

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1667/2018

PROCESSO Nº 00058.009178/2013-83

INTERESSADO: AMERICAN AIRLINES INC.

Brasília, 1 de novembro de 2018.

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
00058.009178/2013-83	659970172	000182/2013	Aeroporto Internacional de Salvador - Dep. Luís Eduardo Magalhães	13/12/2012	29/1/2013	8/2/2013	4/3/2013	22/5/2017	19/7/2017	R\$ 7.000,00	24/7/2017

Enquadramento: Art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010, c/c o art. 302, inciso III, alínea u da Lei nº 7.565, de 1986.

Conduta: Deixar de oferecer ao passageiro, em caso de atraso por mais de quatro horas no aeroporto de escala ou conexão, as alternativas previstas no art. 4º, incisos I, II e III da Resolução ANAC nº 141, de 2010.

1. HISTÓRICO

1.1. Trata-se de recurso apresentado em desfavor de decisão administrativa de primeira instância no processo administrativo em epígrafe, originado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 000182/2013, pelo descumprimento do que preconiza o art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010, c/c o art. 302, inciso III, alínea u, da Lei nº 7.565, de 1986.

1.2. O auto de infração descreveu a ocorrência como:

O voo 221 da American Airlines do dia 11/12/2012, que partiria de Miami com destino a Recife, foi cancelado por problemas técnicos. A passageira, Sra. Nadir Bragimov, que possuía reserva confirmada para o referido trecho, foi reacomodada pela empresa aérea em seu voo 239 do dia seguinte, 12/12/2012, que partiu de Miami com destino a Salvador e conexão para Recife. Na chegada a Salvador na manhã do dia 13/01/2012, a atuada alegou que não havia mais voos de conexão para Recife no mesmo dia, operados pela empresa aérea parceira no Brasil, e não ofereceu reacomodação em voos de outras congêneres. Apesar de a empresa aérea ter provido outras formas de assistência à passageira, agiu em desacordo com o que determina o caput do Art.4º da Resolução 141, de 9 de março de 2012.

Nº DO VOO :239 DATA DO VOO: 12/12/2012.

1.3. O relatório de fiscalização (000059/2013) detalhou a ocorrência como:

a) Houve problemas técnicos que preveniram a realização o voo 221 da American Airlines do dia 11/12/2012, com origem em Miami e destino a Recife. Parte dos passageiros embarcou em voo de mesmo número no dia seguinte e um grupo restante de 54 passageiros foi reacomodado no voo 239 da mesma empresa, também no dia seguinte, com destino a Salvador e posterior conexão para Recife.

b) Na chegada a Salvador, no dia 13/12/2012, não havia mais voos da empresa aérea GOL - parceira da American Airlines - para Recife. Mas, conforme apontado por passageiros, havia voos de outras empresas, como a Azul e a Avianca.

c) A atuada prestou assistência, como hospedagem e traslado de e para hotel, e deu permissão para que os próprios passageiros adquirissem bilhetes de outras companhias aéreas para Recife, para embarque ainda no dia 13/12/2012, e posterior reembolso pela empresa, mas só o fez depois de instada pela ANAC e em desacordo com o que determina a legislação e sua norma complementar.

1.4. A empresa foi notificada acerca do auto de infração em 8/2/2013, conforme faz prova o AR (0513370) de fls. 17.

1.5. O interessado interpôs defesa atinente ao auto de infração (0513370), em 4/3/2013, na qual, em síntese, alega:

I - que, em 11/12/2012, o voo AA 0221, no qual Nadir Bragimov tinha reserva, deveria partir de Miami com destino ao Recife;

II - que, no próprio dia 11/12/2012, o voo AA0221 foi cancelado para fins de manutenção de aeronave;

III - que, nessa mesma data, ato seguinte à confirmação do cancelamento do voo, a companhia procedeu ao aviso de Maria Urzua;

IV - que, tendo em vista o cancelamento do voo AA0221, os passageiros foram, então, informados que seriam realocados no voo AA0239, que tinha como destino Salvador, onde seria feita uma conexão para Recife;

V - que o voo AA239 só partiria no dia seguinte (12/12/2012);

VI - que a Companhia prestou toda assistência ao passageiro, cumprindo fielmente

as obrigações descritas na legislação;

VII - que no dia seguinte os passageiros partiram no voo AA0239 com destino a Salvador;

VIII - que, na chegada em Salvador, devido à limitada disponibilidade de assentos em voos de outras companhias aéreas para Recife, insuficiente para acomodar todos os passageiros, e na ausência de critérios objetivos para escolher quais passageiros que deveriam prosseguir viagem até Recife naquela data, a Companhia ofereceu aos passageiros as seguintes alternativas: (i) traslados e pernoite em hotel; ou (ii) reembolso na compra de bilhete para Recife;

IX - que não ocorreu a infração ora imputada à Companhia, sendo tal atuação desprovida de fundamentos;

X - que a possibilidade constante da alínea a, do inciso I do art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010, foi cumprida em sua integralidade, de forma que os passageiros, incluindo Nadir Bragimov, foram realocados em voo próprio na primeira oportunidade, no caso na manhã do dia 14/12/2012;

XI - que as demais possibilidades do referido artigo foram igualmente cumpridos, cabendo a cada passageiro decidir pela realocação no próximo voo disponível ou pelo reembolso da passagem paga à outra companhia;

XII - que não pode se confundir o ato da Companhia em não realizar a compra de passagens e o não cumprimento do disposto no art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010, que são situações absolutamente diversas;

XIII - que as passagens aéreas são compradas via cartões eletrônicos de crédito ou débito, não havendo nos guichês nos aeroportos dinheiro em caixa o suficiente que fizesse frente aos valores eventualmente cobrados para compra de passagens em outras companhias aéreas para todos os passageiros, se era que tais passageiros estavam disponíveis;

XIV - que não há que se falar, no presente caso, em violação ao disposto no art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010 e, portanto, em infração administrativa alguma, a qual foi equivocadamente imputada à Companhia pelo agente atuante;

XV - que, diante de o exposto, resulta impossível a manutenção da atuação imposta à Companhia, vez que o tipo infracional não se encontra preenchido;

XVI - que a subsistência do auto de infração afronta ao princípio da legalidade por implicar em imposição de sanção ao administrado por conduta infracional não praticada;

XVII - que não foi lavrado apenas um único auto de infração, afinal todos eles decorrem do mesmo relatório de fiscalização;

XVIII - que a lavratura de mais de um auto de infração para o mesmo suposto fato infracional revela-se manifestamente descabida por violar o princípio da economia processual;

XIX - que fica desde já requerida a reunião dos processos administrativos relativos ao Relatório de Fiscalização nº 0059/2013, quais sejam, Autos de Infração números 000126/2013 a 000144/2013, 000146/2013 a 000157/2013 e 000162/2013 a 000184/2013; assim como o julgamento uno para todos eles, já que resultam dos mesmos fatos e relatório de fiscalização;

XX - que se pugna pela aplicação do princípio da razoabilidade e do princípio no *non bis in dem*, restando absurda a atuação e sanção por 54 (cinquenta e quatro vezes) de fato, que ainda que seja considerado ensejador de sanção administrativa, ocorreu uma única vez;

XXI - que a empresa requer a anulação à atuação imposta, cancelando-a e arquivando o respectivo processo administrativo nos termos do art. 15, inciso I da Resolução ANAC nº 25, de 2008;

XXII - que, se esta Agência ainda assim entender que houve infração, requer que seja anulada a presente atuação e apenas uma sanção seja aplicada em observância ao princípio do *non bis in dem*.

XXIII - Pediu, por fim:

a) Reunir todos os Autos de Infração relativos ao Relatório de Fiscalização nº 0059/2013 (Autos de Infração números 000126/2013 a 000144/2013 000146/2013 a 000157/2013 e 000162/2013 a 000184/2013.)

b) Anulação a atuação imposta, e o arquivamento;

c) Anulação da presente atuação e coloque apenas uma sanção para ser aplicada.

1.6. Em seguida, Termo de Encerramento do Trâmite Físico do processo (0515687) e Decisão Administrativa de Primeira Instância, na qual se decidiu 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** e alterações, pela prática do disposto no **art. 302, inciso III, alínea “u”, da Lei nº 7.565/1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica)**, combinado com o **art. 4º da Resolução 141 de 09/03/2010**, por deixar de oferecer à passageira, Sra. Nadir Bragimov, as alternativas previstas na legislação em caso de atraso por mais de quatro horas no aeroporto de escala ou conexão.

(grifos do original)

1.7. A partir da referida decisão, foi originado o crédito de multa 659970172, no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) da ANAC.

1.8. Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 19/7/2017, conforme faz prova o AR (0927435), o interessado interpôs **RECURSO** (0895880), em 24/7/2017, considerado tempestivo nos termos da certidão (0910981), no qual, em síntese, alega:

I - [TEMPESTIVIDADE DO RECURSO] Recorrente recebeu a notificação comunicando a manutenção da multa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) em 16/6/2017, tempestivo o presente recurso.

II - [DA INEXISTÊNCIA DE CONDUTA TÍPICA] Diz que ofereceu aos passageiros toda assistência necessária, assim como foi relatado no relatório de

fiscalização. Aponta que, em nenhum momento, impôs aos passageiros uma das alternativas previstas no art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010, tendo-os deixado livres para escolherem aquela que melhor atendesse aos seus interesses. Cita que não comprou as passagens diretamente pois não havia possibilidade técnica da Recorrente efetuar o pagamento das passagens, imediatamente, nas companhias em que o acesso ao SABRE não fosse permitido.

III - [NON BIS IN IDEM] Que, se esta Agência ainda assim entender que houve infração, requer que seja anulada a presente atuação e apenas uma sanção seja aplicada em observância ao princípio do *non bis in idem*.

IV - Pediu, por fim:

a) que seja dado o provimento ao presente recurso.

1.9. Ato contínuo, os autos foram distribuídos para análise (2028990).

1.10. 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.

2.3. O processo teve movimentação regular, respeitados os prazos legais, em especiais os prescricionais estabelecidos pela Lei nº 9.873, de 1999.

2.4. Julgo, pois, o processo apto 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** - Com fulcro no art. 50 da Lei nº 9.784, de 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 (0675655).

3.2. O presente processo foi originado após lavratura do Auto de Infração nº 000182/2013 (fls. 01) que retrata em seu bojo o fato de a autuada deixar de oferecer ao passageiro, em caso de atraso por mais de quatro horas no aeroporto de escala ou conexão, as alternativas previstas no art. 4º, da Resolução ANAC nº 141, de 2010, e enquadra a ocorrência no 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 que dispõem sobre serviços aéreos;

3.3. A Resolução ANAC nº 141, de 2010, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte, aplicáveis em caso de atraso por mais de quatro horas no aeroporto de escala ou conexão, traz, *in verbis*:

Art.4º Em caso de atraso no aeroporto de escala ou de conexão por mais de 4 (quatro) horas, o transportador deverá oferecer as seguintes alternativas ao passageiro:

I - a acomodação:

a) em voo próprio ou de terceiro, que ofereça serviço equivalente para o mesmo destino, na primeira oportunidade;

b) em voo próprio, a ser realizado em data e horário de conveniência do passageiro;

II - o reembolso:

a) integral, assegurado o retorno ao aeroporto de origem;

b) do trecho não utilizado, se o deslocamento já realizado aproveitar ao passageiro;

III - a conclusão do serviço por outra modalidade de transporte.

3.4. A análise do fragmento acima explicita a obrigação imposta ao transportador aéreo quanto a ofertar as alternativas previstas em norma, cabendo exclusivamente ao passageiro decidir por aquela que melhor atenda à sua necessidade. A opção trata-se, portanto, de um direito assegurado pela legislação ao passageiro, não cabendo à empresa transportadora decidir pela melhor alternativa.

3.5. Diante do fato, atraso por mais de quatro horas no aeroporto de escala ou conexão, cabe a empresa aérea tomar as providências para que o passageiro possa exercer seu legítimo direito de escolha, ou seja, oferecer a este as alternativas previstas. Deixar de proceder a tal oferta configura infração administrativa sujeitando a empresa à aplicação de sanção.

3.6. No tocante ao argumento da autuada de que não violou o dispositivo em questão, cumpre salientar que a infração pelo descumprimento ao art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010, configura-se pelo não oferecimento das facilidades previstas. Contudo, deve-se ter em mente que a obrigação imposta ao transportador aéreo é quanto a **ofertar** as alternativas previstas em norma, **cabendo exclusivamente ao passageiro decidir** por aquela que melhor atenda à sua necessidade. Trata-se, pois de **dever** da transportadora, e não mera liberalidade, de modo que a opção constitui um direito assegurado pela legislação ao passageiro, não cabendo à empresa transportadora decidir pela melhor alternativa. Nesse sentido, não se sustenta o argumento da autuada de que não teria acomodado os passageiros em voos de congêneres em razão de não ter dinheiro suficiente disponível para efetuar a compra das passagens. Constitui dever da autuada a acomodação nos termos ditados pela norma, de modo que compete à empresa adotar medidas e procedimentos que possibilitem o cumprimento do que prega a legislação vigente.

3.7. Diante do fato, cabe à empresa aérea tomar as providências para que o passageiro possa exercer seu legítimo direito de escolha, ou seja, oferecer a este as alternativas previstas. Deixar de proceder a tal oferta configura infração administrativa sujeitando-se a empresa à aplicação de sanção.

3.8. Note-se que não se pode falar em *bis in idem*, haja vista que, apesar de haver um mesmo fato gerador – a conduta da autuada –, esse fato desdobrou-se em diversas infrações, cada uma decorrente da violação do direito de um passageiro. É plenamente possível que num mesmo contexto fático a autuada

incorra em mais de uma infração. O que se proíbe é a dupla punição pela mesma infração. Ora, os AIs mencionados referem-se a passageiros distintos, o que impede a configuração do *bis in idem*. Assim, resta claro que a autuada incorreu em mais de uma infração, ainda que num mesmo contexto fático.

3.9. Ainda, a empresa equivocadamente alega que, pelo que se entende do art. 10 da Resolução ANAC nº 25, de 2008, um fato gerador não poderá resultar em mais de um auto de infração. O referido artigo diz claramente que para **cada infração** haverá **um AI**, com a instauração de respectivo processo, motivo pelo qual foram lavrados diversos AIs ao invés de um só. A lei nada fala a respeito da **impossibilidade** de se lavrar **mais de um auto** por infrações **diferentes**. Nesse sentido, cabe salientar que a Administração Pública é pautada pelo princípio da legalidade, dessa forma, não se faz possível interpretar a lei de forma subjetiva, sem competência para tanto, e aplicá-la de forma diferente em cada caso, por se tratar de violação ao princípio da impessoalidade.

3.10. De fato, o *non bis in idem* é um princípio geral do direito que veda a dupla punição, contudo, ele não se aplica neste caso. Na lição de DANIEL FERREIRA:

O non bis in idem, ao contrário, tem outra especial serventia enquanto princípio geral do Direito: a de proibir reiterado sancionamento por uma mesma infração – vale dizer, afastar a possibilidade de múltipla e reiterada manifestação sancionadora da Administração Pública. (Sanções Administrativas, Malheiros Editores)

3.11. Note-se que os AIs lavrados fazem referência a condutas infracionais distintas, afastando a existência de *bis in idem*. Ademais, cumpre ressaltar que o entendimento doutrinário predominante é o de que para a configuração do *bis in idem* faz-se necessário a presença da dita “Tríplice Identidade”: sujeito, fato e fundamento. Sobre o tema, insta trazer à baila a lição de Cano Campos, segundo o qual o *bis in idem*:

(...) não proíbe realmente que alguém possa ser sancionado duas vezes pelos mesmos fatos, senão que seja castigado duas vezes pelos mesmos fatos sobre a base de idêntico fundamento. [...] a identidade de fundamento alude aos bens jurídicos implicados: se o fato de um mesmo sujeito lesiona ou põe em perigo vários bens jurídicos (ou o mesmo bem várias vezes) não há identidade de fundamento e, portanto, cabe a duplicidade de sanções. Por conseguinte, o pressuposto de que parte a regra não é o fato nu, mas o de que o fato lesiona ou põe em perigo um bem jurídico; quer dizer, é o ilícito ou a infração. O pressuposto de fato da norma – o idem – será a infração; a consequência jurídica – o bis – a sanção. [...] (2001, p. 195-196).

(grifos nossos)

3.12. Nada obsta, então, que ato normativo estipule a acumulação de sanções administrativas ou de sanções administrativas com outras consequências, como sanções penais e compensações civis, por exemplo (VITTA, 2003, p. 115 - VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 115). Vitta (2003, p. 119) reconhece a possibilidade de “*ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre descumprimento de um mesmo dever, porém, explicitamente, a norma determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas*”.

3.13. Dessa forma, não se vislumbra possibilidade de o argumento da defesa prosperar, uma vez que a norma que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades, no âmbito da Agência, explicita a necessidade de tratativa individualizada de cada uma das condutas infracionais. Assim, configurada a hipótese, respaldada pela doutrina administrativa, de poder ser imposta mais de uma penalidade administrativa ao infrator ou responsável, quando ocorre **descumprimento de um mesmo dever**, diante de permissivo normativo que explicitamente determina a imposição, concomitante, de diferentes penalidades administrativas.

3.14. Mantém-se a infração.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. A IN ANAC nº 8, de 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, de 2008, considerando-se as circunstâncias atenuantes e agravantes existentes.

4.2. Para o reconhecimento da circunstância atenuante prevista no inciso I do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 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.

4.3. 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, de 2008.

4.4. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25, de 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 13/12/2012, que é a data da infração ora analisada. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) desta Agência, ora anexada a esta decisão, ficou demonstrado que há penalidade anteriormente aplicada à Autuada nessa situação. Deve ser afastada, assim, essa circunstância atenuante como causa de diminuição do valor da sanção.

4.5. 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, de 2008.

4.6. **Da sanção a ser aplicada em definitivo** - Quanto ao valor da multa aplicada pela decisão de primeira instância administrativa de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), temos que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº 25, de 08.

5. CONCLUSÃO

5.1. Pelo exposto, consideradas as atribuições a mim conferidas pela Portaria nº 3.403, de 17/11/2016, e Portaria nº 2.829, de 20/10/2016, e com lastro no art. 17-B da Resolução ANAC nº 25, de 2008, e competências ditadas pelo art. 30 do Regimento Interno da ANAC, Resolução ANAC nº 381, de 2016, **DECIDO**:

- **POR CONHECER DO RECURSO E NEGAR-LHE PROVIMENTO, MANTENDO**, assim, todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, que aplicou multa no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), por deixar de oferecer ao passageiro, em caso de atraso por mais de quatro horas no aeroporto de escala ou conexão, as alternativas previstas no **art. 4º, inciso I, II e III da Resolução**

ANAC nº 141, de 2010. O voo 221 da American Airlines do dia 11/12/2012, que partiria de Miami com destino a Recife, foi cancelado por problemas técnicos. A passageira Nadir Bragimov, que possuía reserva confirmada para o referido trecho, foi reacomodada pela empresa aérea em seu voo 239 do dia seguinte, 12/12/2012, que partiu de Miami com destino a Salvador e conexão para Recife. Na chegada a Salvador na manhã do dia 13/01/2012, a autuada alegou que não havia mais voos de conexão para Recife no mesmo dia, operados pela empresa aérea parceira no Brasil, e não ofereceu reacomodação em voos de outras congêneres. Apesar de a empresa aérea ter provido outras formas de assistência à passageira, agiu em desacordo com o que determina o *caput* do art. 4º da Resolução ANAC nº 141, de 2010, que por sua vez configura mácula ao **art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei nº 7.565, de 1986(Código Brasileiro de Aeronáutica - CBA).**

- 5.2. À Secretaria.
- 5.3. Notifique-se.
- 5.4. 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 07/11/2018, às 15:34, 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 **2075981** e o código CRC **F7AA633A**.