

**DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 1893/2018**

PROCESSO Nº 00065.011129/2016-64

INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

Brasília, 1 de novembro de 2018.

**DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA**
**MARCOS PROCESSUAIS**

NUP	Passageiro	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
00065.011129/2016-64	GILSON ALVES DE SOUZA	661051170	000134/2016	Aeroporto Internacional Tancredo Neves - Confins/ MG	16/1/2016	29/1/2016	4/2/2016	não apresentou	16/7/2017	24/8/2017	R\$ 7.000,00	6/9/2017
00065.011129/2016-64	ARTHUR SALES SOUZA	661051170	000134/2016	Aeroporto Internacional Tancredo Neves - Confins/ MG	16/1/2016	29/1/2016	4/2/2016	não apresentou	16/7/2017	24/8/2017	R\$ 7.000,00	6/9/2017
00065.011129/2016-64	VALDA CLARA DE SALES SOUSA	661051170	000134/2016	Aeroporto Internacional Tancredo Neves - Confins/ MG	16/1/2016	29/1/2016	4/2/2016	não apresentou	16/7/2017	24/8/2017	R\$ 7.000,00	6/9/2017

**Enquadramento:** Arts. 9º e 17, § 1º, inciso III, da Resolução ANAC nº 141, de 2010, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.555, de 1986.

**Conduta:** Deixar de fornecer assistência material de acomodação em local adequado, traslado e, quando necessário, serviço de hospedagem no caso de cancelamento ou interrupção do serviço cuja estimativa de espera for superior a 4 (quatro) horas.

**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 000134/2016, pelo descumprimento do que preconizam os Arts. 9º e 17, § 1º, inciso III, da Resolução ANAC nº 141, de 2010, c/c o art. 302, inciso III, alínea "u" da Lei nº 7.555, de 1986.

1.2. O auto de infração descreveu a ocorrência como:

Em 16/01/2016, a empresa aérea AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S.A, deixou de assegurar ao passageiro Gilson Alves de Souza, CPF nº 654.825.656-53, e sua família, Arthur Sales Souza e Valda Clara de Sales Souza, localizador GGIIFE, o direito a receber assistência material de acomodação em local adequado, em face do cancelamento do voo contratado. Os passageiros estavam originalmente alocados no voo AD 2536, DE 16/01/2016, com origem no Aeroporto Internacional Tancredo Neves em Confins/MG. Segundo o passageiro, não haviam sido fornecidas alimentação e hospedagem a ele e sua família. Segundo funcionário da Azul, foi fornecido voucher de alimentação e remarcação da passagem para o dia 17/01/2016, com origem em Confins e destino Recife, com conexão em Guarulhos. Contudo, não constata informação de hospedagem. O passageiro formalizou manifestação na ANAC sob protocolo 005108.2016.

Nº DO VOO: 2536 DATA DO VOO: 16/01/2016

1.3. O relatório de fiscalização (15/2016/NURAC/CNF/ANAC) detalhou a ocorrência como:

a) Em 16/1/2016, o passageiro Gilson Alves de Souza, CPF nº 654.825.656-53, localizador GGIIFE, compareceu ao NURAC CONFINS para relatar que não foi fornecida hospedagem pela Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A. após cancelamento do voo AD 2536, de 16/1/2016. A manifestação foi registrada na ANAC sob o número 005108.2016;

b) Segundo informado pelo passageiro, houve cancelamento do voo AD 2536, com origem no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins/MG, com destino ao Aeroporto Internacional de Recife/PE, e, até o momento do registro da manifestação, não haviam sido fornecidas alimentação e hospedagem ao passageiro e sua família;

c) No localizador GGIIFE constam também os passageiros Arthur Sales Souza e Valda Clara de Sales Souza;

d) No intuito de verificar o ocorrido, os INSPAC foram até a supervisão da empresa Azul, em 18/1/2016, sendo recebidos pelo supervisor Luiz, e este informou que no sistema de reservas e passagens utilizado pela empresa constavam os dados do localizador GGIIFE, tendo sido fornecido voucher de alimentação e remarcação da passagem para o dia 17/1/2016, com origem em Confins e destino a Recife, com conexão em Guarulhos, mas não constava informação de hospedagem.

e) Em 16/1/2016, o Aeroporto Internacional de Confins operou por instrumentos devido às condições meteorológicas e, conseqüentemente, inúmeros voos sofreram cancelamentos e atrasos;

f) Em que pese o cancelamento ser justificável, eis que é função primária da aviação civil a segurança de seus usuários, a empresa feriu a disposição do art. 9º e art. 14, § 1º, inciso III, da Resolução ANAC nº 141, de 2010, ao deixar de prestar apoio aos passageiros, residentes em Pará de Minas/MG, deixando de garantir o serviço de hospedagem.

1.4. A empresa foi notificada acerca do auto de infração em 4/2/2016, conforme faz prova o AR (0286118) de fls. 23.

1.5. O interessado não interpôs defesa atinente ao auto de infração.

1.6. Em seguida, Termo de Encerramento do Trâmite Físico do processo (0300372) e Decisão Administrativa de Primeira Instância, na qual se decidiu por:

(1) 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 n.º 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei n.º 7.565/1986 c/c os art. 9º e art. 14, § 1º, inciso III da Resolução n.º 141, de 09/03/2010, por no dia 16/01/2016, no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins/MG, deixar de oferecer assistência material de hospedagem ao passageiro GILSON ALVES DE SOUZA;

(2) 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 n.º 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei n.º 7.565/1986 c/c os art. 9º e art. 14, § 1º, inciso III da Resolução n.º 141, de 09/03/2010, por no dia 16/01/2016, no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins/MG, deixar de oferecer assistência material de hospedagem ao passageiro ARTHUR SALES SOUZA;

(3) 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 n.º 25, de 25 de abril de 2008 e alterações, pela prática do disposto art. 302, inciso III, alínea "u", da Lei n.º 7.565/1986 c/c os art. 9º e art. 14, § 1º, inciso III da Resolução n.º 141, de 09/03/2010, por no dia 16/01/2016, no Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins/MG, deixar de oferecer assistência material de hospedagem à passageira VALDA CLARA DE SALES SOUZA.

1.7. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa 661051170, no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) da ANAC.

1.8. Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 24/8/2017, conforme faz prova o AR (1045721), o interessado interpôs **RECURSO** (1044206), em 6/9/2017, considerado tempestivo nos termos da certidão (1365762), no qual, em síntese, alega:

I - [DA CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO] Diz ser inevitável a concessão de efeito suspensivo ao presente Recurso Administrativo, vez que constitui a regra, haja vista previsão expressa constante da Resolução ANAC n.º 25, de 2008, que dispõe sobre o processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades no âmbito de competência desta Agência. Portanto, faz-se necessária a concessão do efeito suspensivo ora pleiteado, por expressa determinação legal.

II - [DA TEMPESTIVIDADE DO PRESENTE RECURSO] No tocante à tempestividade do recurso, ora interposto, considerando que recebeu a intimação da decisão através do correio no dia 24/8/2017, entretanto, tal intimação não acompanhou a cópia da decisão, razão pela qual foi necessário o pedido de cópia pelo SEI em 28/8/2017. Assim, apenas no dia 1/9/2017 foi disponibilizada a cópia da decisão. Dessa forma, considerando a suspensão do prazo de recurso entre os dias 24/8/2017 até o dia 1/9/2017, o prazo fatal para apresentação do recurso findará no dia 6/9/2017. Evidenciando o art. 16 da Resolução ANAC n.º 25, de 2008, motivo pelo qual pede que seja o presente recurso regularmente processado.

III - [DAS RAZÕES DE REFORMA DA R. DECISÃO] O recurso interposto pela empresa AZUL entendeu exorbitante o valor de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais). Buscou demonstrar que a decisão padeceu de equívocos em relação a aplicação da multa. Houve assolamento no aeroporto de Campinas/SP em razão do mau tempo, fazendo esforços para a acomodação dos passageiros, porém não havia disponibilidade para todos.

IV - [DO EQUÍVOCO NO ARBITRAMENTO DA MULTA] Expõe que, como não há existência de comprovação de prática abusiva pela Recorrente, a multa imposta há equívoco do *quantum* fixado e pela inobservância dos preceitos legais aplicáveis à espécie.

V - Pediu, por fim:

- a) efeito suspensivo ao presente Recurso Administrativo;
- b) nulidade do Auto de Infração;
- c) nulidade da infração aplicada ou, alternativamente, a redução da multa a patamar mínimo, considerando a atenuante acima citada.

1.9. Ato contínuo, os autos foram distribuídos para análise (1954026).

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 n.º 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 n.º 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 (0779866).

3.2. O presente processo foi originado após lavratura do Auto de Infração n.º 000134/2016 (fls. 1), que retrata em seu bojo o fato de a autuada deixar de fornecer assistência material de hospedagem devida a 3 passageiros, do voo 2536, cuja estimativa de espera superava a 4 (quatro horas), conforme previsto nos arts. 9º e 14, § 1º, inciso III da Resolução ANAC n.º 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 normas que dispõem sobre os serviços aéreos;*

3.3. De início, cumpre assinalar que a sociedade empresária, nacional ou estrangeira, que

explora o serviço público de transporte aéreo auferindo lucro, proveniente das tarifas pagas pelos usuários, tem, por força de lei, o dever de prestar o serviço adequado, sem prejuízo da rigorosa observância dos preceitos constantes da legislação complementar, sob pena de responsabilização nesta esfera administrativa.

3.4. O art. 6º da Lei nº 8.987, de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal:

*Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.*

*§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*

3.5. A Resolução ANAC nº 141, de 2010, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte, aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros, traz, *in verbis*:

*Art. 9º. Em caso de cancelamento de voo ou interrupção do serviço será devida assistência na forma prevista no art. 14, exceto nos casos em que o passageiro optar por qualquer das alternativas contidas no art. 8º, incisos I, alínea "b", e II, alínea "b".*

*(...)*

*Art. 14. Nos casos de atraso, cancelamento ou interrupção de voo, bem como de preterição de passageiro, o transportador deverá assegurar ao passageiro que comparecer para embarque o direito a receber assistência material.*

*§ 1º A assistência material consiste em satisfazer as necessidades imediatas do passageiro, gratuitamente e de modo compatível com a estimativa do tempo de espera, contados a partir do horário de partida originalmente previsto, nos seguintes termos:*

*I - superior a 1 (uma) hora: facilidades de comunicação, tais como ligação telefônica, acesso à internet ou outros;*

*II - superior a 2 (duas) horas: alimentação adequada;*

*III - superior a 4 (quatro) horas: acomodação em local adequado, traslado e, quando necessário, serviço de hospedagem.*

*§2º O transportador poderá deixar de oferecer serviço de hospedagem para o passageiro que residir na localidade do aeroporto de origem.*

*(sem grifo no original)*

3.6. Diante de determinadas circunstâncias, quais sejam, atraso, cancelamento ou interrupção de um voo, o art. 14 regulamenta a forma como deverá ser prestada a assistência material aos passageiros prejudicados e deixa claro em seu § 1º, inciso III que, **caso a espera provocada pelo atraso, cancelamento ou interrupção da prestação do serviço de transporte aéreo seja superior a quatro horas, deverá ser fornecido aos passageiros, quando necessário, serviço de hospedagem.** Pela análise do ocorrido, fica clara a necessidade de fornecimento de hospedagem aos passageiros, visto que o voo inicialmente contratado estava marcado para ter início no dia 16/1/2016, e o voo para o qual foram realocados ocorreu no dia 17/1/2016, às 19:05. É relevante o fato de que os passageiros residem em Pará de Minas, município diferente da localidade do aeroporto de origem.

3.7. Ainda sobre a matéria, a Junta Recursal desta Agência sedimentou o entendimento, o qual consta do Enunciado de nº 05, aprovado por ocasião da realização da 13ª Sessão de Julgamento da Junta Recursal da ANAC, de 26/3/2009, *in verbis*:

*A oferta de facilidades, na forma prevista na legislação vigente, não configura mera liberalidade, mas um dever. Assim, deve a empresa aérea fornecer as facilidades, ainda que o não embarque no horário previsto tenha decorrido de caso fortuito ou força maior.*

3.8. Considerando a informação prestada pela fiscalização no sentido de que o atraso do voo 2536 foi superior a quatro horas, tal atraso gerou ao transportador a obrigação de disponibilizar ao passageiro as facilidades pertinentes, a fim de amenizar os transtornos causados pelo ocorrido.

3.9. Entretanto, conforme se pode observar dos autos do processo, o relato da ação fiscal atesta o não fornecimento das facilidades de acomodação pela empresa decorridas as 4 (quatro) horas de atraso para os 3 (três) passageiros listados, configurando infração às normas em vigor e, portanto, sujeitando a empresa de transporte aéreo a aplicação de sanção administrativa.

3.10. Quanto ao argumento recursal de exorbitância do valor da multa, vejamos o seguinte:

3.11. 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). 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.

3.12. Por este motivo, entendo 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.

3.13. 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. Pelo contrário; aplicou-se inclusive o valor mediano. Pelo fato de isto restar bem configurado dos autos, em especial pelo entendimento supra de a dosimetria (patamares de multa) ter supedâneo normativo (Anexo da Resolução ANAC nº 25, de 2008), entendo que a alegação da defesa tocante à ausência de fundamentação da dosimetria não merece prosperar.

#### **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 16/1/2016, 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) para cada infração, temos que apontar a sua regularidade, por estar dentro dos limites impostos, à época, pela Resolução ANAC nº 25, de 2008.

## 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 ditas 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 três multas no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) cada, por deixar de fornecer assistência material de acomodação em local adequado, traslado e quando necessário, serviço de hospedagem no caso de cancelamento ou interrupção do serviço cuja estimativa de espera for superior a 4 (quatro) horas, conforme os arts. 9º e 17, § 1º, inciso III, da Resolução ANAC nº 141, de 2010, em 16/1/2016, ao passageiro Gilson Alves de Souza, CPF nº 654.825.656-53, e sua família, Arthur Sales Souza e Valda Clara de Sales Souza, localizador GGIIFE, 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 08/11/2018, às 16:45, 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 **2168921** e o código CRC **9DAD690B**.