



PARECER Nº 1039/2018/ASJIN
PROCESSO Nº 00065.078680/2016-98
INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

Submeto à apreciação de Vossa Senhoria Proposta de DECISÃO ADMINISTRATIVA DE SEGUNDA INSTÂNCIA, nos termos da minuta anexa.

ANEXO

MARCOS PROCESSUAIS									
Auto de Infração (AI)	Data Infração	Lavratura AI	Notificação AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Multa aplicada	Crédito de Multa (SIGEC)	Notificação DC1	Recurso
004190/2016	25/05/2016	14/06/2016	04/07/2016	Não apresentada	20/01/2018	R\$ 7.000,00	662860185	08/02/2018	19/02/2018

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

Infração: Deixar de transportar passageiro, que não seja voluntário, em voo originalmente contratado, com bilhete marcado ou com reserva confirmada.

Proponente: Pedro Gregório de Miranda Alves – Especialista em Regulação de Aviação Civil – SIAPE 1451780 (Portaria Nomeação Membro Julgador ANAC nº 2479/ASJIN/2016).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso interposto pelo interessado em face da decisão proferida no curso do presente processo administrativo sancionador da qual restou aplicada sanção de multa, consubstanciada no crédito registrado no SIGEC disposto no quadro acima, que também dispõe os marcos relevantes para o trâmite e a regularidade processual. O AI, de numeração e capitulação em epígrafe, deu início ao presente feito ao descrever:

A empresa deixou de transportar passageiro, que não seja voluntário, em voo originalmente contratado, com bilhete marcado ou com reserva confirmada. O senhor Eduardo Fernandes Brandão, localizador nº B7PSTS, foi preterido no voo nº 2632, de 25/05/2016, com origem em SBCF, após a empresa aérea ter efetuado o remanejamento do passageiro para adequação da malha aérea.

HISTÓRICO

2. **Do Relatório de Fiscalização - RF** - A fiscalização replica as informações do AI, dispondo as circunstâncias da constatação da prática infracional, originada de manifestação registrada na NURAC de Confins/MG pelo passageiro preterido. Também registra a constatação de infração por fornecimento de informação inverídica relacionada ao caso.

3. Constam do RF a manifestação do passageiro, cópia de seu documento de identificação, fotografia do sistema de informações de voo, declaração da empresa aérea e vouchers recebidos pelo passageiro.

4. **Da Defesa Prévia** - Regularmente notificado da autuação, o interessado não compareceu ao feito para manifestação.

5. **Decisão de Primeira Instância - DC1** - O setor competente, em decisão motivada, confirmou o ato infracional por restar comprovado que o interessado preteriu o passageiro Eduardo Fernandes Brandão que possuía bilhete marcado/reserva confirmada no voo 2632, de 25/05/2016, e não foi voluntário para embarcar em outro voo mediante o fornecimento de compensações. Considerou-se configurada a prática de infração à legislação vigente, artigo 302, inciso III, alínea "p", do CBA, e aplicou-se sanção administrativa de multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), nos termos da Tabela de Infrações do Anexo II, da Resolução nº 25/2008, no patamar médio, sendo gerado o crédito de multa em epígrafe.

6. **Do Recurso** - Devidamente notificado, o interessado interpôs o recurso ora em análise, tempestivo, cujas razões serão tratadas em seguida.

7. **É o breve relato.**

PRELIMINARES

8. **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. Julgo o processo apto para receber a decisão de segunda instância

FUNDAMENTAÇÃO - MÉRITO E ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES DO INTERESSADO

9. **Da fundamentação da matéria** - Com respaldo do art. 50, § 1º, da Lei 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.

10. Deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada, ou de qualquer forma descumprir o objeto do contrato de transporte de passageiro, configura a infração capitulada na alínea "p" do inciso III do art. 302 do CBA, que assim dispõe, *in verbis*:

CBA

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

(...)

III – infrações imputáveis à concessionária ou permissionária de serviços aéreos:

(...)

p) deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou com reserva confirmada ou, de qualquer forma, descumprir o contrato de transporte.

11. O conceito de preterição de embarque consta da Resolução nº 141/2010, no caput de seu artigo 10, que também dispõe, no § 2º do artigo 11, caso específico de excludente da caracterização da prática infracional:

RESOLUÇÃO Nº 141/2010

CAPÍTULO III DA PRETERIÇÃO DE PASSAGEIRO

Art. 10. Deixar de transportar passageiro com bilhete marcado ou reserva confirmada configura preterição de embarque.

(...)

Art. 11. Sempre que antever circunstâncias que gerem a preterição de embarque, o transportador deverá procurar por passageiros que se voluntariem para embarcar em outro voo mediante o oferecimento de compensações.

§ 1º As compensações de que trata o caput deverão ser objeto de negociação entre o passageiro e o transportador.

§ 2º Não haverá preterição caso haja passageiros que se voluntariem para ser acomodados em outro voo mediante a aceitação de compensações.

12. Note-se que o art. 10 acima transcrito limita-se a dar o conceito de preterição, sendo que a tipificação da conduta propriamente dita é aquela constante do citado artigo 302, inciso III, alínea "p" do CBA, de onde se extrai o comando específico da prática proibitiva imposta às empresas concessionárias ou permissionárias de serviços aéreos. Entretanto, cabe ressaltar que, pela leitura do artigo 11 supra, impõe-se a necessidade de que os passageiros que deixaram de embarcar não tenham se voluntariado a ficar no solo, após negociação com a empresa aérea, para que seja caracterizada a incursão infracional.

13. Tem-se, assim, que a norma é clara no sentido de que a empresa, ao deixar de transportar passageiro, que não seja voluntário, em voo originalmente contratado, com bilhete marcado ou com reserva confirmada, incorre na prática infracional de preterição de embarque, capitulada na alínea "p" do inciso III do art. 302 do CBA.

14. **Das razões recursais e da materialidade infracional** - Conforme consta dos autos, o passageiro Eduardo Fernandes Brandão possuía reserva confirmada e bilhete marcado no voo 2632 do dia 25/05/2015, origem em SBCF, e foi impedido de nele embarcar por adequação de malha aérea. A fiscalização da ANAC então consignou a preterição verificada, vez que o passageiro não foi voluntário para deixar de seguir no voo originalmente contratado, sendo remanejado deste à revelia.

15. Em suas razões de recurso, o interessado reconhece formalmente a prática da infração, restando assim confirmada a materialidade infracional objeto do presente feito nos termos aferidos pela fiscalização.

DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

16. Verificada a regularidade da ação fiscal, há que se averiguar a propriedade do valor da multa aplicada como sanção administrativa ao ato infracional imputado. O Código Brasileiro de Aeronáutica dispõe, em seu art. 295 que a multa será imposta de acordo com a gravidade da infração. Nesse sentido, o art. 20 da Resolução ANAC nº 25/2008 dispõe que o valor da multa será aplicado de acordo com o previsto nas tabelas constantes dos seus anexos, sendo que as infrações ao art. 302, III, alínea "p", do CBA têm previsão de penalidade pecuniária de multa na seguinte dosimetria:

- a) R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) no patamar mínimo;
- b) R\$ 7.000,00 (sete mil reais) no patamar intermediário; e
- c) R\$ 10.000,00 (dez mil reais) no patamar máximo.

17. Em respeito ao art. 57 da IN nº 08/2008, a multa será calculada a partir do valor intermediário, considerada a ocorrência das circunstâncias agravantes e atenuantes, que seguem as seguintes regras da Resolução ANAC nº 25/2008:

RESOLUÇÃO ANAC Nº 25, DE 25 DE ABRIL DE 2008

Art. 22. Para efeito de aplicação de penalidades serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes.

§ 1º São circunstâncias atenuantes:

I - o reconhecimento da prática da infração;

II - a adoção voluntária de providências eficazes para evitar ou amenizar as consequências da infração, antes de proferida a decisão;

III - a inexistência de aplicação de penalidades no último ano.

§ 2º São circunstâncias agravantes:

I - a reincidência;

II - a recusa em adotar medidas para reparação dos efeitos da infração;

III - a obtenção, para si ou para outrem, de vantagens resultantes da infração;

IV - exposição ao risco da integridade física de pessoas;

V - a destruição de bens públicos;

VI - o número de reclamações de passageiros registradas em relação ao mesmo fato. (Redação dada pela Resolução nº 306, de 25.2.2014)

§ 3º Ocorre reincidência quando houver o cometimento de nova infração, após penalização definitiva por infração anterior.

§ 4º Para efeito de reincidência não prevalece a infração anterior se entre a data de seu cometimento e a da infração posterior tiver decorrido período de tempo igual ou superior a um ano.

18. Em sede de primeira instância, aplicou-se a sanção de multa no patamar médio por não se considerar pertinente ao caso nenhuma das circunstâncias atenuantes e agravantes dispostas acima.

19. Contudo, em seu recurso, no que diz respeito ao quantum da multa aplicada, o interessado argumenta ter havido inobservância dos preceitos legais aplicáveis à espécie ao se arbitrar o valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Fazendo menção ao disposto no art. 20 da Resolução nº 25/2008, alega não ter havido qualquer justificativa ou fundamentação na decisão sendo certo que o valor arbitrado deveria ser o mínimo estipulado na norma, qual seja, R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

20. A esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a finalidade das sanções relacionadas às infrações administrativas é desestimular a prática das condutas censuradas ou constranger ao cumprimento das obrigatórias, intimidando eventuais infratores. Todas as multas administrativas devem cumprir função intimidadora e exemplar, mas existem as que se limitam a esta função, e outras que buscam também ressarcir a Administração de algum prejuízo causado (multas ressarcitórias) como também as que apresentam caráter cominatório, se renovando continuamente até a satisfação da pretensão, obrigando o administrado a uma atuação positiva (astreinte). (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 24ª., São Paulo, Malheiros Editores, 2012, p. 864/865 e p. 879).

21. 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, por sua vez, posta-se adstrita aos patamares firmados por norma de aplicação cogente e *erga omnes*, qual seja a tabela de valores dos Anexos da Resolução ANAC 25/2008.

22. É incoerente falar em ausência de fundamentação do *quantum* da fixação da base da sanção vez que o fundamento e a motivação para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte da autuada, de ato infracional previsto na legislação (devidamente constatado/apurado no caso, como bem mostram os autos). A partir disso, a dosimetria pode ser entendida como ato vinculado aos valores e patamares estabelecidos no anexo da Resolução 25/2008 e dali a Administração não pode extrapolar, vez que subjugada ao princípio constitucional da estrita legalidade. É dizer que em razão da taxatividade da norma e pelo fato de a Administração Pública pautar-se pelo princípio da legalidade, impossível que a Agência aplique atenuantes de forma arbitrária já que deve o autuado se adequar aos requisitos da norma.

23. Por este motivo, entende-se que os argumentos de defesa de ausência de fundamentação e arbitrariedade da dosimetria da multa não devem prosperar. Pelo contrário, há, sim, fundamento pra aplicação da multa e uma vez aferido o ato infracional, os patamares de aplicação constantes do anexo da Resolução 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 da Resolução 25/2008 estabelecem os patamares de aplicação que não podem ser extrapolados pela unidade julgadora – e, no caso, efetivamente não houve extrapolação. Ao revés, aplicou-se inclusive o valor mediano. Pelo fato de isto restar bem configurado nos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo (Anexo da Resolução ANAC 25/2008), entende-se que a alegação da defesa tocante à ausência de fundamentação da dosimetria não merece prosperar.

24. Ainda em seu recurso, e por ser esta peça sua primeira manifestação no feito, o interessado também se insurge contra o valor de multa arbitrado ao apontar incursão da atenuante por reconhecimento da prática infracional, alegando portanto que a multa deve ser reduzida ao patamar mínimo previsto para a espécie. E também requer a aplicação do desconto 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa previsto no artigo 61, §1º da IN nº 08/2008.

25. No que concerne à concessão do desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento, deve-se frisar não ser esta aplicável em sede de segunda instância, vez que dispõe expressamente o art. 61, §1º, da IN nº 08/2008 que o prazo para tal se encerra juntamente com o prazo para apresentação da defesa prévia. Portanto, não cabe tal requerimento apresentado pelo interessado.

26. Não obstante, acerca da aplicabilidade ao caso da atenuante disposta no art. 22, § 1º, I acima, entende-se como pertinentes as razões trazidas pelo interessado em sede recursal. Em seu primeiro comparecimento ao feito, o interessado de fato reconhece expressamente a prática infracional, sem que

verifique qualquer argumento que implique preclusão lógica em seu requerimento, razão pela qual tal circunstância atenuante deve sim ser considerada no presente caso. Não se verificam, por sua vez, circunstâncias agravantes dentre aquelas previstas no citado art. 22 acima aplicáveis ao presente caso.

27. Como nos casos em que não há agravantes e há atenuantes, deve-se aplicado o valor previsto no patamar mínimo da tabela em anexo à Resolução nº 25/2008, entende-se deva ser minorada a multa aplicada em sede de primeira instância para o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

CONCLUSÃO

28. Pelo exposto, sugiro dar **PROVIMENTO** ao recurso, **REDUZINDO** a multa aplicada pela da autoridade competente de primeira instância administrativa, em desfavor da AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A., para o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), que consiste o crédito de multa SIGEC 662860185, pela infração descrita no AI 004190/2016 que deu início ao presente processo administrativo sancionador.

29. **É o Parecer e Proposta de Decisão.**

30. **Submete-se ao crivo do decisor.**

PEDRO GREGÓRIO DE MIRANDA ALVES
Especialista em Regulação de Aviação Civil
SIAPE 1451780



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Gregório de Miranda Alves, Especialista em Regulação de Aviação Civil**, em 09/05/2018, às 16:56, 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 **1779910** e o código CRC **F5B1666A**.



AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
ASSESSORIA DE JULGAMENTO DE AUTOS EM SEGUNDA INSTÂNCIA - ASJIN

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1177/2018

PROCESSO Nº 00065.078680/2016-98

INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

1. Recurso conhecido e recebido em seu efeitos suspensivo (art. 16 da Res. ANAC 25/2008).
2. Analisados todos 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.
3. De acordo com a proposta de decisão (SEI nº 1779910), 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.
4. Observados todos elementos processuais, as razões do interessado não foram suficientes para afastar a prática infracional que restou bem caracterizada ao logo de todo o certame.
5. Dosimetria proposta adequada para o caso.
6. 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 dadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução nº 381/2016, **DECIDO DAR PROVIMENTO** ao recurso, **REDUZINDO** a multa aplicada pela da autoridade competente de primeira instância administrativa, em desfavor da AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S.A., **para o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)**, que consiste o crédito de multa SIGEC **662860185**, pela infração descrita no AI 004190/2016 que deu início ao presente processo administrativo sancionador.
7. À Secretaria.
8. Notifique-se.

BRUNO KRUCHAK BARROS

SIAPE 1629380

Presidente Turma Recursal – BSB



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Kruchak Barros, Presidente de Turma**, em 09/05/2018, às 19:02, 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 **1798191** e o código CRC **EE9453B2**.

Referência: Processo nº 00065.078680/2016-98

SEI nº 1798191