contraditório inerentes ao certame.

5. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 3592915), ratifico na integralidade os entendimentos da análise referenciada, adotando-os como meus e tornando-os parte integrante desta decisão, com respaldo nos termos do artigo 50, §1º da Lei nº 9.784, de 1999.

6. Com fulcro no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.784, de 1999, que abre a possibilidade de que a motivação da decisão de recurso administrativo consista em declaração de concordância com fundamentos de anteriores decisões, e com respaldo na motivação descrita na decisão de primeira instância, este analista endossa os argumentos trazidos por aquele decisor em sede de primeira instância para a confirmação da prática infracional, bem como a fundamentação e a motivação da penalidade aplicada, declarando concordância a fim de que passem a fazer parte integrante do presente parecer, a saber:

A empresa Alitalia deixou de proceder a devida indenização após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem do passageiro Bernardo E.S. de Vilela Silva, passageiro menor de idade, representado por seu pai Marcelo Urban de Vilela Silva, na chegada do voo AZ 972 de 08/02/2017.

7. **Conclui-se que as alegações do(a) interessado(a) não foram eficazes para afastar a aplicação da sanção administrativa. Restando, assim, configurada a infração apontada pelo AI.** Falhou o interessado em fazer prova desconstitutiva da infração, à luz do art. 36 da Lei 9.784/1999.

8. Em recurso, a recorrente pleiteia: (I) a nulidade da decisão por inobservância dos preceitos

da proporcionalidade e razoabilidade, ou, alternativamente, (II) a redução do valor da multa por concessão de atenuante de providências para amenizar as consequências da infração.

9. A respeito do argumento de nulidade da decisão. O Parecer aqui acatado rebateu por completo o primeiro argumento, demonstrando que a dosimetria na ANAC é um ato vinculado aos patamares de multa constantes dos anexos da Resolução ANAC 25/2008. A decisão guerreada assim fundamentou a dosimetria do caso:

Ressalta-se que, para a infração em tela - art. 302, III, alínea "p", da Lei Federal nº 7.565, de 19/12/1986 (CBAer), a interpretação da tabela de que trata o Anexo II à Resolução ANAC nº 472, de 06/06/2018, dá-se da seguinte maneira:

R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) – valor de multa mínimo referente à infração;

R\$ 7.000,00 (sete mil reais) – valor de multa médio referente à infração; e

R\$ 10.000,00 (dez mil reais) – valor de multa máximo referente à infração.

No caso em tela, não se verificam atenuantes, pois: a atuada não reconheceu a prática da infração; não houve a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração; e a atuada recebeu penalidades no último ano.

Tampouco se observa, no caso, a existência de qualquer circunstância agravante, pois: não se observou encontrar-se caracterizada a reincidência, para efeito de agravamento; não há danos resultantes da infração a reparar; não há nos autos evidências da obtenção de vantagens resultantes da infração; não houve exposição ao risco da integridade física de pessoas ou da segurança de voo; e não houve destruição de bens públicos.

Assim, diante da ausência de circunstâncias atenuantes e/ou agravantes, a penalidade de multa deverá ser aplicada no patamar médio, conforme art. 36, § 3º, da Resolução ANAC nº 472/2018.

10. Assim, patente que não há violação normativa ou inobservância de preceitos legais para o caso. A decisão de primeira instância cumpriu com todos os requisitos do ato administrativo, quais sejam, competência, finalidade, forma, objeto e motivação. Não há que se falar em nulidade.

11. Já os autos demonstram (Relatório de Fiscalização (0907962)):

Foi encaminhado para a empresa o Ofício nº 84(SEI)/2017//GIG/NURAC/GTREG/GEOP/SFI-ANAC (anexo SEI 0559406), solicitando informações sobre a solução dada à reclamação do Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva (representante do passageiro menor de idade portador do localizador KFGHXZ), informando se a bagagem havia sido localizada e, caso contrário, se o passageiro já havia sido indenizado.

Em resposta ao ofício (anexo SEI 0595903), a empresa relatou que contactou o reclamante por telefone e e-mail. A empresa apresentou cópia de e-mail enviado ao reclamante no dia 25/03/2017 (constante da página 03 do anexo SEI 0595903) onde lamentava as dificuldades encontradas naquela ocasião e que, após intensas buscas, a referida bagagem não havia sido localizada. No mesmo e-mail a empresa solicitou lista detalhada do conteúdo da bagagem perdida, para que se seguissem os trâmites de indenização. A companhia Alitalia finalizou expondo que a demora do Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva em fornecer a documentação requerida atrasou a conclusão do caso, pois o mesmo respondeu o e-mail somente no dia 05/04/2017.

Em 01 de junho de 2017 (às 17h40), esta fiscalização entrou em contato com o Sr. Marcelo Urban de Vilela Silva (representante legal e pai do passageiro menor de idade portador do localizador KFGHXZ) através de telefone, e obteve as informações de que, além de o passageiro não ter sido indenizado, a empresa não os havia contactado desde o e-mail supracitado, enviado pela companhia em 25/03/2017.

[destaquei]

12. A Carta Resposta ao Of 84 (0595903) juntada ao feito demonstra que contatos foram realizados por e-mail e telefone junto ao passageiro. A empresa juntou ao feito email de 25/03/2017, no qual se explicou ao Sr. Marcelo que a Alitalia lamentava as dificuldades encontradas em ocasião do voo AZ672 de 08/02/2017 e que após intensas buscas, a bagagem não foi localizada. Ali se requereu ao passageiro que fosse enviada a lista detalhada do conteúdo da bagagem, de forma a dar andamento aos trâmites de indenização. Alegou então que somente no dia 05/04/2017 (anexo) o Sr. Marcelo respondeu à solicitação de ALITALIA e que estava priorizando o caso para que fosse dada a devida conclusão, sendo certo que a demora do passageiro em fornecer a documentação atrasou sua conclusão.

13. Em pedido alternativo a recorrente coloca que caso não se entenda pela necessidade da anulação do auto de infração ora guerreado (o que já vimos não ser o caso), faz-se necessária a redução do valor da multa, vez que restou comprovado que a Recorrente adotou, voluntariamente, providências para amenizar as consequências da infração, na medida em que buscou o passageiro para indenizá-lo, conforme restou provado, configurando-se assim a circunstância atenuante prescrita na legislação.

14. Considerando que a bagagem foi extraviada em 08/02/2017, na chegada ao Aeroporto Internacional do Galeão, e que a mesma não foi localizada até o dia 10/03/2017, situação admitida pela empresa em 25/03/2017, o reclamante tentou desde 05/04/2017 contatar a empresa em busca de

informações para sua situação. Em 01/06/2017, através de contato telefônico da fiscalização com o Sr. Marcelo Urban de Vilela e Silva, relatou-se que além de não ter recebido a indenização que lhe é devida, não conseguia nenhuma resposta da companhia Alitalia com informações sobre seu caso.

15. Antes da decisão de primeira instância, por meio da Carta Resposta ao Of 84 (0595903), a ora recorrente demonstrou *animus* de solucionar a questão. Se de um lado está claro que a recorrente incorreu na conduta infracional de deixar de realizar a devida indenização após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem do passageiro Bernardo E.S. de Vilela Silva, passageiro menor de idade, representado por seu pai Marcelo Urban de Vilela Silva, na chegada do voo AZ 972 de 08/02/2017, o feito mostra que houve um lapso entre a troca de e-mails considerável para a viabilização da indenização. Da data do registro da reclamação, 10/03/2017, até o e-mail da autuada solicitando as informações para indenização ao passageiro, 25/03/2017, houve o transcurso de 15 dias, metade do prazo regulamentar para a indenização. Vislumbro, assim, não ser possível conceder a atenuante do art. 36, §1º, inciso II, da Res. 472/2018: a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração antes de proferida a decisão. Note-se que o núcleo da atenuante utiliza-se do vocábulo "eficazes" e, dado o lapso temporal para tentativa de composição, bem como o fato de que em 01/06/2017 a indenização não havia ocorrida, inexistente a aderência do pedido recursal.

16. **A decisão recorrida deve ser mantida. Dosimetria adequada para o caso.**

17. Ressalto, ainda, que embora a Resolução nº 472/2018 tenha revogado a Resolução ANAC nº 25/2008 e IN ANAC nº 8, de 2008, estabeleceu em seu artigo 82 que suas disposições não prejudicam atos já praticados e da aplicação das normas vigentes à época dos fatos, inclusive no que concerne às sanções aplicáveis.

18. Consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016 e Portaria nº 3.060, de 30 de setembro de 2019 e com lastro **no art. 42, inciso I da Resolução ANAC nº 472, de 2018**, e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO:**

- **Conhecer do recurso e, no mérito, NEGAR PROVIMENTO** ao recurso, para MANTER a multa aplicada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor da American Airlines Inc, no patamar médio, isto é, R\$ 7.000,00 (sete mil reais), como sanção administrativa, conforme a Tabela do Anexo II à Resolução ANAC nº 472, de 06/06/2018, pela prática do disposto no art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA), c/c Art. 35, §2º Das Condições Gerais de Transporte, aprovado pela Portaria 676-GC5, de 13/11/2000, por deixar de realizar a devida indenização após mais de 30 (trinta) dias do extravio da bagagem do passageiro Bernardo E.S. de Vilela Silva, passageiro menor de idade, representado por seu pai Marcelo Urban de Vilela Silva, na chegada do voo AZ 972 de 08/02/2017

Notifique-se. Publique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – Brasília

Portaria nº 3.403, de 17 de novembro de 2016

Portaria nº 3.060, de 30 de setembro de 2019



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 11/11/2019, às 20:53, 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 **3595189** e o código CRC **AC69ABCF**.