

DECISÃO MONOCRÁTICA DE 2ª INSTÂNCIA Nº 2163/2018

PROCESSO Nº 00065.076829/2016-02

INTERESSADO: AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A

Brasília, 02 de outubro de 2018.

DECISÃO DE SEGUNDA INSTÂNCIA

MARCOS PROCESSUAIS											
NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração (AI)	Local	Data da Infração	Lavatura do AI	Notificação do AI	Defesa Prévia	Decisão de Primeira Instância (DC1)	Notificação da DC1	Multa aplicada em Primeira Instância	Recurso
00065.076829/2016-02	664702182	004074/2016	Aeroporto Internacional Tancredo Neves	04/04/2016	31/05/2016	04/07/2016	Não Apresentada	19/07/2018	30/07/2018	R\$ 7.000,00	08/08/2018

Enquadramento: Art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.**Conduta:** Deixar de transportar passageiro, que não seja voluntário, em voo originalmente contratado, com bilhete marcado ou com reserva confirmada.**1. HISTÓRICO**

1.1. Trata-se de recurso apresentado pela **AZUL LINHAS AÉREAS BRASILEIRAS S/A** em desfavor de decisão administrativa de primeira instância no processo administrativo em epígrafe, originado a partir da lavratura do Auto de Infração nº 004074/2016, pelo descumprimento do que preconiza o art. 10 da Resolução nº 141, de 09/03/2010, c/c o art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei nº 7.565, de 19/12/1986.

1.2. O auto de infração descreveu a ocorrência como:

A empresa deixou de transportar passageiro, que não seja voluntário, em voo originalmente contratado, com bilhete marcado ou com reserva confirmada. A passageira Suzana Horta Moreira, reserva KGHEHH, foi preterida no voo nº 2536, do dia 04/04/2016, pela falta de assento disponível na aeronave.

1.3. O relatório de fiscalização (100/2016/NURAC/CNF/ANAC) detalhou a ocorrência como:

a) Em 04 de abril de 2016 às 10h18min, a passageira Sra. SUZANA HORTA MOREIRA, CPF 199.600.506-53., compareceu a este Núcleo Regional de Aviação Civil de Confins/MG para relatar a sua preterição no voo AD 2536 da empresa Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A. A manifestação foi registrada na ANAC sob o número de protocolo 035813.2016 (Anexo 1).

b) A passageira relatou que compareceu ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves no horário previsto e que havia realizado o seu check-in no dia anterior. Ao tentar despachar a sua bagagem foi informada que devido a overbooking não haviam mais assentos disponíveis para o voo AD 2536. Os INSPAC que subscrevem o presente relatório, ao tomarem ciência do fato, dirigiram-se até a supervisão da AZUL em busca de maiores informações. Aproximadamente às 10h50min, em conversa com a supervisora de plantão, Sra. Laís, os INSPAC foram informados de que houve o remanejamento de alguns passageiros devido à adequação da malha aérea e que a passageira em questão foi preterida e reacomodada na empresa VRG.

c) Que, com fulcro no artigo 10 da Resolução nº 141, de 09/03/2010, art. 302, inciso III, alínea "p", da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 e o enunciado nº 12/JR/ANAC-2014 verificou-se que a passageira, com reserva confirmada no voo AD 2536, do dia 04/04/2016, não foi transportada no referido voo e não foi voluntária para embarcar em outro voo, mediante o fornecimento de compensações.

1.4. Seguem anexos ao relatório: Manifestação ANAC nº 035813.2016 (SEI nº 0330378 fls. 5); 2. Documento de identificação do passageiro (fls. 6) ; 3. Declaração da empresa Azul (fls. 7).

1.5. A empresa foi notificada acerca do auto de infração em 04/07/2016, conforme faz prova o AR de fls. 08 SEI nº (0330378).

1.6. Ato contínuo, termo de decurso de prazo, registrando a não apresentação de defesa atinente ao auto de infração.

1.7. Em seguida, Termo de Encerramento do Trâmite Físico do processo (0339242) e Decisão Administrativa de Primeira Instância na qual, decidiu-se por:

- 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 "p", da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986 (Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA), por deixar de transportar a passageira Sra. Suzana Horta Moreira, reserva KGHEHH, que possuía bilhete marcado/reserva confirmada para o voo nº 2536, do dia 04/04/2016, e não foi voluntária para embarcar em outro voo, mediante o fornecimento de compensações.

1.8. A partir da referida decisão foi originado o crédito de multa (CM) de número 664702182, no sistema de gestão de créditos (SIGEC) da ANAC.

1.9. Devidamente notificado a respeito da decisão condenatória em 30/07/2018, conforme faz

prova o AR (2092729), o interessado interpôs **RECURSO** (2098318), em 08/08/2018 considerado tempestivo, nos termos do despacho SEI N° (2154579), que, em síntese, alega:

I - Concessão do efeito suspensivo à luz do artigo 16 da Resolução ANAC 25/2008;

II - [NO REQUERIMENTO] - Reconhece a infração praticada e, portanto, requer a aplicação de 50% (cinquenta por cento) do valor da multa. Alega que só conheceu do referido procedimento administrativo através da intimação da decisão recorrida e pede que tal manifestação seja analisada sob as nuances de uma primeira defesa, já que esta é a sua primeira manifestação neste auto, alega princípio da razoabilidade para tal. Requer a aplicação de atenuantes tendo em vista o reconhecimento da infração. Destaca, ainda, que não há a comprovação da prática abusiva pela Recorrente, em atenção ao princípio da eventualidade e que a multa imposta não pode prevalecer em razão ao *quantum* fixado e pela inobservância dos preceitos legais aplicáveis à espécie.

III - [DO EQUIVOCO NO ARBITRAMENTO DA MULTA E AUSÊNCIA PROPORCIONALIDADE DA MULTA] - A recorrente cita os doutrinadores Maria Sylvia Zanella de Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello para argumentar a falta de razoabilidade na aplicação à pena. Pede que, caso não seja reformada a decisão recorrida, que seja, ao menos, convertido o *quantum* para o valor de 50% do valor médio da multa, diante do reconhecimento da infração, ou, ainda, a redução da multa para o valor mínimo fixado, em R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

IV - Pediu, por fim:

- a) Aplicação do efeito suspensivo;
- b) Seja provida a aplicação de desconto de 50% sobre o valor médio da multa ou, ainda, a redução ao patamar mínimo.

1.10. Ato contínuo os autos foram distribuídos para análise (2154579).

1.11. 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 23 de novembro 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 9.784/1999, 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 (2029225).

3.2. O presente processo foi originado após lavratura do **Auto de Infração nº 004074/2016**, que retrata, em seu bojo, o fato de a autuada ter descumprido o contrato de transporte de passageira, deixando de transportá-la no voo nº 2536, do dia 04/04/2016, sendo que tal passageira não foi voluntária para embarcar em outro voo, mediante o fornecimento de compensações, e possuía bilhetes marcado/reserva confirmada. Diante da infração do processo administrativo em questão, a autuação foi realizada com fundamento na **alínea “p” do inciso III do art. 302 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986**, que dispõe o seguinte:

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; (grifo nosso)

3.3. A Resolução nº 141, de 09 de março de 2010, vigente à época do fato, que dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte, aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros e dá outras providências, traz, *in verbis*:

Art. 1º Disciplinar, nos termos desta Resolução, as Condições Gerais de Transporte aplicáveis aos atrasos e cancelamentos de voos e às hipóteses de preterição de passageiros.

(...)

CAPÍTULO III

DA PRETERIÇÃO DE PASSAGEIRO

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

3.4. Por fim, a reacomodação de passageiros cujos voos foram cancelados não justifica a preterição de passageiros com contratos de transporte já firmados, como dispõe o art. 17 da Resolução ANAC nº 141, de 09 de março de 2010, *in verbis*:

Art. 17. O dever de reacomodação não se sobrepõe aos contratos de transporte já firmados, sujeitando-se à disponibilidade de assentos.

3.5. Na situação descrita no Auto de Infração e com o relato que se extrai do Relatório de Fiscalização, bem como da manifestação do passageiro no sistema da ANAC, verifica-se que a autuada deixou efetivamente de transportar a passageira **Suzana Horta Moreira, reserva KGHEHH** com bilhete marcado/reserva confirmada no seu voo nº 2536, do dia 04/04/2016, descumprindo, assim, o contrato de transporte. Dessa forma, o fato exposto se enquadra no descrito nos referidos dispositivos e,

portanto, a empresa de fato infringiu a legislação vigente. Materialidade presente no caso.

3.6. Confirmada a ocorrência da materialidade infracional, passemos aos argumentos recursais.

3.7. Quanto ao argumento da defesa de reconhecimento da infração e requerimento de concessão de 50%, tem-se que o requerimento deve ser protocolado antes da Decisão de 1ª Instância e o reconhecimento da prática infracional não está atrelado à concessão do benefício. Sobre a alegação de que a Recorrente só conheceu do processo após a Decisão de 1ª Instância, não encontra respaldo, pois tomou ciência da lavratura do Auto de Infração (AI), por meio do AR (0330378) fl. 8, em 04/07/2016, e teve 20 dias para protocolar o requerimento de concessão de 50%, porém, não o fez. A administração não pode, tendo em vista o princípio da razoabilidade, ferir o princípio da legalidade, em uma hipotética consideração de Defesa em 2ª Instância como sendo em 1ª.

3.8. Sobre o pedido do desconto de 50% (cinquenta por cento), colaciona-se o §1º do artigo 61 da IN nº. 08, de 08 de Junho de 2008, que dispõe, *in verbis*:

IN nº08/2008

Art. 61. Cabe à Superintendência de Administração e Finanças – SAF a cobrança e gestão financeira dos valores referentes ao pagamento de multas devidas em razão das decisões definitivas.

§ 1º. Mediante requerimento do interessado e **dentro do prazo de defesa**, será concedido desconto de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da multa, esta calculada pelo valor médio do enquadramento.

(...)

(grifos acrescentados)

3.9. Portanto, o momento oportuno (e único) para o requerimento do desconto seria na vigência do prazo para apresentação da defesa prévia, que se findou 20 (vinte) dias após a notificação de autuação. Quanto aos requisitos necessários para a concessão do referido "desconto de 50%", pode-se retirar da norma específica (IN ANAC nº. 08/08) apenas o requerimento expreso, este devendo, *necessariamente*, estar dentro do prazo concedido à defesa do interessado. Nenhuma outra exigência é feita.

3.10. Os prazos no ordenamento jurídico brasileiro são próprios e peremptórios, vinculados ao que é estabelecido pela Lei. A teoria dos prazos vincula-se a diversos princípios informativos do processo: da brevidade, da irretroatividade, da paridade de tratamento, da utilidade, da inalterabilidade, continuidade dos prazos, peremptoriedade, da preclusão e; o efeito imediato ou aplicação imediata. Arruda Alvim afirma que a relação do tempo com o processo acarreta a existência de dois princípios informativos (paridade de tratamento e brevidade) que vão de encontro do princípio da econômica processual. Destaca também os princípios informativos da teoria dos prazos, próprios “da mecânica do andamento processual”; princípio da utilidade, continuidade, peremptoriedade e da preclusão. [ALVIM, Arruda. Manual de direito processual civil. 16ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, vol. 1. AQUINO, Leonardo Gomes de. Elementos Acidentais: Análise do Plano da Eficácia dos Negócios Jurídicos. Consilium - Revista Eletrônica de Direito, Brasília n.3, v.1 jan/abr de 2009.] É patente, diante disso, que impera a improrrogabilidade dos prazos ditados pela lei. Isso decorre verdadeiro princípio da igualdade, que determina o tratamento isonômico de todos os regulados. Se todos precisam ser tratados de forma igual, não cabe abertura de exceção para casos específicos. Essa peremptoriedade se entrelaça com o princípio da preclusão uma vez que aquele determina que uma vez vencido o termo final, não é possível que volte correr, isso porque é inadmissível a prática de um ato que não foi praticado no prazo devido. Em suma, a preclusão é a perda de uma faculdade ou direito processual, que, por se haver esgotado ou por não ter sido exercido em tempo e momento oportunos, acarretando a extinção. [SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas de direito processual civil. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 31.]

3.11. *In casu*, tem-se que as normas aplicáveis ao caso são taxativas e expressas em dizer que prazo para a apresentação do requerimento é de 20 (vinte) dias, conforme integração dos arts. 17 e art. 61 da IN ANAC 08/2008.

3.12. Por esses fundamentos, é impossível a concessão do pedido de 50% neste momento processual (fase recursal).

3.13. Sobre o reconhecimento da infração pela recorrente, esposa-se o seguinte; Examinando o conteúdo das manifestações presentes no processo, percebe-se que a atuada apenas relatou os fatos ocorridos sem apresentar qualquer tentativa de elidir a autuação e desconstituir o mérito da prática infracional. Este típico será aprofundado no item 4 adiante.

3.14. Sobre o *quantum* da multa, ainda, tem-se a esse respeito, Celso Antônio Bandeira de Mello, ensinando 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. É incoerente falar em ausência de fundamentação do *quantum* da fixação da base da sanção uma vez que o próprio fundamento para a aplicação da sanção foi a própria prática, por parte da atuada, 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 atuado se adequar aos requisitos da norma.

3.15. 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. 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.

3.16. Dito isso, tem-se que os argumentos recursais não merecem prosperar.

4. DA DOSIMETRIA DA SANÇÃO

4.1. A IN ANAC nº 8/2008 determina que a penalidade de multa deve ser calculada a partir do valor intermediário constante das tabelas aprovadas em anexo à Resolução ANAC nº 25/2008, 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 25/2008 ("o reconhecimento da prática da infração"), remete-se à digressão acima (3.13), de modo que, ante a ausência de contestação de mérito infracional ao longo de todo o certamente, vislumbro a possibilidade de acatar o pedido do interessado. Reproduzo parte da peça recursal:

Atualmente, a empresa Recorrente vem por meio deste recurso administrativo, em sua primeira manifestação neste procedimento, **reconhecer a infração praticada e portanto**, requerer a aplicação do desconto de 50% (cinquenta por cento) do valor médio da multa

[destacamos]

4.3. 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 25/2008.

4.4. Para a análise da circunstância atenuante prevista no inciso III do § 1º do art. 22 da Resolução ANAC nº 25/2008 ("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. Em pesquisa no Sistema Integrado de Gestão de Créditos (SIGEC) desta Agência, 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 25/2008.

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 necessidade de reforma, dado que, conforme fundamentado acima, a interessada faz jus à atenuante do inciso I, §1º, da Resolução ANAC 25/2008, de modo que o valor da multa deve ser reformado para **R\$4.000,00 (quatro mil reais)**.

5. CONCLUSÃO

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

- **POR CONHECER DO RECURSO E, NO MÉRITO, DAR PROVIMENTO PARCIAL, REFORMANDO**, o valor da multa para R\$4.000,00 (quatro mil reais), mantidos todos os efeitos da decisão prolatada pela autoridade competente da primeira instância administrativa em desfavor do INTERESSADO, que consiste o crédito de multa disposto no quadro abaixo, pela infração descrita no AI também abaixo discriminado, que deu início ao presente processo administrativo sancionador:

NUP	Crédito de Multa (SIGEC)	Auto de Infração	Conduta	Sanção aplicada em segunda instância
00065.076829/2016-02	664702182	004074/2016	Deixar de transportar a passageira Sra. Suzana Horta Moreira, reserva KGHEHH , que possuía bilhete marcado/reserva confirmada para o voo nº 2536, do dia 04/04/2016 , e não foi voluntária para embarcar em outro voo, mediante o fornecimento de compensações.	R\$ 4.000,00 (quatro mil reais)

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 18/10/2018, às 19:10, 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 **2285075** e o código CRC **07DAA921**.